



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Nº 167-A, DE 1999

(Do Sr. Jair Meneguelli e outros)

Susta os efeitos da Portaria nº 179-A/STE, de 24 de março de 1999, do Departamento de Aviação Civil - (DAC); tendo pareceres: da Comissão de Viação e Transportes, pela aprovação, contra o voto do Deputado Romeu Queiroz e, em separado, do Deputado Carlos Dunga (relator: DEP. CARLOS SANTANA); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. JOSÉ GENOÍNO).

(ÀS COMISSÕES DE VIAÇÃO E TRANSPORTES; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

SUMÁRIO

- I - Projeto Inicial**
- II - Na Comissão de Viação e Transportes:**
 - parecer vencedor
 - parecer da Comissão
 - voto em separado
- III- Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:**
 - parecer do Relator
 - parecer da Comissão

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam suspensos os efeitos da Portaria nº 179-A/STE, de 24 de março de 1999, do Departamento de Aviação Civil (DAC), que “altera a seção 121.391 do RBHA 121 que estabelece o número mínimo de comissários a bordo”.

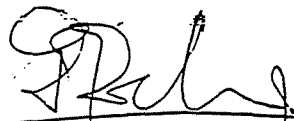
Art. 2º Este Decreto Legislativo entre em vigor na data da sua publicação.

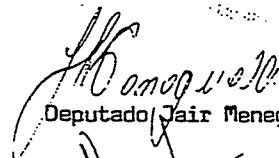
JUSTIFICATIVA


A Portaria nº 179-A/STE, de 24 de março de 1999, do Departamento de Aviação Civil (DAC), que “altera a seção 121.391 do RBHA 121 que estabelece o número mínimo de comissários a bordo”, altera o critério que determina o número de comissários em aeronaves, passando a ser determinante o número de assentos de cada aeronave. A mudança não foi acompanhada por qualquer estudo técnico necessário à preservação do voo. O critério prejudicado pela Portaria nº 179-A/STE/99, do DAC, fundamenta-se em termos de segurança mínima, mantendo-se um comissário por cada saída de emergência ao nível do piso. E mais: o Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica, também atacado pela Portaria, é considerado, no tocante à segurança, satisfatório para empresas referências no setor.

Ocorre que a Portaria, cujos efeitos o Decreto Legislativo pretende sustar, aumenta o risco de acidente aéreo e a periculosidade aos trabalhadores aeronautas. A falta de segurança contraria os direitos individuais e coletivos fundamentais relacionados à segurança (arts. 5º, *caput*, 6º, *caput*, e 7º, inciso XXII, da Constituição Federal). Outro não pode ser o entendimento sobre as perigosas consequências da vigência da Portaria, que prevê, dentre outras questões, a proporção de apenas um comissário de bordo para cada 50 assentos em avião. Imaginemos a hipótese de um acidente, em que um único comissário terá que atender e orientar 50 passageiros, assim como guardar as saídas de emergência, dentre outras atribuições. Enfim, a Portaria elimina qualquer expectativa de sucesso em salvamento de passageiros.

Sala das Sessões, 10 de junho de 1999.


Deputado Paulo Rocha


Deputado Jair Meneguelli


Deputado João Paulo Cunha

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

TÍTULO II
Dos Direitos e Garantias Fundamentais

CAPÍTULO I
Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

CAPÍTULO II
Dos Direitos Sociais

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos:

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

PORTARIA DAC Nº 179A/STE, DE 24 DE MARÇO DE 1999

Altera a seção 121.391 do RBHA 121 que estabelece
o número mínimo de comissários a bordo.

