

# A Convenção sobre Aviação Civil Internacional e a crise do sistema de tráfego aéreo: o caso do acidente ocorrido no dia 17 de julho de 2007

Elaine Barbosa Santana<sup>1</sup>

Fernando Carlos Wanderley Rocha<sup>2</sup>

## 1. Introdução

Este trabalho conduz uma análise da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), considerando como estudo de caso o acidente ocorrido, em 17 de julho de 2007, no Aeroporto de Congonhas, com a aeronave Airbus A320, prefixo PR-MBK, da TAM, Voo JJ 3054 e a divulgação pela Comissão Parlamentar de Inquérito “Crise do Sistema de Tráfego Aéreo” em audiência pública, no mês de agosto de 2007, de informações enviadas pelo Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA).

O referido caso será considerado à luz dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro sob a égide de tratados, acordos e convenções internacionais. Para tanto, será realizada análise do caso considerando os principais documentos da Convenção de Chicago relacionados à exposição das informações pela Comissão de Inquérito Parlamentar.

A temática ficará restrita ao viés do Direito Internacional Público, ressaltando, para tanto, a Convenção de Chicago, que considera o que futuro da aviação civil internacional pode contribuir poderosamente para

---

1 Graduada em Direito. Pós-graduação em Direito Público. Mestre em Direito Internacional e Econômico.

2 Graduado em Direito. Mestre em Aplicações Militares. Especialização em Filosofia Moderna e Contemporânea. Especialização em Análise de Sistemas. Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Ciências Sociais e Tecnológicas – FACITEC (DF).

criar e conservar a amizade e a compreensão entre as nações e os povos do mundo, mas que seu abuso pode transformar-se em ameaça ou perigo para a segurança geral. A referida Convenção ainda aconselha evitar todo atrito ou desinteligência e estimular entre as nações e os povos a cooperação, da qual depende a paz do mundo.

Quanto à Crise do Sistema de Tráfego Aéreo, cumpre observar que o cenário brasileiro aponta para uma série de fatos e fatores que agregam preocupações nacionais e internacionais. Nesse sentido, quando do acidente com o avião da TAM, já funcionava, na Câmara dos Deputados, a Comissão Parlamentar de Inquérito denominada “Crise do Sistema de Tráfego Aéreo”, criada que fora para averiguação de outro acidente; o que havia ocorrido com um avião de outra empresa aérea, no dia 29 de setembro de 2007.

## **2. A Convenção de Aviação Civil Internacional - Convenção de Chicago e os princípios basilares**

Com o intuito de proporcionar uma maior compreensão acerca da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), deve-se informar que a mesma foi firmada, em 7 de dezembro de 1944, em Chicago, por 52 Estados e entrou em vigor em 4 de abril de 1947. Essa Convenção deu origem à Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), agência especializada das Nações Unidas, que possui como objetivo a coordenação do transporte aéreo internacional, ligada ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC).

Cumpre ressaltar que, no seu preâmbulo, expressamente, apresenta que o desenvolvimento da aviação civil internacional pode contribuir para criar e conservar as relações e a compreensão entre as nações e os povos, visto que em função da rápida transformação da sociedade, em que as fronteiras se estreitam, o abuso de condutas pode causar ameaça ou perigo à segurança geral do mundo.

Nesse contexto, é estimulado o desenvolvimento de relações de cooperação que busquem alcançar os objetivos propostos na Convenção, proporcionando, dessa forma, maior confiabilidade nos procedimentos da aviação civil do país signatário. Na atualidade, a globalização proporciona às nações a possibilidade de efetivar diferentes acordos internacionais que favorecem o relacionamento sob vários aspectos. Esta celebração

permite a integração dos Estados com tratados comerciais e culturais, bem como suporta os tratados que se referem à cooperação internacional.

A cooperação jurídica internacional é um mecanismo imperioso para que as fronteiras territoriais não interfiram na efetivação do ideal de justiça e no cumprimento dos dispositivos legais do ordenamento jurídico dos Estados soberanos. Ademais, cumpre destacar que as relações estabelecidas por meio de tratados entre as nações são indispensáveis para que o conceito de Soberania não seja utilizado como argumento para garantir a impunidade e nem seja considerado obstáculo para conclusão de processos que dependam de dados externos ao espaço físico em que está inserida a demanda judicial ou administrativa. Assim, o instituto da cooperação jurídica oferece aos Estados meios para assegurar a eficácia da prestação jurisdicional e fortalece, por conseguinte, o Estado Democrático de Direito, sem, contudo, que a sua soberania seja restringida.

Em virtude da redução do espaço territorial de cada país que se aproxima pelas relações das sociedades globalizadas, o conceito de Soberania precisa ser repensado de forma a se adaptar à realidade instalada. Nesse contexto, cumpre registrar que as adaptações no ordenamento jurídico de cada Estado são imprescindíveis para que esse ordenamento não seja considerado obsoleto e permita que as conseqüências negativas sobrepujem todos os avanços decorridos da interdependência dos Estados. No caso em tela, a preocupação é ainda maior, visto que se trata de assunto de segurança internacional.

No tocante à interdependência dos Estados, torna-se premente que ocorra uma coadjuvação recíproca também na esfera jurídica. Verifica-se que vários são os mecanismos que favorecem o auxílio mútuo, decorrentes da celebração de tratados ou da garantia de reciprocidade. Assim, a cooperação jurídica internacional vem sendo tema de discussão de diversos órgãos estatais e internacionais. O Brasil participa de forma ativa na consecução das práticas de cooperação, conforme informações constantes no Ministério da Justiça, que relaciona diversos acordos firmados com Estados estrangeiros e orientações acerca dos procedimentos adotados. Ademais, o nosso País participa de redes de cooperação jurídica internacional que possuem como finalidade discutir aspectos relacionados à matéria no intuito de encontrar estratégias facilitadoras, informativas e promovedoras da cooperação entre os Estados que as integram.

