

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (Relator): A presente ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, tem por objeto os arts. 88-C; 88-D; 88-I, § 2º; 88-K; 88-N e 88-P, todos da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, com a redação dada pela Lei nº 12.970, de 8 de maio de 2014, que dispõem sobre o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER) no Código Brasileiro de Aeronáutica.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“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 de vidas humanas, 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 de itens de interesse da investigação.

Art. 88-D. Se, no curso de investigação SIPAER, forem encontrados indícios de crime, relacionados ou não à cadeia de eventos do acidente, far-se-á a comunicação à autoridade policial competente.

.....
Art. 88-I. São fontes SIPAER:

.....
§ 2º A fonte de informações de que trata o inciso III do ‘caput’ e as análises e conclusões da investigação SIPAER não serão utilizadas para fins probatórios nos processos judiciais e procedimentos administrativos e somente serão fornecidas mediante requisição judicial, observado o art. 88-K desta Lei.

.....
Art. 88-K. Para o uso das fontes SIPAER como prova, nos casos permitidos por esta Lei, o juiz decidirá após oitiva do representante judicial da autoridade SIPAER, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas.

.....
Art. 88-N. Exceto para efeito de salvar vidas, preservação da segurança das pessoas ou preservação de evidências,

nenhuma aeronave acidentada, seus destroços ou coisas que por ela eram transportadas podem ser vasculhados ou removidos, a não ser com a autorização da autoridade de investigação SIPAER, que deterá a guarda dos itens de interesse para a investigação até a sua liberação nos termos desta Lei.

Art. 88-P. Em coordenação com a autoridade de investigação SIPAER, ficará assegurado a outros órgãos, inclusive da autoridade de aviação civil e da polícia judiciária, o acesso à aeronave acidentada, aos seus destroços ou a coisas que por ela eram transportadas, somente podendo haver manipulação ou retenção de quaisquer objetos do acidente com anuência da autoridade de investigação SIPAER."

A questão ora debatida cinge-se a saber se as normas dos arts. 88-C; 88-D; 88-I, § 2º; 88-K; 88-N e 88-P, com as alterações introduzidas pela Lei nº 12.970, de 8 de maio de 2014, violam os arts. 5º, XXXV, LIV e LV; 37, *caput*; 129, I, VI, VIII e IX, e 144, §§ 1º, I, e 4º, todos da Constituição da República.

Ou, em termos mais simples, toda a controvérsia gravita em torno da seguinte questão jurídico-constitucional: pode o legislador ordinário criar um mecanismo dual de investigação não totalmente comunicável para os acidentes/incidentes aéreos, um com foco na segurança do voo e outro com foco na punição de eventuais culpados?

Para responder essa pergunta, é preciso entender o contexto e os objetivos que inspiraram a Lei nº 12.970/2014.

A edição da Lei nº 12.970, de 8 de maio de 2014, resultou de longo processo legislativo que teve origem no Projeto de Lei nº 2.453/2007, da Comissão Parlamentar de Inquérito criada para investigar as causas, consequências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, entre um Boeing 737-800 (Gol Transportes Aéreos – voo 1907) e uma aeronave Embraer Legacy (America ExcelAire).

Após 7 (sete) anos de debates, dos quais participaram e contribuíram diversos setores da sociedade civil, constatou-se a necessidade de compatibilizar a sistemática normativa então vigente à evolução técnica das práticas investigativas de acidentes aeronáuticos, sintonizando-a com

as disposições internacionais em vigor sobre o tema.

A Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, estabelece, em seu art. 26, que *“os Estados onde tiver ocorrido o acidente procederão a um inquérito sobre as circunstâncias que provocaram o acidente, de conformidade, dentro do permissível por suas próprias leis com o procedimento que possa ser recomendado nas circunstâncias pela Organização Internacional de Aviação Civil”* (atualizei a ortografia).

Em 1948, os países participantes da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) definiram que, na medida do possível, incluíram em seus regulamentos nacionais a mesma redação das normas sugeridas pela unidade. Por esse motivo, a norma hoje vigente no Brasil segue os parâmetros do Anexo 13 da Convenção de Chicago, da qual o país é signatário.

O Anexo 13 dispõe especificamente sobre investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos, e dá as diretrizes para a atuação dos organismos que são encarregados das investigações de acidentes em cada país.

Segundo o item “3.1”, Capítulo 3, do Anexo 13 da Convenção de Chicago, *“o único objetivo da investigação de acidente será o da prevenção de futuros acidentes”* e *“o propósito dessa atividade não é determinar culpa ou responsabilidade”*.

De acordo com o item “5.4.1”, todo procedimento judicial ou administrativo para determinar culpa ou responsabilidade deve ser independente da investigação de acidente aeronáutico. Esta norma orientou a introdução do modelo dualista de investigação de acidentes aeronáuticos, composto pelo sistema policial-judiciário e pelo sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos (SIPAER).

O item 5.12 do Anexo 13 estabelece que o Estado que realiza a investigação de um acidente ou incidente não deve disponibilizar determinados registros para outros fins que não o da investigação de acidentes ou incidentes, a menos que a autoridade competente designada por esse Estado determine, de acordo com as leis nacionais e sujeito ao

Apêndice 2 e 5.12.5, que sua divulgação ou uso supere o provável impacto adverso nacional e internacional que tal ação pode ter sobre essa ou quaisquer investigações futuras.