O CHEFE DO SUBDEPARTAMENTO TÉCNICO, DO DEPARTAMENTO DE AVIAÇÃO CIVIL, tendo em vista a delegação de competência estabelecida no item 23 da Portaria DAC Nº 646E/DGAC, de 15 de dezembro de 1998, e o disposto nos art. 2º combinado com o § 1º do art. 66 e inciso V do art. 12 da Lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e no art. 5º, da Portaria nº.453/GM5, de 02 de agosto de 1991, resolve:

Art. 1º - Alterar a seção 121.391 do RBHA 121, que passa a ter a seguinte redação:

121.391 - COMISSÁRIOS DE BORDO

(a) Exceto como previsto no parágrafo (b) desta seção, o número de comissários em serviço a bordo não pode ser inferior a um dos valores abaixo, conforme aplicável:

(1) Para aviões tendo uma capacidade de assentos para passageiros maior que 19 mas menor que 51 assentos: um comissário de bordo;

(2) Para aviões tendo uma capacidade de assentos para passageiros maior que 50 mas menor que 101 assentos: dois comissários de bordo;

(3) Para aviões tendo uma capacidade de assentos para passageiros superior a 100 assentos: dois comissários de bordo mais um comissário para cada conjunto, ou parte de conjunto, de 50 assentos para passageiros acima de 100.

(b) Se em demonstração de evacuação de emergência, conduzida segundo os parágrafos 121.291(a) ou (b) deste regulamento, for necessário utilizar mais comissários do que o mínimo previsto no parágrafo (a) desta seção para a configuração máxima de passageiros para o tipo de aeronave sendo usado na demonstração, nenhuma empresa aérea pode autorizar decolagem desse tipo de avião, se:

(1) Em sua configuração máxima para passageiros, a quantidade de comissários a bordo for inferior à quantidade utilizada na referida demonstração; ou

(2) Em outra configuração inferior à máxima, a quantidade de comissários a bordo for menor que a soma da requerida pelo parágrafo (a) desta seção mais o adicional de comissários que exceder a quantidade utilizada na referida demonstração.

(c) Durante pousos e decolagens, os comissários requeridos por esta seção devem estar posicionados tão perto quanto possível das saídas de emergência, ao nível do piso, existentes no avião e devem ser uniformemente distribuídos ao longo do avião, de modo a prover a mais eficiente retirada dos passageiros em uma eventual evacuação em emergência.

(d) O número mínimo de comissários de bordo requerido para cada tipo de avião e para cada configuração de assentos de passageiros, conforme os parágrafos (a) ou (b) desta seção, deve ser listado nas especificações operativas da empresa.

(e) Em paradas intermediárias, onde os passageiros permanecem a bordo do avião para prosseguir viagem, cada empresa aérea operando segundo este regulamento deve prover e manter a bordo do avião, durante a permanência no solo, pelo menos a metade dos comissários previstos nos parágrafos (a) ou (b) desta seção (arredondando para o inteiro superior em caso de fração). Esses comissários devem ficar uniformemente distribuídos ao longo do avião para garantir uma saída eficiente de passageiros em caso de evacuação.

Durante tais paradas intermediárias, quando o número de comissários a bordo é reduzido, a empresa aérea deve assegurar-se que os motores do avião estejam parados e que pelo menos uma saída ao nível do piso esteja aberta e com escada ou outro meio que permita uma saída rápida dos passageiros.

(f) Conforme estabelecido pelo parágrafo 121.317(e), enquanto os avisos "use cintos" estiverem acesos os comissários devem permanecer em seus respectivos assentos com cintos de segurança e cintos de ombro colocados e ajustados. Entretanto, exceto durante decolagens, pousos e quando de outro modo determinado pelo comandante, os comissários podem executar tarefas relacionadas com a segurança do avião e de seus ocupantes mesmo com os referidos avisos acesos.

(g) A autoridade aeronáutica pode, em circunstâncias especiais, determinar à empresa aérea transportadora que inclua na tripulação em serviço um número adicional de comissários.

(h) Na eventualidade de um(a) Comissário(a) a serviço ficar impedido(a), em etapas intermediárias, de prosseguir no voo, e ter que ser desembarcado(a) numa escala, o voo poderá continuar desde que a relação de 1 comissário para cada 50 passageiros (ou fração) existentes a bordo, seja cumprida.