Dentre as temáticas que circundam a matéria de cooperação, encontramos esforços voltados para os aspectos procedimentais que regem os a

aviação civil. Trata-se de um tema relevante pelas implicações teóricas e práticas que decorrem das políticas adotadas para atendimento dos dispositivos acordados entre os Estados, considerando o interesse público de toda a sociedade, principalmente no âmbito internacional.

Ainda no preâmbulo da Convenção de Chicago, consta que os seus signatários confirmam os princípios nela expostos para que a aviação civil internacional se desenvolva de maneira segura e sistemática e para que os serviços de transporte aéreo internacional se estabeleçam numa base de igualdade de oportunidades e funcionem eficaz e economicamente.

O preâmbulo da Convenção ainda estabelece que os Estados contratantes reconhecem ter cada Estado a soberania exclusiva e absoluta sobre o espaço aéreo sobre seu território. Cumpre ressaltar que o termo cooperação vem agregando alterações conceituais em decorrência da evolução do instituto da soberania. A mudança do panorama mundial, advindo do processo de globalização, avança os alicerces da tradicional noção de soberania. Nesse sentido, entrelaçam-se os conceitos e precisam ser estudados de forma sistêmica em virtude da relação direta nas ações internacionais que afetam a interdependência entre os Estados.

Wight (1985) assevera que as potências que despontam no cenário mundial não são capazes de elaborar toda sua política sem contar com outras potências, apenas se utilizando das prerrogativas atribuídas pela soberania. Explica, ainda, ao apresentar a política do poder, que nenhuma potência age em total distanciamento. Nesse sentido, observa-se que o conceito de soberania não pode ser imutável, vez que a dinâmica de transformação das relações internacionais favorece às adaptações necessárias.

Com arrimo nas considerações supracitadas, ressalta-se que o conceito de soberania surgiu em um espaço histórico que conduziu o pensamento acerca do assunto para um aspecto restritivo, que, com o passar dos acontecimentos internacionais, incorporaram novos elementos, considerando as relações estabelecidas entre Estados e os diversos tratados celebrados. A análise conceitual da soberania deve estar atrelada às condições históricas em que surge o conceito.

Sob a égide do raciocínio acima exposto, registra-se que a análise conceitual do termo soberania vincula-se às condições históricas que são apresentadas. Assim, a clássica concepção da soberania, proposta por Bodin (1956), que não reconhece nenhum superior na ordem interna e não se subordina a qualquer tipo de dependência no plano internacio-

nal, não possui respaldo no cenário atual. Segundo Bodin (1956, p. 26), a “soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República”. A política internacional demonstrou a imperiosidade de adaptação do conceito à realidade jurídico-social dos Estados conforme aduzido abaixo.

No sentido de observância das alterações advindas no processo de interdependência entre os Estados, surgem diversos entendimentos sobre o instituto da soberania. Alguns doutrinadores afirmam que a soberania sucumbiu diante da complexidade do processo de globalização, sendo considerada como extinta. Outros, divergem quanto ao conceito proposto por Bodin, considerando os aspectos históricos agregados aos elementos vislumbrados pelo referido autor, sem, contudo, deixar de atribuir importância ao instituto da soberania.

Entre o que a Convenção normatiza e os aspectos estratégicos e de segurança nacional, diante de eventuais preocupações no tocante à agressão à Soberania do Estado, é importante frisar que a cooperação internacional não ofende o poder de cada país. Mesmo que exista um tratado internacional incorporado como norma interna no ordenamento jurídico pátrio, faz-se necessário que os pedidos analisados sejam embasados de forma que a decisão proferida não seja dissonante dos preceitos da ordem pública e do interesse nacional. A própria Carta Magna prevê, em seu artigo 4º, inciso XI, que o Brasil se rege nas relações internacionais pelo princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

Após a apresentação das considerações acima, torna-se imprescindível ressaltar a necessidade de avanço dos estudos relacionados à cooperação internacional, buscando aprimorar o sistema jurídico a partir de uma visão global dos efeitos diretos ou indiretos advindos das relações entre os Estados. As referidas práticas propiciarão a elaboração de normas adequadas que permitirão o convívio de normas que irão favorecer a reciprocidade entre os Estados, possuidores direitos e deveres inerentes aos países contratantes.

As referidas observações são aprofundadas por Nádia de Araújo (2003), que ressalta que a posição de um país integrado no sistema internacional depende da sua credibilidade no contexto internacional e do incremento de suas transações comerciais com parceiros estrangeiros. Para tanto, deve angariar esforços para conseguir produzir críticas que induzam ao

aperfeiçoamento de normas internas e, no âmbito internacional, que favoreçam a prática cooperativa.

Com fulcro nos dos princípios constitucionais que orientam a celebração de tratados, garantindo a reciprocidade entre os Estados, o Brasil tem buscado ampliar tais possibilidades. Casella (2002) apresenta diversos acordos de cooperação que facilitam o processo de interdependência entre os Estados. Nesse sentido, a Convenção de Chicago possui importância para o ordenamento jurídico pátrio, apesar da não obediência a todos os princípios previstos, conforme será analisado no decorrer do texto.

### 3. Acidente aéreo ocorrido em 17 de julho de 2007

O maior acidente aéreo da América Latina e o maior acidente aéreo no mundo com uma aeronave Airbus A320 teve lugar, em 17 de julho de 2007, no Aeroporto de Congonhas, na zona sul da capital paulista, com a aeronave Airbus A320, prefixo PR-MBK, da TAM Linhas Aéreas, Vôo JJ 3054 – Porto Alegre (RS) a São Paulo (SP).