Observa-se que as normas ora impugnadas estão em perfeita consonância e espelham o regramento internacional dispensado à matéria, inclusive no tocante à verificação, por autoridade competente, da necessidade de fornecerem-se os documentos para uso no âmbito de processos criminais, civis, administrativos ou disciplinares.

Para melhor cotejo, transcrevi na primeira coluna o texto original da Lei brasileira, na coluna do meio o Anexo 13 em inglês e, por fim, na coluna da direita, a tradução (livre) do respectivo Anexo:

Texto original	Texto original	Tradução livre do Anexo 13
<p><u>LEI Nº 7.565,</u> <u>DE 19 DE</u> <u>DEZEMBRO</u> <u>1986.</u></p> <p>Seção I</p> <p>Da Investigação SIPAER</p> <p>Art. 86-A.</p> <p>investigação acidentes incidentes aeronáuticos por objetivo único prevenção de outros acidentes incidentes da identificação fatores que tenham contribuído, direta ou indiretamente, para a ocorrência e da emissão de</p>	<p>Annex 13 to the Convention International Aviation</p> <p>CHAPTER GENERAL</p> <p>OBJECTIVE OF THE INVESTIGATION</p> <p>3.1 The sole objective of an investigation of an accident or incident shall be the prevention of accidents and incidents. It is not the purpose of this activity to apportion blame or liability.</p>	<p>Anexo 13 da Convenção sobre Aviação Civil Internacional</p> <p>3. CAPÍTULO GERAL</p> <p>OBJETIVO DA INVESTIGAÇÃO</p> <p>3.1 O único objetivo da investigação de um acidente ou incidente será a prevenção de acidentes e incidentes. Não é o objetivo desta atividade atribuir culpas ou responsabilidades.</p>

recomendações de segurança operacional.

Art. 88-B. A 3.2 A State shall 3.2 Um Estado deve investigação SIPAERestablish an accidentestabelecer uma de um determinadoinvestigation authorityautoridade de acidente, incidentethat is independent frominvestigação de acidentes aeronáutico ouState aviationque seja independente ocorrência de soloauthorities and das autoridades de deverá desenvolver- other entities thataviação estaduais e se de formacould interfere with the outras entidades que independente deconduct or objectivity ofpossam interferir na quaisquer outrasan investigation. conduta ou objetividade de uma investigação. investigações sobre o mesmo evento, sendo vedada a participação nestas de qualquer pessoa que esteja participando ou tenha participado da primeira.

Art. 88-N. General Em geral
 Exceto para efeito de 3.3 The State of 3.3 O Estado da salvar vidas,Occurrence shall take allOcorrência deve tomar preservação dareasonable measures totodas as medidas segurança dasprotect the evidence andrazoáveis para proteger pessoas outo maintain safe custodyas provas e manter a preservação deof custódia segura da evidências, the aircraft and itsaeronave e de seu nenhuma aeronavecontents for suchconteúdo pelo período acidentada, seusperiod as may beque for necessário para os destroços ou coisasnecessary for the fins de uma investigação. que por ela erampurposes of an[...] A custódia segura transportadas investigation. [...] Safe deve incluir proteção podem sercustody shall includecontra danos posteriores, vasculhados ouprotection againstacesso por pessoas não removidos, a não serfurther damage, accessautorizadas, furto e com a autorizaçãoby unauthorized deterioração.

da autoridade de persons, pilfering and
investigação deterioration.

SIPAER, que deterá
a guarda dos itens
de interesse para a
investigação até a
sua liberação nos
termos desta Lei.

Release from Liberação da
custody custódia

3.5 Subject to the 3.5 Sujeito às
provisions of 3.3 and 3.4, disposições de 3.3 e 3.4, o
the State of Occurrence Estado da Ocorrência
shall release custody of deve liberar a custódia da
the aircraft, its contents aeronave, seu conteúdo
or ou

any parts thereof as quaisquer partes
soon as they are no dele assim que não forem
longer required in themais necessárias na
investigation [...] investigação [...]

Art. 88-B. A 5.4 The accident 5.4 A autoridade de
investigação SIPAER investigation authority investigação de acidentes
de um determinado shall have independence deve ter independência
acidente, incidente in the conduct of thena condução da
aeronáutico ou investigation and have investigação e ter
ocorrência de solo unrestricted autoridade irrestrita
deverá desenvolver authority over its sobre sua conduta, em
se de forma conduct, consistent with conformidade com as
independente de the provisions of this disposições deste Anexo.
quaisquer outras Annex.

investigações sobre o
mesmo evento,
sendo vedada a
participação nestas
de qualquer pessoa
que esteja
participando ou
tenha participado da
primeira.