Art. 2º - Esta alteração da seção 121.391 do RBHA 121, será incluída no referido RBHA na próxima emenda que for feita.

Art. 3º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brig.-do-Ar Cesar Costa

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PARECER VENCEDOR

O Projeto de Decreto Legislativo Nº 167, de 1999, proposto pelos Deputados Jair Meneguelli, João Paulo Cunha e Paulo Rocha, tem por finalidade sustar os efeitos da Portaria Nº 179-A/STE, de 24 de março de 1999, do Departamento de Aviação Civil, que modificou os critérios para estabelecimento do número de comissários de bordo em aeronaves.

De acordo com a referida Portaria, o critério que determina o número de comissários em aeronaves, deixa de ser de um comissário por cada saída de emergência ao nível do piso, passando a proporção de apenas um comissário de bordo para cada 50 assentos em avião. Na justificativa apresentada, os autores afirmam que essa mudança não foi acompanhada por qualquer estudo técnico necessário à preservação do voo. O relator põe em dúvida tal afirmação.

Cumpre-nos ressaltar aos nobres pares, à guisa de esclarecimento, que pelos aspectos que envolvem a segurança de voo, o Regulamento Brasileiro de Homologação aeronáutica - RBHA, pela sua própria eficácia no que tange à segurança de voo, encontra-se, inclusive, em processo de referendo pela própria NASA, não sendo excessivo dizer que tal critério, até então adotado pela aviação comercial nacional, no tocante à composição da tripulação, é utilizado por várias empresas aéreas internacionais, sendo a mais expressiva, a QANTAS, empresa australiana que, recentemente, foi indicada pelos organismos internacionais ligados à aviação, como a empresa aérea mais segura do mundo.

Para que mudar tal conceituado e eficiente critério, repentina e açodadamente, sem, reiteramos, qualquer estudo técnico que pudesse justificar tal medida? Ao que parece o único sentido de tal modificação é a redução de custos com os tripulantes, pois com a implementação da nova regra consegue-se reduzir em até 40% o número de tripulantes exigidos pela norma até então em vigor, o que representa, na folha de pagamento das empresas aéreas, uma considerável economia. Mas, a que preço? Ao preço da redução da segurança de voo, nas mesmas proporções da redução de custos, e, por conseguinte, na mesma proporção do aumento da periculosidade, tanto para os tripulantes no exercício de suas funções, quanto para os inocentes usuários do transporte aéreo nacional. Eis a questão central desta matéria.

Com a drástica redução do número desses agentes de segurança de voo, a bordo, outras normas de segurança exaradas pelo próprio Departamento de Aviação Civil tornar-se-ão inexecutáveis, como por exemplo a contida no inciso

1.7 da NOSER IAC-2204-0790, que diz respeito ao "Reabastecimento de Aeronaves com passageiros a bordo, com um dos motores funcionando." Vejamos:

"1.7 - As portas equipadas com escorredeiras de emergência, deverão estar fechadas, com dispositivo acionador armado e disponível para utilização, além de guarnecidas por tripulantes em condições de abri-las de imediato e com conhecimentos técnicos inerentes à coordenação da evacuação, através das mesmas."

Mas, como obedecer a esta tão importante norma se o número de portas de emergência tornou-se, repentinamente, maior do que o número de comissários de vôo a bordo? Inexeqüível. Inseguro. Em caso de incêndio, catastrófico. Nesse caso específico, além da responsabilidade pela evacuação de todos os passageiros em, no máximo, 90 segundos, como determina a seção 121.291 do RBHA 121, deve ainda, o comissário de vôo, tomar todas as providências relativas ao combate ao fogo, elencadas no Manual do Comissário. E, como fazê-lo com uma tripulação reduzida em 40%? Impossível.