A aeronave decolara do Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre, por volta das 17h16m, com destino ao Aeroporto de Congonhas, onde, após tocar a pista, perto das 18h45m, não conseguiu frear, atravessando a Avenida Washington e chocando-se com um prédio da própria TAM (TAM Express, o ramo de cargas da empresa aérea), ocasionando a morte de 199 pessoas, entre 162 passageiros, 19 tripulantes da empresa que viajavam como passageiros e 6 tripulantes que conduziam a aeronave (187 pessoas a bordo) e 12 pessoas que estavam fora da aeronave (funcionários e clientes da TAM e um taxista que estava no posto de gasolina ao lado), sem qualquer sobrevivente a bordo.

### 4. Informações enviadas pela CENIPA e divulgadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito

O acidente como a aeronave da TAM encontrou em pleno funcionamento, na Câmara dos Deputados, a Comissão Parlamentar de Inquérito “CRISE DO SISTEMA DE TRÁFEGO AÉREO”, instalada a partir da colisão no ar, ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, no município de Peixoto de Azevedo, Estado do Mato Grosso, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol (vôo 1907), e um jato Legacy, da ExcelAire Service Inc.,

que provocou a morte dos 148 passageiros e 6 tripulantes que estavam a bordo do Boeing pertencente a companhia brasileira de aviação GOL.

Em função disso, a CPI requisitou ao Comando da Aeronáutica os dados contidos no Gravador de Dados de Vôo (FDR – *Flight Data Recorder*) e no Gravador de Voz da Cabine (CVR – *Cockpit Voice Recorder*), popularmente chamados de “caixas-pretas”, da aeronave da TAM. O material, sob a responsabilidade do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), foi entregue à CPI em um CD-ROM sob o grau de sigilo confidencial.

Todavia, parte do seu conteúdo foi divulgado em audiência pública, no dia 01 de agosto de 2007; mais especificamente o conteúdo dos 12 últimos minutos de vôo gravado no CVR, conforme transcrito a seguir<sup>3</sup>:

**“18:18:24.5**

[Comandante faz comunicado aos passageiros. Ouve-se o som de assobio e em, seguida, a comissária pede para abrir a porta. O piloto pergunta se está tudo OK. A comissária responde que tudo na cabine está OK, e então pergunta aonde eles vão pousar]

**Piloto:** Eu acabei de informar.

**Comissária:** Desculpe, eu não ouvi ela dizendo.

**Piloto:** Mas ela ouviu, Congonhas.

**Comissária:** É Congonhas? Então ótimo. Ela deve ter ouvido. Obrigada.”

**“18:43:04.3**

**Piloto:** Lembre-se, nós temos apenas um reverso.

**Co-piloto:** Sim... só o da esquerda.

[No rádio, TAM 3054 reduz a velocidade para aproximação e chama a torre na frequência 127.15]

**Co-piloto:** 12715, câmbio.

**Piloto:** Boa tarde.

**Piloto:** Flaps 2.

**Co-piloto:** Velocidade checada.

**Co-piloto:** Flaps a 2.

**Co-piloto:** Torre de São Paulo, aqui é TAM 3054.

---

<sup>3</sup> As informações foram obtidas no Jornal da Câmara (edição de 02 de agosto de 2007 ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)) que materializa o ocorrido.

**Torre:** TAM 3054, reduza a velocidade mínima para aproximação, o vento é norte com 06 [nós]. Eu vou informar quando liberar três cinco à esquerda.

**Co-piloto:** Boa tarde, reduzindo ao mínimo possível [a velocidade].

**Piloto:** Trem de pouso abaixado.

**Co-piloto:** Trem de pouso abaixado.

**Piloto:** Flaps 3.

**Co-piloto:** Velocidade checada.

[Check list final, a aeronave passava por Diadema]”

“18:46:10.4

**Co-piloto:** Tripulação, preparar para pousar. [avisando no sistema de voz do avião]

**Piloto:** Pousando sem azul. (...) Pista à vista, pousando. Pergunte a ele [a torre] sobre as condições de chuva, as condições da pista, e se a pista está escorregadia.

**Co-piloto:** TAM em aproximação final, a duas milhas de distância. Poderia confirmar as condições?

**Torre:** Está molhada, e ainda escorregadia. Eu vou informar quando 35 esquerda estiver liberada, 3054.

A torre informa que uma aeronave está começando a decolar.

**Piloto:** Molhada e escorregadia!

**Torre:** TAM 3054, 35 à esquerda liberada para pousar. A pista está molhada e escorregadia e o vento é 330 a 8 nós.

**Co-piloto:** 330 a 8, é o vento.

**Piloto:** Checado.

**Torre:** 3054?

**Co-piloto:** 3054, entendido.

**Piloto:** O pouso está liberado?

**Co-piloto:** liberado para pousar.

(som do piloto automático desconectando. Som de três cliques indicando a reversão do CAT2 ou 3 para CAT1, para vôo manual)”

“18:47:56.9

(O GPS emite um aviso de aproximação do solo)

**Co-piloto:** O quê?

**Piloto:** Iniba o aviso do GPS para mim.

**Co-piloto:** Okay. Um ponto agora, OK?



**Piloto:** Okay

[Som do movimento do acelerador. Barulho do motor aumenta. Som de toque na pista] “

“18:48:26.3

**Co-piloto:** Reverso número 1 apenas. Spoilers [sistema de freios] nada.

**Piloto:** Aaiii. [suspiro] Veja isso.

**Co-piloto:** Desacelera, desacelera.

**Piloto:** Não consigo, não consigo. Ai meu Deus... Ai meu Deus.

**Co-piloto:** Vai vai vai, vira vira vira vira. Vira vira para... não, vira vira.

[Som de colisão]