Art. 88-C. A 5.4.1 Any 5.4.1 Qualquer investigação SIPAER investigation conducted investigação conduzida não impedirá ain accordance with the de acordo com as instauração nemprovisions of this disposições deste Anexo suprirá aAnnex shall be separated deverá ocorrer de forma necessidade defrom any judicial separada de outras oradministrative qualquer procedimento investigações, proceedings to judicial ou inclusive para fins apportion blame or administrativos para de prevenção, e, em liability. Note.— apurar culpa ou razão de objetivar a Separation can be responsabilidade. Nota. preservação de vidas achieved by the— A separação pode ser humanas, por investigation being alcançada pela intermédio da conducted by State investigação conduzida segurança do accident investigation por especialistas de transporte aéreo, authority experts, and investigação de acidentes terá precedência any judicial ordo Estado, e quaisquer sobre os administrative processos judiciais ou procedimentos proceedings being administrativos concomitantes ou conducted by other conduzidos por outros não das demais appropriate experts. especialistas apropriados. investigações no Coordenação, as per Coordenação, conforme tocante ao acesso e à 5.10, between the two 5.10, entre os dois guarda de itens de processes would likely processos provavelmente interesse da be required at these será necessária no local investigação. accident site and in the do acidente e na coleta de gathering of factual informações factuais, com information, with a devida consideração das due consideration to the disposições do item 5.12. provisions in 5.12.

5.4.3

5.4.3 Recomendação.

Recommendation.— A — Um Estado deve State should ensure that assegurar que quaisquer any investigations investigações conduzidas conducted under the de acordo com as provisions of this Annex disposições deste Anexo have unrestricted tenham acesso access to all evidential irrestrito a todo o material without delay material probatório sem

and are not impeded by demora e que não são
 administrative or impedidos por
 judicial procedimentos ou
 investigations or investigações
 proceedings. administrativos ou

Note.— The intent judiciais.

of this recommendation Nota. – A intenção
 may be achieved desta recomendação
 through legislation, pode ser alcançada por
 protocols or agreements meio de legislação,
 between the protocolos ou acordos
 accident entre as
 investigation authorities autoridades de
 and the judicial investigação de acidentes
 authorities. e autoridades judiciais.

5.6 The 5.6 O investigador
 investigator-in-charge responsável deve ter
 shall have unhampered acesso desimpedido aos
 access to the wreckage destroços e a todo o
 and all relevant material relevante,
 material, including incluindo as gravações do
 flight voo

recorders and ATS e registros do
 records, and shall have Serviço de Tráfego Aéreo
 unrestricted control over (STA), e devem ter
 it to ensure that a controle irrestrito sobre
 detailed examination eles para garantir que um
 can be made without exame detalhado possa
 delay by ser feito sem
 authorized personnel atraso pelo pessoal
 participating in the autorizado que participa
 investigation. da investigação.

Art. 88-P. Em 5.10 The State 5.10 O Estado que
 coordenação com a conducting there realiza a investigação
 autoridade de investigation shall deve reconhecer a
 investigação recognize the need for necessidade de
 SIPAER, ficar a coordination between coordenação entre o
 assegurado a outro the investigador-in-investigador responsável
 órgãos, inclusive da charge e as autoridades

autoridade de and the judicialjudiciais. Deve ser dada aviação civil e daauthorities. Particularatenção especial às polícia judiciária, oattention shall be givevidências que requerem acesso à aeronaveto evidence whichregistro e análise acidentada, aos seusrequires promptimediatos para o destroços ou a coisasrecording and analysis sucesso da que por ela eramfor the investigação, como o transportadas, investigation to beexame e identificação de somente podendosuccessful, such as thevítimas e as gravações do haver manipulaçãoexamination andvoo. ou retenção deidentification of victims quaisquer objetos doand read-outs of flight acidente comrecorder recordings. anuência da autoridade de investigação SIPAER.

Note 2.— Possible Nota 2. — Possíveis conflicts betweenconflitos entre as investigating andautoridades judicial authoritiesinvestigadoras e judiciais regarding the custody ofem relação à custódia das flight recorders and gravações do vôo podem their recordingsser resolvidas por um may be resolved by anoficial da autoridade official of the judicialjudiciária levando as authority carrying thegravações para o local de recordings to the placeleitura, e of read-out, thus mantendo a maintaining custódia. custody.

Note 3.— Possible Nota 3. — Possíveis conflicts betweenconflitos entre as investigating andautoridades judicial authoritiesinvestigadoras e judiciais regarding the custody ofem relação à custódia dos the wreckage may be destroços podem ser resolved by an resolvido por um official of the judicialoficial da autoridade

authority accompanying judiciária que poderá
 the wreckage to the acompanhar os destroços
 place of examination até o local de exame e
 and being present at estando presente no
 such examination tal exame quando
 when a modification offer necessária uma
 the condition of the modificação do estado
 wreckage is required, dos destroços, mantendo-
 thus maintaining se assim a custódia.
 custody.

Art. 88-D. Se, Informing aviation Informar as
 no curso de security authorities autoridades de segurança
 investigação 5.11 If, in the course da aviação
 SIPAER, fore of an investigation it 5.11 Se, no curso de
 encontrados indícios becomes known, or it is uma investigação, for
 de crime, suspected, that an act of conhecido, ou houver
 relacionados ou não unlawful interferences suspeita, que um ato de
 à cadeia de eventos was involved, the interferência ilegal
 do acidente, far-se-á investigator-in-charge foi praticado, o
 a comunicação à shall immediately investigador responsável
 autoridade policial initiate action to ensure deve iniciar
 competente. that the aviation security imediatamente as ações
 authorities of the State(s) para garantir que as
 concerned are so autoridades de segurança
 informed. da aviação do(s) Estado(s)
 em causa sejam
 informadas.