Da mesma forma, nobres pares, far-se-ia necessário, primeiramente, guarnecer as portas de emergência, tanto para abrir as que forem seguras para a evacuação dos passageiros, quanto para impedir que passageiros desavisados abram aquelas que se mostrem fora de condições técnicas de segurança para serem abertas. Em acidente recente, em que se registrou um pouso de emergência, ao tocar o solo uma das turbinas da aeronave incendiou, propagando fogo pela fuselagem da mesma. Um comissário se machucou, ficando fora de ação. Um passageiro, em pânico, abriu justamente a porta de emergência acima da turbina em chamas. O fogo propagou-se, então, para dentro da aeronave, causando, inutilmente, várias vítimas. Este quadro trágico foi ocasionado pela falta de um tripulante apenas, que se machucara. Imaginem, senhores deputados, o que poderá acontecer em decorrência da significativa redução de tripulantes, conforme permitido pela Portaria Nº 179-A/STE, editada sem o necessário embasamento técnico.

Em face de todo o exposto, voto pela rejeição do Relatório, e pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo Nº 167, de 1999.

Sala da Comissão, 1.^o de dezembro de 1999.



Deputado CARLOS SANTANA

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Viação e Transportes, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra o voto do Deputado Romeu Queiroz e, em separado, do Deputado Carlos Dunga, primitivo relator, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 167/99, nos termos do parecer do Deputado Carlos Santana, designado relator do vencedor.

Estiveram presentes os seguintes Deputados:

Marcelo Teixeira - Presidente, Chico da Princesa - Vice-Presidente, Aracely de Paula, Eliseu Resende, Ígor Avelino, Ildelfonso Cordeiro, Lael Varella, Domiciano Cabral, Edinho Araújo, Glycon Terra Pinto, João Henrique, Aloízio Santos, Neuton Lima, Romeu Queiroz, Carlos Santana, Luiz Sérgio, Philemon Rodrigues, Telma de Souza, Wellington Dias, João Tota, José Chaves, Duílio Pisaneschi, Wanderley Martins, Pedro Chaves, José Borba, Almerinda de Carvalho, Carlos Dunga, Gessivaldo Isaías, Jorge Costa, Coronel Garcia, Dr. Heleno e Ricarte de Freitas.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999



Deputado **MARCELO TEIXEIRA**
Presidente

VOTO EM SEPARADO

I - RELATÓRIO

Sob exame desta Comissão encontra-se o Projeto de Decreto Legislativo nº 167, de 1999, proposto pelos Deputados Jair Meneguelli, João Paulo Cunha e Paulo Rocha. A iniciativa tem por finalidade sustar os efeitos da Portaria nº 179-A/STE, de 24 de março de 1999, do Departamento de Aviação Civil, que modificou os critérios para estabelecimento do número mínimo de comissários de bordo em aeronaves.

De acordo com a justificativa, passou-se a estabelecer o número de assentos de cada aeronave como parâmetro para definição do número de comissários, em substituição à norma anteriormente em vigor: um comissário por cada saída de emergência ao nível do piso.

Afirmam os autores que a fixação da relação de um comissário para cada cinquenta assentos não foi sustentada por "qualquer estudo técnico necessário à preservação do vôo", aumentando o risco de acidente aéreo e a periculosidade a que estão submetidos os trabalhadores aeronautas. Dizem que a falta de segurança decorrente da portaria em questão contraria os direitos individuais e coletivos fundamentais relacionados à segurança (arts. 5º, caput, 6º, caput, e 7º, inciso XXII, da Constituição Federal.)

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A medida que se pretende sustar é a alteração do critério para definição do número mínimo de comissários de bordo nas aeronaves. Anteriormente, prevalecia a regra de um comissário de bordo para cada saída de emergência ao nível do piso. Agora, exige-se a presença de um comissário de bordo para cada grupo de cinquenta assentos disponíveis na aeronave, ou para cada parte de grupo, quando o número de assentos da aeronave superar cinquenta ou um de seus múltiplos, não alcançando, todavia, o múltiplo imediatamente superior.