**Voz na cabine:** Ah, não.

[Pausa no barulho de colisão. Som de um grito de voz feminina. Som de colisão]

*Fonte: Agência Câmara”*

## 5. Análise dos fatos à luz do direito internacional público

Conforme asseverado anteriormente, a Convenção sobre Aviação Civil Internacional foi firmada, em 7 de dezembro de 1944, na Cidade de Chicago, nos Estados Unidos, por 52 Estados contratantes, estabelecendo, entre outras coisas, a criação de uma agência especializada, a International Civil Aviation Organization – ICAO (Organização de Aviação Civil Internacional – OACI), que, em 1947, tornou-se uma Agência da Organização das Nações Unidas (ONU) com sede em Montreal, Canadá, e escritórios regionais em Bangkok, Cairo, Dakar, Lima, México e Paris.

A ICAO, com o objetivo de promover a cooperação internacional na aviação civil, busca a definição comum de princípios e acordos que permitam a evolução da aviação civil internacional de forma segura e ordeira e o estabelecimento de serviços relacionados com o transporte aéreo internacional numa base de igualdade de oportunidade e de acordo com princípios econômicos. Em outros termos, a ICAO tem como finalidade coordenar e regular o transporte aéreo internacional.

A Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago) entrou em vigor, em 4 de abril de 1947, depois que mais de 26 Estados apresentaram seus instrumentos de ratificação.

O Brasil firmou-a, na cidade de Washington, em 29 de maio de 1945, com aprovação pelo Congresso Nacional, em 11 de setembro de 1945, e promulgação pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946. O referido decreto promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em 7 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945.

No ato de promulgação do referido Decreto, nenhuma ressalva foi apresentada pelo Governo brasileiro naquela ocasião. Essa Convenção foi complementada por emendas, firmadas pelos seguintes Protocolos, com os parênteses indicando os decretos que os promulgaram: Montreal, 1947 (Dec. 27.649/49); Montreal, 1954 (Dec. 51.424/62); Montreal, 1954 (Dec. 51.425/62); Montreal, 1961 (Dec. 64.990/69); Roma, 1962 (Dec. 80.487/77); Nova York, 1971 (Dec. 73.002/73); Viena, 1971 (Dec. 80.486/77); Montreal, 1974 (Dec. 85.705/81).

Em que pese a Convenção de Chicago datar de 1946 a Carta Magna de 1988 recepcionou-a. Reza a nossa Constituição Federal (grifo nosso):

CF, art. 5º, § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos *tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*.

Portanto, o ordenamento jurídico brasileiro, fundado que é na Carta Magna, compreende os direitos e obrigações decorrentes dos Tratados internacionais de que o Brasil seja Estado contratante, que, desse modo têm asseguradas a sua validade e eficácia no plano interno.

Ainda no plano constitucional, no que diz respeito especificamente à aviação, há o seguinte dispositivo:

CF, art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Nos termos da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, assinada em 23 de Maio de 1969 (grifos nossos):

### **Artigo 1º** Âmbito da presente Convenção

A presente Convenção aplica-se aos tratados concluídos entre Estados.

### **Artigo 2º** Definições

1 - Para os fins da presente Convenção:

a) «Tratado» designa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo direito internacional, quer esteja consignado num instrumento único, quer em dois ou mais instrumentos conexos, e qualquer que seja a sua denominação particular;

b) «Ratificação», «aceitação», «aprovação» e «adesão» designam, conforme o caso, o ato internacional assim denominado pelo qual um Estado manifesta, no plano internacional, o seu consentimento em ficar vinculado por um tratado;

Assim, a expressão “tratados” trazida pela Constituição Federal tem sentido amplo e se aplica aos tratados em sentido estrito, às convenções e a aos demais atos internacionais de que seja o Brasil participante.

Ainda da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, são extraídos os seguintes dispositivos que dizem da obrigatoriedade do tratado para os Estados que o aprovaram assinaram ou ratificaram.

#### **Artigo 26.** *Pacta sunt servanda*

Todo o tratado em vigor vincula as Partes e deve ser por elas cumprido de boa fé.

#### **Artigo 27.** Direito interno e observância dos tratados

Uma Parte não pode invocar as disposições do seu direito interno para justificar o não cumprimento de um tratado. Esta norma não prejudica o disposto no artigo 46.

Em conseqüência, todo tratado, seja qual for a denominação e característica formal, uma vez que um Estado a ele se obrigou com a sua assinatura, ratificação ou adesão, torna-se norma cogente – que é absoluta e deve ser integralmente cumprida, sem alterações ou exclusões pelas partes –, alcançando e obrigando, não só o Executivo, mas também o Judiciário e o Legislativo, de modo que não poderá ser elidida pela legislação interna nos termos do que determina a Convenção de Viena.

Ensina-nos Celso de Albuquerque Mello (1994, p.200) (grifos nossos): “Os Tratados estabelecem uma relação de Estado a Estado e se aplicam, salvo estipulação em contrário, a todo o território dos contratantes. *Eles acarretam de modo indireto obrigações para os poderes estatais. O Poder Judiciário é obrigado a aplicar o Tratado. O Poder Executivo deverá cumpri-lo e o Legislativo, se for o caso, deverá elaborar as leis necessárias para a sua execução.* O descumprimento de qualquer uma destas obrigações acar-

retará a responsabilidade internacional do Estado. Os tratados, de um modo genérico, *só atingem os indivíduos através do direito interno após a sua incorporação a este direito.*”

O art. 178 da Carta Magna de 88, por sua vez, é implementado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, o Código Brasileiro de Aeronáutica, evidentemente também recepcionado por aquela, que, em consonância com o parágrafo 2º do art. 5º da Constituição Federal, preconiza (grifos nossos):

**Art. 1º** O Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar.

§ 1º - Os Tratados, Convenções e Atos Internacionais, celebrados por delegação do Poder Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional, vigoram a partir da data neles prevista para esse efeito, após o depósito ou troca das respectivas notificações, podendo mediante cláusula expressa, autorizar a aplicação provisória de suas disposições pelas autoridades aeronáuticas, nos limites de suas atribuições, a partir da assinatura (arts. 14, 204 e 214).