Art. 88-I. São Protection of Proteção de registros
 fontes SIPAER: accident and incidente de investigação de
 investigation records acidentes e incidentes

§ 2º A fonte de 5.12 The State 5.12 O Estado que
 informações de que conducting there realiza a investigação de
 trata o inciso III do investigation of an um acidente ou incidente
 caput e as análises e accident or incidente não deve disponibilizar
 conclusões dashall not make the os seguintes registros
 investigação SIPAER following records para outros fins que
 não serão utilizadas available não a investigação de
 para fins probatórios for purposes other acidentes ou incidentes, a
 nos processos than accident or incidente menos que a autoridade

judiciais e procedimentos administrativos somente serão determinadas, de acordo com as fornecidas mediante in accordance with leis nacionais e sujeito ao requisito judicial, national laws and Apêndice 2 e 5.12.5, que observado o art. 88-subject to Appendix 2 sua divulgação ou uso K desta Lei. and 5.12.5, that their supera o provável

disclosure or use impacto adverso outweighs the likely nacional e internacional adverse domestic que tal ação pode ter and international impacts sobre essa ou quaisquer such action may have on investigações futuras: that or any future investigations:

a) all statements a) todas as taken from persons by declarações obtidas de the investigation pessoas pelas authorities in the course autoridades de of their investigation; investigação no decurso

b) all da sua investigação; communications b) todas as between persons having comunicações entre been involved in the pessoas envolvidas na operation of the aircraft; operação da aeronave;

c) medical or c) informações private information médicas ou privadas regarding persons sobre as pessoas involved in the accident envolvidas no acidente or incident; ou incidente;

d) cockpit voice d) gravações de voz recordings and da cabine de comando e transcripts from such transcrições de tais recordings; gravações;

e) recordings and e) gravações e transcriptions of transcrições de gravações recordings from air de unidades de controle traffic control units; de tráfego aéreo;

f) cockpit airborne f) gravações de

image recordings and imagens aéreas da cabine
any part or transcripts de comando e qualquer
from such recordings; parte ou transcrições de
and tais gravações; e

g) opinions g) opiniões
expressed in the analysis expressas na análise das
of information, informações, incluindo
including flight recorder informações do gravador
information. de voo.

Note 1.— Nota 1.—
Information contained Informações contidas nos
in the records listed registros listados acima,
above, which includes que incluem informações
information given fornecidas
voluntarily by voluntariamente por
persons interviewed pessoas entrevistadas
during the investigation durante a investigação de
of an accident orum acidente ou incidente,
incident, could be podem ser utilizadas de
utilized inappropriately forma inadequada para
for subsequent subsequentes processos
disciplinary, civil, disciplinares, civis,
administrative and administrativos, e
criminal proceedings. If criminais. Se tais
such information is informações forem
distributed, it may, indistribuídas, podem, no
the future, no longer be futuro, não ser mais
openly disclosed to abertamente divulgadas
investigators. Lack of aos investigadores. A
access to such falta de acesso a tais
information would informações impediria o
impede the investigation processo de investigação
process and seriously e afetaria seriamente o
affect flight safety. voosegurança.

Art. 88-K. Para In accordance with De acordo com o
o uso das fontes 5.12, each State shall item 5.12, cada Estado
SIPAER como prova, designate a competent deve designar uma
nos casos permitidos authority or competent autoridade competente
por esta Lei, o juiz authorities appropriate ou autoridades

decidirá após oitiva do representante judicial autoridade SIPAER, que deverá pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas. For example, the competent authority designated for applying the balancing test in criminal or civil proceedings may be another competent authority may be designated for applying the balancing test in cases where the purpose of the request for disclosure is public accessibility.

competentes apropriadas para a tarefa de administrar o teste de balanceamento. Diferentes autoridades competentes podem ser designadas para diferentes circunstâncias. Por exemplo, a autoridade competente designada para aplicar o teste de balanceamento em processos criminais ou civis pode ser uma autoridade judicial. Outra autoridade competente pode ser designada para aplicar o teste de balanceamento nos casos em que o objetivo do pedido de divulgação é para divulgação pública.