Vai-se à análise da matéria.

De pronto, soa-nos estranha a utilização, no caso em foco, da prerrogativa congressual de "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa", previsão constitucional.

De acordo com o art. 66 da Lei nº 7.565, de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, compete à autoridade aeronáutica promover a segurança de vôo, devendo estabelecer os padrões mínimos de segurança relativos à mão-de-obra e operação de aeronaves.

É com base nessa delegação emanada do legislador federal que a Aeronáutica edita ou altera os Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica - RBHA, normas de natureza técnica que se aproximam dos padrões recomendados pela Organização de Aviação Civil Internacional - OACI ou, na ausência destes, dos adotados por países tecnologicamente mais avançados no campo aeronáutico, caso dos Estados Unidos e da União Européia.

Tendo o ato normativo em questão sido expedido, de um lado, em estrita obediência aos ditames legais, pois versa sobre padrões mínimos de segurança para operação de aeronaves - matéria remetida à autoridade aeronáutica, e, de outro, em consonância com normas desenvolvidas por nações com notória especialização em segurança aeronáutica, difícil suspeitar de que tenha havido exorbitância do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Trata-se a iniciativa, em realidade, de um manifesto dos autores, expondo sua discordância quanto ao critério recentemente definido pela Aeronáutica para a fixação do número mínimo de comissários de bordo. É questão de mérito que pretende se valer de expediente legal - porém, impróprio no caso - para prosperar.

Deixemos de lado, contudo, essa abordagem do problema e concentremo-nos em seu fulcro, a conveniência da modificação efetuada pela autoridade aeronáutica.

Dizem os autores do projeto em exame que a alteração do critério para fixação do número mínimo de comissários de bordo carece de fundamentos técnicos. Informações encaminhadas pela Aeronáutica, todavia, revela-nos que a matéria já vinha sendo estudada há mais de um ano.

Em virtude da inexistência de padrão específico estipulado pela OACI, privilegiou-se, nesses estudos, o exame das normas norte-americana e da União Européia, que determinam o número mínimo de comissários de bordo como aquele que, em caso de emergência, proporciona a evacuação da aeronave por apenas 50% das saídas, e em noventa segundos, condições tidas como suficientes para retirar os ocupantes com respeitável êxito. Não custa salientar que tal conclusão baseou-se em demonstrações de evacuação de emergência sob circunstâncias as mais reais possíveis.

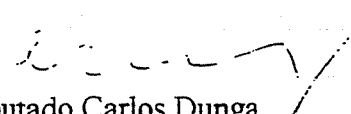
Após análise e discussão dos referidos padrões internacionais, decidiu-se adotá-los também no Brasil, pondo-os à frente do critério que determina a presença de um comissário de bordo para cada cinquenta assentos. Ou seja, essa relação somente poderá prevalecer se comprovado em demonstração de evacuação de emergência que o número de comissários a partir dela definido é suficiente para promover a saída dos passageiros, em noventa segundos, e por apenas metade das saídas de emergência.

Nota-se que não se descurou da segurança de vôo. Procurou-se, unicamente, adotar processo mais flexível e econômico para compor a tripulação mínima de serviço, já que o ditame anterior, claramente, levava a se estabelecer um número de comissários de bordo maior do que o necessário para conduzir a bom termo uma evacuação de emergência.

De relevância lembrar, a esse respeito, que as portas de emergência são projetadas de forma a poderem ser manobradas pelos próprios passageiros, mediante instruções prévias. Desnecessário, assim, que se preveja um comissário de bordo para cada saída, como a guarnecê-las, visto que qualquer passageiro bem informado pode fazer as vezes desses profissionais nessa situação específica.

Em face de todo o exposto, voto pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 167, de 1999.