§ 2º - Este Código se aplica a nacionais e estrangeiros, em todo território nacional, assim como no exterior, até onde for admitida sua extraterritorialidade.

§ 3º - A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista no Código, pelas leis especiais e normas sobre matéria aeronáutica (art. 12).

**Art. 2º** Para os efeitos deste Código *consideram-se autoridades aeronáuticas competentes as do Ministério da Aeronáutica*, conforme as atribuições definidas nos respectivos regulamentos.

Desse modo, em reforço e em perfeita consonância com a Constituição Federal, o Código Brasileiro de Aeronáutica estabelece direitos e obrigações:

- decorrentes dos Tratados, Convenções e atos internacionais, firmados e ratificados pelo Brasil;
- constantes do próprio Código; e
- constantes de legislação complementar.

Por sua adesão à Convenção de Chicago, o Brasil comprometeu-se a observar as Normas e Recomendações Internacionais que, sob a denominação de *Anexos* à Convenção, forem adotadas pela Organização de Aviação Civil Internacional, com a aprovação da maioria dos Estados contratantes, ressalvada a faculdade de cada um notificar as “diferenças” com que as observará, quando colidirem com a sua legislação ou quando não as considerar convenientes aos interesses nacionais.

Esses Anexos, em número de dezoito, se constituem em um desdobramento do art. 37 da Convenção de Chicago, que trata da adoção de normas e processos internacionais no âmbito da aviação civil. Segundo esse dispositivo da Convenção os Estados Contratantes se comprometem a colaborar a fim de lograr a maior uniformidade possível em regulamentos, padrões, normas e organização relacionados com as aeronaves, pessoal, aerovias e serviços auxiliares, em todos os casos em que a uniformidade facilite e melhore a navegação aérea.

O processo de globalização, fruto da sociedade moderna e da diminuição das fronteiras culturais, produz benefícios significativos como intercâmbio de conhecimento devido ao avanço da informatização, integração entre as diversas culturas. O fenômeno possui influência nas injunções políticas e econômicas desenvolvidas pelos Estados, mudanças na ordem social interna de cada país, ingerência nas normas produzidas internamente em virtude de preceitos do direito supranacional. Nesse sentido, David Held afirma que a globalização é facilitada por tipos diferentes de infra-estrutura – física (como os transportes ou o sistema bancário) normativa (como as regras do comércio), e simbólica (a exemplo do inglês, usado como língua franca) – que criam as precondições para formas regularizadas e relativamente duradouras da interligação global.

Apesar das oportunidades advindas do referido processo de globalização, várias alterações na ordem social do país podem ser observadas, implicando profundas mudanças nas relações internas de cada Estado. Neste tocante, a Convenção já prevê a necessidade de uniformizar os regulamentos, padrões, normas e organizações à aviação.

Nesse contexto, a referida Convenção prevê que estarão sujeitos a atualizações, por emendas, relacionadas com a segurança, regularidade e eficiência de navegação aérea que oportunamente foram necessárias, atualmente. Além disso, apresenta 18 anexos que complementam a Convenção: 1, *Anexo 1 - Licenciamento de Pessoal*; 2. *Anexo 2 - Regras de Vôo*;

3. *Anexo 3* - Serviço Meteorológico de Navegação Aérea Internacional; 4. *Anexo 4* - Cartas Aeronáuticas; 5. *Anexo 5* - Unidades de Medida utilizadas em operações em Vôo e em Terra; 6. *Anexo 6* – 1 – Transporte Aéreo Comercial Internacional – Aeronaves, 2 – Aviação Geral Internacional, 3 – Vôos Internacionais – Helicópteros; 7. *Anexo 7* - Registros Nacionais e Matrículas de Aeronaves; 8. *Anexo 8* - Certificados de Navegabilidade de Aeronaves; 9. *Anexo 9* – Facilitação; 10. *Anexo 10* - Telecomunicações Aeronáuticas (vols. I a V); 11. *Anexo 11* - Serviços de Tráfego Aéreo; 12. *Anexo 12* - Busca e Salvamento; 13. *Anexo 13* - Investigação de Acidentes Aeronáuticos; 14. *Anexo 14* - Aeródromos (vols. I e II); 15. *Anexo 15* - Serviços de Informação Aeronáutica; 16. *Anexo 16* - Proteção do Ambiente; 17. *Anexo 17* - Segurança – Proteção da Aviação Civil Internacional Contra Atos de Intervenção Ilícitos; 18. *Anexo 18* - Segurança Aérea de Mercadorias perigosas.

Esses Anexos estão inseridos no sistema jurídico brasileiro em cumprimento ao princípio da recepção automática, que faz com que as normas do direito internacional sejam acatadas diretamente pelo nosso ordenamento jurídico, sem a necessidade de qualquer transformação em lei ou em outro ato de direito interno.