Art. 88-L. A 4. ADMINISTRATI 4.
 autoridade SIPAER, ON OF THE ADMINISTRAÇÃO DO BALANCING TEST TESTE DE EQUILÍBRIO
 ou a quem esta BALANCING TEST TESTE DE EQUILÍBRIO
 delegar, poderá 4.1 Where the 4.1 Quando o
 decidir sobre a request is for a record to pedido for para que um
 conveniência deve disclosed or used in a registro seja divulgado
 divulgar, sem criminal, civil, ou usado em um
 prejuízo à prevenção administrative or processo penal, civil,
 de acidentes e à disciplinary administrativo ou
 previsões legais, proceeding, the disciplinar, a autoridade
 informações competent authority competente deverá se
 relativas à shall be satisfied that acertificar de que o fato
 investigações material fact in question relevante em questão no
 SIPAER em in the proceedings processo não pode ser

andamento e à cannot be determined determinado sem esse
 respectivas fontes without that registro, antes de
 SIPAER. record, before administrar o teste de
 administering the balanceamento.

balancing test. Nota.— Um fato

Note.— A material relevante é um termo
 fact in question is a legal jurídico usado para se
 term used to refer to a referir a um fato que é
 fact that is significant or significativo ou essencial
 essential to the matter at para o assunto, que uma
 hand, that one parte alega e que a outra
 party alleges and that controverte, e deve ser
 the other controverts, determinado pela
 and is to be determined autoridade competente
 by the competent que administra
 authority administering o teste de
 the balancing test. balanceamento.

A globalização e o aumento da utilização do transporte aéreo trazem a necessidade de estabelecimento de regras e padrões internacionais, a fim de garantir uniformidade, segurança e cooperação entre os países na prestação do serviço aéreo.

Nesse contexto, ressalto que o Brasil, ao promulgar tal legislação, alinhou-se aos 193 países membros da Organização Internacional de Aviação Civil (International Civil Aviation Organization – ICAO). É dizer, praticamente todos os países do mundo são membros de tal Organização (ICAO), que, aliás, é agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU).

Assim, destaco a fundamental importância de que o Brasil se mantenha alinhado a tais diretrizes internacionais, na medida em que a

mencionada Organização (ICAO) foi criada com o objetivo de contínuo aperfeiçoamento e desenvolvimento dos princípios e técnicas da navegação aérea internacional para se garantir a segurança e crescimento ordenado.

Conforme o *site* de tal organização, a missão da ICAO relaciona-se, nessa linha, a servir como “fórum global de Estados para a aviação civil internacional. A ICAO desenvolve políticas e normas, realiza auditorias de conformidade, realiza estudos e análises, fornece assistência e aumenta a capacidade da aviação por meio de muitas outras atividades e da cooperação de seus Estados Membros e partes interessadas” (disponível em: <https://www.icao.int/about-icao/Council/Pages/vision-and-mission.aspx>, acesso em 18.03.2021).

Ou seja, para o desenvolvimento da aviação civil no mundo – proporcionando-se a maior segurança aos passageiros de forma global, é fundamental que haja participação e cooperação internacional de todos os Estados-membros; dentre eles, o Brasil.

A circunstância de que os modelos de aeronaves e demais equipamentos aéreos são fabricados por poucas empresas no mundo também torna a padronização de procedimentos um fator de grande importância para a segurança aérea: o acidente que é bem investigado em um local pode resultar na aquisição de conhecimentos para a prevenção de outros acidentes semelhantes no futuro.

Em sendo o Brasil signatário da Convenção de Chicago e tendo o país se comprometido a seguir as diretrizes internacionais adotadas nas investigações de acidentes aéreos, o descumprimento de seus preceitos, além de gerar uma quebra de confiança, sujeita o Estado a sanções internacionais e marginaliza o mercado aéreo nacional, que hoje goza de grande respeitabilidade internacional.

Ressalto também que, por ocasião da aguda crise gerada pelo acidente de 2006, já referido, o Tribunal de Contas da União, a pedido da Câmara dos Deputados, fez uma ampla auditoria na Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC/MD, na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO, no Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA/Comando da Aeronáutica/MD, no Centro de

Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA/Comando da Aeronáutica/MD. Como resultado dessa profunda averiguação em torno da segurança aérea nacional, foram apresentadas várias propostas de aperfeiçoamento do sistema aéreo, entre elas as seguintes, dirigidas ao Ministério da Defesa:

“9.1.1.1 defina com precisão o papel da ANAC e do Cenipa em relação à prevenção de acidentes aeronáuticos no âmbito da aviação civil e promova, no âmbito de sua competência, o ajuste do relativo arcabouço normativo de modo a refletir o papel que vier a ser atribuído a cada um;

9.1.1.2 coordene a realização de estudos com vistas à definição de medidas que impeçam o uso para fins punitivos das informações prestadas pelos operadores da aviação civil voltadas para a alimentação dos processos de aperfeiçoamento da segurança operacional.”

(Acórdão TCU 1.103/2010, proferido nos autos da TC 010.692/2009-2 – **com meus grifos**)

Vê-se, portanto, que as alterações promovidas no Código Brasileiro de Aeronáutica, aqui impugnadas, foram fruto de pesquisa, debate, estudos e de uma forte vontade política do Parlamento no sentido de aperfeiçoar a segurança aérea do país, ao adotar os mais altos padrões de segurança e de eficiência nos processos investigatórios. E, **no centro dessas medidas de aperfeiçoamento, está a dualidade de investigações: uma com o intuito exclusivo de evitar acidentes futuros e outra com o propósito punitivo, quando for o caso.**