Sala da Comissão, em 17 de setembro de 1999.


Deputado Carlos Dunga

I - RELATÓRIO

Sob exame desta Comissão encontra-se o Projeto de Decreto Legislativo nº 167, de 1999, proposto pelos Deputados Jair Meneguelli, João Paulo Cunha e Paulo Rocha. A iniciativa tem por finalidade sustar os efeitos da Portaria nº 179-A/STE, de 24 de março de 1999, do Departamento de Aviação Civil (DAC), que modificou os critérios para estabelecimento do número mínimo de comissários de bordo em aeronaves.

De acordo com a justificativa, passou-se a estabelecer o número de assentos de cada aeronave como parâmetro para definição do número de comissários, em substituição à norma anteriormente em vigor: um comissário por cada saída de emergência ao nível do piso.

Afirmam os autores que a fixação da relação de apenas um comissário para cada cinquenta assentos não foi sustentada por “qualquer estudo técnico necessário à preservação do vôo”, aumentando o risco de acidente aéreo e a periculosidade a que estão submetidos os trabalhadores aeronautas e os usuários do transporte aéreo nacional. Afirmam ademais que a falta de segurança decorrente da portaria em questão contraria os direitos individuais e coletivos fundamentais relacionados à segurança insertos nos arts. 5º, *caput*, 6º, *caput*, e 7º, inciso XXII, da Constituição Federal.

É o relatório.

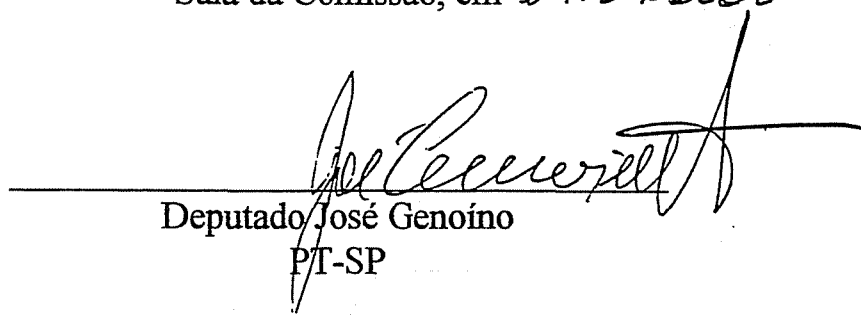
II – VOTO DO RELATOR

Quanto aos aspectos sobre os quais deve esta Comissão se pronunciar, nada tenho a opor, pois estão obedecidos os preceitos constitucionais no que diz respeito à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimidade da iniciativa concorrente.

Relativamente ao mérito, entendo que o projeto objetiva salvaguardar o direito à segurança de tripulantes e usuários do transporte aéreo pátrio, razão por que deve prosperar.

Diante do acima exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 167, de 1999.

Sala da Comissão, em 04.04.2000


Deputado José Genoíno
PT-SP

III – PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 167/99, nos termos do parecer do Relator, Deputado José Genoíno.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Ronaldo Cezar Coelho – Presidente, Inaldo Leitão, Iéδιο Rosa e Ary Kara – Vice-Presidentes, André Benassi, Antônio Carlos Konder Reis, Augusto Farias, Ayrton Xerêz, Coriolano Sales, Darci Coelho, Fernando Coruja, Fernando Gonçalves, Geraldo Magela, Jaime Martins, José Dirceu, José Genoíno, Júlio Delgado, Léo Alcântara, Mendes Ribeiro Filho, Nelson Marchezan, Osvaldo Sobrinho, Waldir Pires, Zenaldo Coutinho, Átila Lins, Cleonânçio Fonseca, Dr. Benedito Dias, José Ronaldo, Mauro Benevides, Nelo Rodolfo e Nelson Marquezelli.

Sala da Comissão, em 11 de maio de 2000


Deputado RONALDO CEZAR COELHO
Presidente