No caso de incompatibilidade do seu direito interno como alguma norma estatuída pelos Anexos à Convenção, o Estado contratante deverá informar essa situação ao Conselho da ICAO, em obediência ao art. 38 da Convenção que prevê os procedimentos que devem ser adotados quando houver diferenças entre as normas e processos internacionais. Nesse sentido, ressalta que se um Estado se vê impossibilitado de cumprir em todos os seus detalhes certas normas ou processos internacionais, ou de fazer que seus próprios regulamentos e práticas concordem por completo com as normas e processos internacionais que tenham sido objeto de emendas, ou se o Estado considerar necessário adotar regulamentos e práticas diferentes em algum ponto dos estabelecidos por normas internacionais, informará imediatamente a Organização Internacional de Aviação Civil das diferenças existentes entre suas próprias práticas e as internacionais.

Da mesma forma, ocorre quando houver emendas o Estado que não fizer estas alterações nos seus regulamentos ou práticas deverá informar o Conselho dentro do período de 60 dias a contar da data em que for adotada a emenda às normas internacionais, ou indicará o que fará a esse respeito. Em tal caso o Conselho notificará imediatamente a todos os demais

Estados a diferença existente entre as normas internacionais e as normas correspondentes no Estado em apreço, ocorre que o Brasil, mesmo com todas as emendas existentes, não houve manifestação a respeito.

Ainda que possa causar alguma estranheza, pois, em regra, cada ato internacional, para surtir efeito, deve passar pela aprovação do Congresso Nacional, os Anexos à Convenção e emendas subseqüentes dispensam essa formalidade, entrando tacitamente em vigor após três meses depois da data em que foram submetidos à apreciação dos Estados contratantes naquilo que não houver manifestação contrária do Estado e desde que a maioria dos Estados não os desaprove.

## **6. Inobservância dos procedimentos da Investigação de acidentes aeronáuticos, incidentes aeronáuticos e ocorrência de solo e o princípio da prevenção de acidentes previstos no anexo 13**

O artigo 90 da Convenção prevê o procedimento para a adoção dos Anexos e emendas. Desses Anexos, é de nosso interesse imediato o Anexo 13, estabelecido desde fevereiro de 1946, dizendo respeito às normas e práticas recomendadas para a investigação de acidentes aeronáuticos e também quanto ao que os Estados contratantes deverão seguir nessas circunstâncias.

O Anexo 13 da Convenção de Chicago, em conseqüência, preconiza ao Estado contratante a investigação dos acidentes aéreos em conformidade com os procedimentos preconizados pela ICAO.

No Brasil, legalmente, o Comando da Aeronáutica detém a competência para conduzir a investigação dos acidentes aéreos, existindo uma estrutura que envolve vários órgãos inseridos no Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – SIPAER –, que tem por objetivo executar a atividade de investigação e prevenção de acidentes e incidentes aeronáuticos. Na estrutura do SIPAER, sobressai-se o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA –, órgão central do sistema, diretamente subordinado ao Comando da Aeronáutica, a quem compete planejar, orientar, coordenar, controlar e executar as atividades de investigação e prevenção de acidentes ou incidentes aeronáuticos.

Portanto, a ação do CENIPA passa pela obediência às normas emanadas do Anexo 13 à Convenção de Chicago que, pelo tudo o que foi

exposto anteriormente, obriga também a todas as autoridades no plano interno o País, de quaisquer dos Poderes da República. Internamente, os órgãos do SIPAER regulam suas atividades, entre outros, pelos documentos intitulados Normas de Sistema do Comando da Aeronáutica NSCA 3-6 – INVESTIGAÇÃO DE ACIDENTE AERONÁUTICO, INCIDENTE AERONÁUTICO E OCORRÊNCIA DE SOLO, e NSCA 3-3 – PREVENÇÃO DE ACIDENTES AERONÁUTICOS, ambos em conformidade com o Anexo 13 da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI).

Do Anexo 13, organizado em 8 capítulos e apêndices, destacamos alguns dispositivos, aplicáveis aos fatos que dizem respeito ao presente trabalho. Do Capítulo 3. GERAL do Anexo 13 destaca-se o seguinte parágrafo, aplicável ao parecer aqui em consideração (grifo nosso):

3.1 O único objetivo da investigação de um acidente ou *incidente aeronáutico* será o da *prevenção de acidentes e incidentes*. Não é propósito dessa atividade determinar culpa ou responsabilidade.

Sendo mais expresso, os elementos colhidos pelo órgão aeronáutico não deveriam ser utilizados para outros fins diferentes dos preconizado dispositivo esse que a todos obriga. Do Capítulo 5. INVESTIGAÇÃO do Anexo 13, ainda que com outra redação, outros dispositivos apontam no mesmo sentido do anterior (grifos nossos):

5.4. *A autoridade de investigação do acidente aeronáutico será independente na condução da investigação e terá autoridade irrestrita para conduzi-la em conformidade com as disposições deste Anexo. (...)*

5.4.1. *Recomendação.- Qualquer procedimento judicial ou administrativo para determinar culpa ou responsabilidade deve ser independente de qualquer investigação conduzida sob as disposições deste Anexo.*

Nesse mesmo capítulo está enquadrada, com extrema precisão, a conduta pela qual a CPI feriu, fortemente, o tratado internacional do qual o Brasil é Estado contratante (grifo nosso):

*Não-divulgação dos dados*

5.12. O Estado condutor da investigação de um acidente ou incidente aeronáutico não tornará as seguintes informações disponíveis para outros fins diferentes da investigação do acidente ou incidente, salvo se a competente autoridade para a administração da justiça no Estado determinar que a divulgação seja mais importante do que as consequências adversas no âmbito nacional e internacional que tal ação poderá ter na atual ou futura investigações:



- a) As declarações tomadas pelas autoridades encarregadas da investigação;
  - b) As comunicações entre as pessoas envolvidas na operação da aeronave;
  - c) As informações de caráter médico ou pessoal das pessoas envolvidas no acidente ou incidente aeronáutico;
  - d) *As gravações das conversas dos pilotos no cockpit voice recorder (CVR) e as transcrições das mesmas;*
  - e) As opiniões expressadas na análise de informação, incluída a informação contida nos registradores de dados de voo e de voz (caixas-pretas).
- (...)