Como explica Marcelo Honorato, em obra fundamental sobre o tema, a investigação aeronáutica para fins de segurança tem um caráter eminentemente “especulativo”, já que visa a pensar em maneiras de tornar o transporte aéreo mais seguro no futuro. Tal propósito é incompatível com a ideia de punir, que olha para o passado e tenta encontrar um ou mais culpados. Diz o autor:

“A investigação aeronáutica é um procedimento administrativo investigativo e de cognição essencialmente especulativa, instaurada no intuito de prover uma maior segurança às atividades aéreas. Caracteriza-se ainda por se desenvolver sem rígidos formalismos e afastada da observância do contraditório e da ampla defesa, pois visa,

exclusivamente, a evitar novos acidentes (art. 86-A do CBA). Diante de tamanha singularidade, necessário que os efeitos desse procedimento investigativo se limitem à esfera preventiva, na medida em que não é de sua natureza a imputação de qualquer forma de responsabilidade e, portanto, não segue as regras legais que balizam os processos voltados a um fim sancionador.”

(**Crimes Aeronáuticos**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 557 – **com meus grifos**)

O uso do material da investigação aeronáutica no processo penal, assim, pode revelar-se profundamente contrário ao devido processo legal, pois àquela investigação é completamente estranho o contraditório e, ademais, é ela livre para cogitar causas não exatamente comprovadas, de modo a tentar abranger o maior número possível de fatores contribuintes, ainda que mínimos (ou seja, fatos que não seriam “causa” de crime, no sentido jurídico-penal). Por outro lado, se não fosse assim, a investigação aeronáutica perderia completamente a sua eficácia, para o fim a que destina, como demonstra, na mesma obra, Marcelo Honorato:

“Já sem ampla liberdade de cognição, o procedimento investigativo SIPAER acaba por perder eficácia, na medida em que deixará de considerar hipóteses e probabilidades como substrato de seu trabalho preventivo. Ao exigir-se um juízo de certeza da investigação aeronáutica, como ocorre com as perícias científicas, esvazia-se tal procedimento de sua capacidade preventiva, pois nem sempre um sinistro aéreo, derivado de complexa atividade técnica-operacional, terá sua análise jungida a certezas cartesianas, sem olvidar que um acidente aeronáutico, frequentemente, produz graves consequências, como o falecimento dos tripulantes e a destruição da aeronave, o que muito dificulta a reprodução exata dos fatos, mesmo que se considere a existência de modernos gravadores de voo.”

(**Crimes Aeronáuticos**, cit., p. 558)

Convém ressaltar também que, **em casos de crimes evidentes, como sequestros de aeronaves e atentados, a investigação é primordialmente policial e o SIPAER não deve atuar** (Código Brasileiro de Aeronáutica, art. 88-A, § 2º, e art. 88-D), posto que aí não se tratará de um problema de segurança aérea, mas de segurança pública.

Ao contrário do que alegado na inicial, a legislação criou mais uma

camada protetiva ao cidadão, vista agora sob outro viés: o da prevenção a possíveis e futuros acidentes aéreos, por meio da contínua observação, análise e aperfeiçoamento das práticas de aviação civil. Este é o objetivo principal da SIPAER.

A separação das investigações apenas se aplica a casos que, em princípio, pareçam acidentes provocados por falhas no máximo culposas, e não crimes dolosos.

Só isso já esmaece profundamente a tese inicial, pois a investigação do SIPAER não intenta substituir, nem concorrer, nem embaraçar a investigação criminal. Na verdade, na maioria dos casos em que houver a necessidade de maior investigação policial, que se dá nos casos de crimes dolosos, sequer haverá investigação do SIPAER.

No caso do acidente com o voo 283 da TAM, por exemplo, em que se descobriu ter sido colocada uma bomba sob um dos assentos dos passageiros, a **investigação foi entregue à polícia, já que a evidente causa criminosa do fato induziu a falta de utilidade da investigação aeronáutica** (ver Marcelo Honorato, Crimes Aeronáuticos, cit., p. 568, nota 32).

Interessa também ter em conta que o Código Brasileiro de Aeronáutica não subtrai os poderes constitucionais do Ministério Público ou da Polícia, mas apenas submete a questão do compartilhamento das investigações, em certos casos, ao prévio controle judicial, de modo que o juiz verifique justamente se o compartilhamento não poderá trazer prejuízos para a eficiência de investigações futuras de acidentes aéreos e, ademais, se ele tem potencial para ser útil no processo penal.

Em suma, o juiz não “*quebra o sigilo*” da investigação aeronáutica, quando autoriza o emprego de provas nela produzida pelo Ministério Público, mas apenas verifica previamente uma questão controversa, que é a distinção entre o que é prova suscetível de utilização lícita no processo penal e o que é informação útil tão somente para a segurança aérea. Nesse sentido, dispõe o art. 88-K do Código Brasileiro de Aeronáutica:

*“Art. 88-K. Para o uso das fontes SIPAER como prova, **nos casos permitidos por esta Lei**, o juiz decidirá após oitiva do*

representante judicial da autoridade SIPAER, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas.” (com meus grifos)

Essa submissão do compartilhamento ao controle judicial em nada se compara às cláusulas de reserva jurisdicional previstas na própria Constituição Federal, como menciona a petição inicial.