As informações contidas nos registros acima, incluindo aquelas prestadas voluntariamente pelas pessoas entrevistadas no curso da investigação de um acidente ou incidente aeronáutico, poderiam ser utilizadas de forma desapropriada fora do âmbito da prevenção, em procedimentos disciplinares, administrativos, civis e penais. *Se tais informações forem divulgadas, poderão, no futuro, vir a dificultar o trabalho dos investigadores de acidentes aeronáuticos. A falta de acesso a essa informação poderia impedir o processo de investigação e afetar seriamente a segurança de voo.*

Reflexo imediato do descumprimento desse preceito pelas autoridades brasileiras está na negativa de os pilotos e controladores de voo envolvidos na colisão, em 29 de setembro de 2006, entre o Legacy da ExcelAire e o Boeing 737-800, da Gol (voo 1907), prestar informações à comissão de investigação aeronáutica. A ser mantida essa postura institucional, é de se prever que, a médio e longo prazos, haverá acentuada degradação da segurança de voo no território brasileiro, com reflexos inevitáveis também no campo econômico e no da segurança nacional.

De Parecer P000301990 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, em Portugal ([www.dgsi.pt/nsf](http://www.dgsi.pt/nsf)) verifica-se que essa questão tem lugar, também, além dos limites do Estado brasileiro: a análise deste problema, não deve ser perdido de vista que o inquérito aeronáutico, na medida em que tem como único objetivo a prevenção de futuros acidentes pelas mesmas causas, precisa de contar com a colaboração sincera da tripulação técnica da aeronave. Essa colaboração é quase impossível de obter, se os visados, designadamente, os pilotos, souberem que os seus depoimentos podem ser utilizados para efeitos disciplinares ou criminais. Mesmo relativamente às gravações feitas no cockpit, a

“International Federation of Air Line Pilots Associations”, ameaça recomendar aos seus associados que desliguem os equipamentos de gravação durante o voo, se os Estados persistirem em não respeitar a norma do § 5.12 do Anexo 13.

Tratando de forma minudente sobre o tratamento a ser dispensado às informações que dizem respeito aos acidentes e incidentes aeronáuticos, o Apêndice “E” – ORIENTAÇÃO JURÍDICA PARA A PROTEÇÃO DA INFORMAÇÃO OBTIDA A PARTIR DE SISTEMAS DE COLETA E PROCESSAMENTO DE DADOS DE SEGURANÇA OPERACIONAL do Anexo 13 à Convenção de Chicago traz inúmeros dispositivos. Esses sistemas devem ser entendidos como o CVR (*Cockpit Voice Recorder* – Gravador de Voz da Cabine), o FDR (*Flight Data Recorder* – Gravador de Dados de Vôo), os gravadores de imagem e os gravadores de conversações de controle de tráfego aéreo.

Os dispositivos mais relevantes desse Apêndice “E” do Anexo 13 à Convenção de Chicago seguem transcritos (grifos nossos):

### 3. *Princípios de proteção*

3.1 A informação sobre segurança operacional deve reunir os requisitos para ser protegida do uso inapropriado de acordo com condições especificadas, que deverão incluir, entre outras coisas, a coleta de informação que *há de ser feita para fins explícitos de segurança operacional* e sua divulgação deverá impedir sua contínua disponibilidade. (...)

### 4. *Princípios de exceção*

Haverá exceções à proteção da informação sobre segurança operacional somente mediante leis e regulamentos nacionais quando:

a) exista evidência de que a ocorrência foi causada por um ato praticado, de acordo com a lei, com intenção de causar dano, ou praticado com o conhecimento de que o dano provavelmente ocorreria, equivalendo a uma conduta temerária, a negligência grave ou a ato doloso;

b) uma autoridade competente considere que as circunstâncias indicam razoavelmente que o evento pode ter se originado com a intenção de causar dano, ou praticado com o conhecimento de que o dano provavelmente ocorreria, equivalendo a uma conduta temerária, a negligência grave ou a ato doloso; ou

c) mediante um exame de uma autoridade competente que determine a divulgação da informação sobre segurança operacional por ser neces-

sária para a adequada administração da justiça e que sua divulgação seja mais importante do que as conseqüências adversas no âmbito nacional e internacional que tal divulgação poderá ter na futura disponibilidade da informação sobre segurança operacional.

### 5. *Divulgação ao público*

5.1 Sujeita aos princípios de proteção e exceção que se listados anteriormente, qualquer pessoa que pretenda divulgar informação sobre segurança operacional terá que justificar tal divulgação.

5.2 Deverão ser estabelecidos critérios formais para a divulgação de informação sobre segurança operacional e estes compreenderão, entre outras coisas, o seguinte:

a) a divulgação da informação sobre segurança operacional é necessária para corrigir as condições que comprometem a segurança operacional e/ou para modificar políticas e regulamentos;

b) a divulgação da informação sobre segurança operacional não impede sua futura disponibilidade com a finalidade de melhorar a segurança operacional;

c) a divulgação de informação pessoal relevante incluída na informação sobre segurança operacional obedece às leis de privacidade aplicáveis; e

d) a divulgação da informação sobre segurança operacional se fará sem revelar as identidades, de forma resumida ou combinada.