Aqui se trata de um trabalho de cooperação que o juiz, sujeito isento do processo penal, faz para compatibilizar, por um lado, a segurança aérea e, por outro, a eficiência de investigação criminal. Trata-se de solução legislativa comum no processo penal. Basta pensar, por exemplo, na autorização para a utilização de bem sequestrado, apreendido ou sujeito a qualquer medida assecuratória pelos órgãos de segurança pública (CPP, art. 133-A). É necessária a autorização do juiz para isso, mas não se trata de criar, por lei, uma “cláusula de reserva jurisdicional”, mas sim de reconhecer que, podendo apresentar controvérsia, a matéria precisa ser submetida ao juiz, único sujeito imparcial do processo.

Também não viola qualquer regra constitucional nem é inédito no processo penal o estabelecimento de certos sigilos contra a investigação criminal. Recordo, aqui, que existem cláusulas legais que autorizam que as testemunhas, em certas circunstâncias, esquivem-se de depor. Assim, por exemplo, está dito no art. 207 do Código de Processo Penal:

“Art. 207. São proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar o seu testemunho.”

Os sigilos estabelecidos para a investigação SIPAER têm por objetivo, essencialmente, evitar que depoimentos autoincriminatórios (que podem ter grande importância para a segurança aérea), sejam usados no processo penal. Ora, todo tipo de autoincriminação, não sendo uma confissão espontânea e consciente, viola, isso sim, o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV).

As normas impugnadas, além de estarem em plena sintonia com os mais altos níveis internacionais de legislação sobre o tema, revelam-se, na

verdade, como medidas de conformação legal, perfeitamente legítima, de normas constitucionais que têm espaços normativos de interseção que precisam ser disciplinados pelo legislador, de modo a evitar conflitos institucionais ou o esvaziamento de uma competência em favor de outra.

Conforme salientado pelo Presidente do Senado Federal, as alterações introduzidas pela Lei nº 12.970, de 8 de maio de 2014, são decorrentes de escolha política democrática realizada pelo Legislativo, após a ponderação de princípios e regras constitucionais, tendo-se privilegiado a segurança e a prevenção de acidentes, sem prejuízo da investigação criminal.

O requerente alega que a vedação de acesso às informações prestadas voluntariamente ao SIPAER (art. 88-I, § 2º, da Lei 12.970/2014) afronta o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, XXXV, LIV e LV, da CF). Ocorre que a Constituição da República não garante, em nenhum de seus dispositivos, acesso irrestrito a todas as informações e documentos suscetíveis de conterem informação relevante. Pelo contrário, a Constituição estabelece hipóteses de sigilo contra as investigações policiais, tais como as dispostas nos incisos XIV e XXXIII do art. 5º, de modo que eventual restrição não implica, por si só, violação aos referidos princípios.

Imperioso destacar que os colaboradores na investigação aeronáutica não são submetidos ao crivo do contraditório nem prestam compromisso, de modo poderiam omitir fatos conhecidos sem incorrerem no delito de falso testemunho (art. 342 do CP). É fundamental, ademais, que haja **um clima de total confiança no sigilo da informação para que as pessoas prestem depoimentos que possam esclarecer detalhes ocultos do acidente, sem temerem qualquer represália**. Os investigadores do SIPAER, nesse sentido, estão em posição semelhante à de psicólogos, médicos, padres, enfim, pessoas que recebem **depoimentos por fidúcia**.

As colaborações voluntárias são colhidas com o compromisso de que sejam utilizadas com o único fim de prevenir novos acidentes, e limitadas à instrução da investigação aeronáutica, sendo produzidas sob condições diferentes das de um processo criminal, nos termos do art. 88-I, § 3º, do Código Brasileiro de Aeronáutica (alterado pela Lei nº 12.970/2014).

A confidencialidade garantida da comunicação entre os gestores e os operadores da aviação é imprescindível para que os operadores continuem a reportar situações de insegurança ocorridas no dia a dia da aviação e, assim, colaborem para um espaço aéreo mais seguro.

As apurações realizadas pelo SIPAER têm natureza diversa das investigações e diligências realizadas pela Autoridade Policial ou pelo Ministério Público face seu caráter especulativo no aspecto da prevenção de futuros acidentes.

O SIPAER busca um juízo de probabilidade e não de certeza como é exigido no campo probatório penal ou civil. Isso porque a especificidade de sua atuação tem objeto distinto dos órgãos de persecução penal ou de potenciais autores de ações de responsabilidade civil.

Essa característica consta de forma expressa no art. 88-A, do Código Brasileiro de Aeronáutica:

Art. 88-A. A investigação Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos - SIPAER englobará práticas, técnicas, processos, procedimentos e métodos empregados para a identificação de atos, condições ou circunstâncias que, isolada ou conjuntamente, representem risco à integridade de pessoas, aeronaves e outros bens, unicamente em proveito da prevenção de acidentes aeronáuticos, incidentes aeronáuticos e ocorrências de solo.

§ 1o A investigação Sipaer deverá considerar fatos, hipóteses e precedentes conhecidos na identificação dos possíveis fatores contribuintes para a ocorrência ou o agravamento das consequências de acidentes aeronáuticos, incidentes aeronáuticos e ocorrências de solo.

§ 2o A autoridade de investigação Sipaer poderá decidir por não proceder à investigação Sipaer ou interrompê-la, se já em andamento, nos casos em que for constatado ato ilícito doloso relacionado à causalidade do sinistro e em que a investigação não trazer proveito à prevenção de novos acidentes ou incidentes aeronáuticos, sem prejuízo da comunicação à autoridade policial competente.

A previsão normativa afirma o emprego aberto de técnicas e

considera meras hipóteses para fins de causalidade, porquanto seu objetivo não é, simplesmente, identificar um responsável pelo infortúnio ou erro técnico, mas inserir informações colhidas globalmente “unicamente em proveito da prevenção de acidentes aeronáuticos, incidentes aeronáuticos e ocorrências de solo”.

Assim, o art. 88-I, p. 2o, do Código Brasileiro de Aeronáutica, deve ser interpretado de modo sistemático com o art. 88-A, bem como, com o art. 88-K, do mesmo diploma legal.

Nestes termos, não se cogita de inconstitucionalidade ante a especificidade da situação, competindo a participação do juiz para verificar os limites e o cabimento do compartilhamento das informações colhidas pelo SIPAER ante a natureza daquelas.

É por isso que a requisição judicial para a utilização das fontes de informações do SIPAER como provas em processos judiciais é necessária. As informações do SIPAER podem conter **elementos especulativos**, aptos a gerar prejuízo à cognição judicial, **somado à possibilidade de produzir abalo à relação de confiança entre os colaboradores e os órgãos de prevenção aeronáutica**. Caberá ao juiz, em cada caso, no exercício da função jurisdicional, avaliar se a liberação das informações tem relevância para o processo penal e se, uma vez liberadas essas informações, os danos à segurança aérea não serão superiores às vantagens para o processo criminal.

O art. 88-C do Código Brasileiro de Aeronáutica tem a finalidade de centralizar “ao acesso e à guarda de itens de interesse da investigação” perante o SIPAER ante as particularidades dos acidentes aéreos.

Ademais, a prioridade investigativa conferida ao SIPAER não se traduz em exclusividade, de modo que não prejudica a investigação policial. Admite-se o acesso da autoridade policial à cena do acidente, bem assim aos destroços, porém tal acesso deve ser submetido à coordenação da autoridade SIPAER (art. 88-P) como forma de organizar o acesso das demais autoridades aos elementos do acidente. E, volto a insistir, se ficar claro, desde logo, que se trata de crime doloso, o SIPAER deve deixar que a investigação policial prevaleça (Código Brasileiro de

Aeronáutica, art. 88-A, § 2º, e art. 88-D).

De resto, as novas disposições do Código Brasileiro de Aeronáutica permitem que as investigações (aeronáutica, administrativa e judicial) ocorram concomitantemente, prezando pela independência de cada uma, de modo que não sejam excludentes e possam cumprir suas respectivas finalidades.

Assim, a precedência investigativa do SIPAER não representa óbice à atividade das autoridades policiais e judiciárias, inexistindo vedação aos poderes investigativos de natureza cível ou criminal atribuídos ao Ministério Público ou aos órgãos de polícia judiciária pelos arts. 129, incisos I, VI, VIII e IX; e 144, § 1º, inciso II, e § 4º, da Constituição Federal. O que há, na realidade, é apenas a necessidade de cumprimento de algumas formalidades, a fim de que as informações sejam disponibilizadas, tudo em razão da importância dos bens jurídicos tutelados, quais sejam, a segurança e a preservação da vida humana.

Por fim, não há violação ao princípio da eficiência. Há, tão somente, distinção entre a investigação aeronáutica e os demais procedimentos previstos em lei, tais como criminal, civil, administrativo ou disciplinar, visando justamente a preservar-se a efetividade do primeiro, uma vez que as recomendações de segurança emitidas após a investigação potencializam atitudes preventivas, com amplos benefícios para toda a sociedade, tudo em consonância com o compromisso internacionalmente firmado de contribuição para a prevenção de acidentes aeronáuticos, incidentes aeronáuticos e ocorrências de solo.

Quando for o caso de investigações paralelas, o que deve ocorrer, entre as autoridades do SIPAER, da Polícia e do Ministério Público, é um processo de cooperação e sinergia, de sorte que o trabalho dessas instituições proporcionem a eventual punição de culpados, mas sobretudo melhorem as condições para a preservação da vida humana em casos futuros.

Em outros termos, a Lei nº 12.970/2014 e seus dispositivos impugnados não representam violações ao texto constitucional. Ao contrário, procuram compatibilizar princípios e normas constitucionais, sem implicar a anulações recíprocas. Trata-se de um diploma legislativo

avançado, conveniente, proporcional e equilibrado.

Diante do exposto, **julgo improcedente** o pedido e, por consequência, declaro constitucionais os arts. 88-C; 88-D; 88-I, § 2º; 88-K; 88-N e 88-P, todos da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, com a redação dada pela Lei nº 12.970, de 8 de maio de 2014, que dispõem sobre o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER) no Código Brasileiro de Aeronáutica.

É como voto.