### 6. *Responsabilidade da custódia da informação sobre segurança operacional*

Cada SDCPS (Safety Data Collection and Processing System – Sistema de Coleta e Processamento de Dados de Segurança Operacional) deverá contar com um custódio designado. É da responsabilidade do custódio da informação sobre segurança operacional aplicar toda a proteção possível em relação à divulgação da informação, a menos que:

a) o custódio da informação sobre segurança operacional conte com consentimento da fonte da informação para que esta seja divulgada; ou

b) o custódio da informação sobre segurança operacional esteja seguro de que a divulgação da informação sobre segurança operacional se fará de acordo com os princípios de exceção.

### 7. *Proteção da informação registrada*

Considerando que as gravações ambientais das conversações no lugar de trabalho exigidas pela legislação, como no caso dos gravadores de voz da cabine (cockpit voice recorders – CVRs) no posto dos pilotos podem ser percebidas como uma invasão da privacidade do pessoal de

operações, diferentemente de outros profissionais que não estão expostos a isso:

a) *com sujeição aos princípios de proteção e exceção anteriores, as leis e regulamentos nacionais deverão considerar as gravações ambientais das conversações no lugar de trabalho exigidas pela legislação como informação protegida e privilegiada*, isto é, como informação que merece maior proteção; e

b) as leis e regulamentos nacionais deverão prover medidas específicas para proteger tais gravações quanto a seu caráter confidencial e a seu acesso ao público. Tais medidas específicas de proteção das gravações das conversações no lugar de trabalho que exige a legislação podem incluir a emissão de ordem judicial de não divulgação ao público.

O Brasil, que pela década de 1950 ainda tinha a apuração dos acidentes aeronáuticos seguindo o modelo dos inquéritos e buscando determinar culpa e responsabilidades, hoje, em harmonia com a tendência universal, tem como um dos princípios que norteia a investigação dos acidentes aéreos o indicado a seguir (grifo nosso):

Reportar incidente é prevenir acidente. Quando alguma coisa anormal acontece e se consegue enfrentar e solucionar o problema, a experiência deve ser compartilhada. *Após a conclusão, deve-se difundir as recomendações ou apenas comentar a ocorrência*, dando ênfase a como o acidente foi evitado.

O modelo anterior se mostrou completamente ineficaz, na medida em que as pessoas envolvidas, temendo sanções, esquivavam-se de colaborar com preciosas informações sobre o ocorrido, não contribuindo para elucidação dos fatos e, em consequência, para a formulação de normas e procedimentos atualizados, de modo a prevenir outras ocorrências semelhantes.

Essa prática só começou a ser modificada a partir dos influxos da Convenção de Chicago, mais especificamente do seu Anexo 13, estabelecendo que: *O único objetivo da investigação de um acidente ou incidente aeronáutico será o da prevenção de acidentes e incidentes*.

Essa mudança de postura filosófica fez com que, atualmente, as investigações tenham unicamente a finalidade de prevenção de acidentes, não havendo a preocupação em apontar responsáveis, mas de se identificar os fatores contribuintes para o acidente com o objetivo de serem adotadas normas e procedimentos para evitar a sua repetição.

Mesmo assim, se no processo de investigação forem constatados indícios de crime ou contravenção, a Comissão de Investigação procederá a

notificação da autoridade policial para que, completamente independente da investigação do SIPAER, tome as providências legais decorrentes.

De qualquer modo, sob o viés do Direito Internacional incorporado ao direito interno brasileiro, contrariar as disposições da Convenção de Chicago e dos seus Anexos representa o cometimento de infrações a um tratado internacional; o que em muitos países pode ser visto como crime, em que pese no Brasil não ser assim.

No caso em pauta, a Convenção de Chicago não acarreta sanções diretas aos Estados infratores e, muito menos, aos nacionais desse Estado. Todavia, é evidente que traz uma mancha à imagem do País no cenário internacional; o que poderá resultar em sanções brotadas indiretamente de outras formas.

Apesar do conteúdo do tratado não prever sanções a serem aplicadas, por se tratar de recomendação, não há como deixar de registrar que o fato leva a um descrédito do País frente à comunidade de segurança de vôo mundial, gerando críticas à instituição por órgãos internacionais.

De qualquer modo, ainda que gravando as informações como confidenciais, o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) deve atender à requisição oriunda da CPI, que dispõe de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (CF, art. 58, § 3º), encaminhando as informações àquele órgão de fiscalização e controle do legislativo; que delas deveria se utilizar exclusivamente para fins investigatórios.

## 7. Conclusão

Diante dos fatos expostos e da análise do direito internacional, especialmente da Convenção de Chicago, a publicidade que se deu da transcrição das gravações das conversas dos pilotos no *Cockpit Voice Recorder* (CVR) da aeronave acidentada não encontra justificativa razoavelmente plausível à luz do Anexo 13 da Convenção de Chicago, que recomenda a não divulgação da transcrição das conversações entre a tripulação gravadas nas caixas-pretas das aeronaves.

De certa maneira, trata-se de uma gravação ambiental em que as partes, voluntariamente, contribuem para que ela sirva como instrumento destinado à prevenção de futuros acidentes e incidentes aéreos.

Por essa ótica, em que pese não termos mergulhado em considerações à luz do direito pátrio, não é demais lembrar que ninguém é obrigado a produzir provas contra si. Mas essa é uma discussão para outro momento.

## Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, Nadia. *Direito Internacional Privado: Teoria e Prática Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BODIN, Jean. *Los seis libros de la república*. Madrid: Tecnos, 1956.
- CASELLA, Paulo Borba e SANCHEZ, Rodrigo Elian (orgs.). *Cooperação Judiciária Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- MELLO, Celso Albuquerque. *Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.
- WIGHT, Martin. *A política do poder*. Trad. Carlos Sérgio Duarte. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

*Recebido em abril/2008*

*Aprovado em julho/2008*