

PROJETO DE LEI , DE 2017.

(Do senhor Francisco Floriano)

“Regula as atividades de veículos aéreos não tripulados – VANT ou aeronaves remotamente pilotadas – ARP, comumente chamados DRONES”.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Esta Lei regula as atividades de veículos aéreos não tripulados – VANT ou aeronaves remotamente pilotadas – ARP, comumente chamados DRONES.

Disposições gerais

“Art. 1º. As operações de veículos aéreos não tripulados (VANT) ou de aeronaves remotamente pilotadas (ARP), independentemente da sua denominação ou finalidade, do peso, da dimensão e da massa no momento da decolagem, estão sujeitas às disposições desta Lei, a fim de garantir a segurança pessoal e nacional.

Art. 2º. Para fins desta Lei considera-se veículo aéreo não tripulado (VANT) ou aeronave remotamente pilotada (ARP), qualquer que seja a sua denominação, todo aparato capaz de deslocar-se no espaço aéreo, atmosfera, troposfera e estratosfera, sem tripulação a bordo e com controle remoto.

Parágrafo único. É vedada a utilização dos aparatos referidos no *caput* deste artigo de forma autônoma.

Art. 3º. Todos os veículos aéreos não tripulados (VANT) ou aeronaves remotamente tripuladas (ARP) são bens móveis registráveis, cuja propriedade deve ser obrigatoriamente registrada independentemente de sua denominação.

Da identificação

Art. 4º. É obrigação dos fabricantes de veículos aéreos não tripulados (VANT) ou de aeronaves remotamente pilotadas (ARP) tomar as medidas necessárias à identificação correta, segura e inequívoca desses produtos, com sinais ou marcas indelévels, para posterior comercialização, respeitando as regras necessárias do

Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990) e da atividade aérea.

Art. 5º Todos os veículos aéreos não tripulados (VANT) ou aeronaves remotamente tripuladas (ARP) deverão ter um registro próprio, em forma de matrícula, assim como seus proprietários deverão ser devidamente identificados, para o fim de expedição de certificado de aeronavegabilidade, mediante o qual, estando o operador devidamente habilitado, estarão aptos ao funcionamento.

Da responsabilidade do operador

Art. 6º Chama-se operador quem estiver habilitado a operar um veículo não tripulado (VANT) ou uma aeronave remotamente tripulada (ARP), direcionar o seu voo, deslocamento ou trajetória de forma remota.

Art. 7º O proprietário e o operador serão responsáveis, solidária e objetivamente, pelos danos materiais, físicos e morais, surgidos em consequência da operação de um veículo aéreo não tripulado e de uma aeronave remotamente tripulada, tanto em superfície como em voo.

Das autorizações e licenças

Art. 8º As autorizações e licenças para a fabricação, a comercialização, a utilização, a habilitação, a compra, a venda, a locação e o desenvolvimento em geral da atividade vinculada aos veículos aéreos não tripulados (VANT) ou às aeronaves remotamente tripuladas (ARP), incluindo a estação remota, considerada parte integrante de qualquer operação, ficam exclusivamente a cargo da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), de acordo com os tratados internacionais vigentes no Brasil.

§ 1º. Tem caráter obrigatório a contratação de um seguro, a ser regulamentado, para o fim de possibilitar a atividade de veículos aéreos não tripulados (VANT) ou aeronaves remotamente tripuladas (ARP).

§ 2º. A utilização dos veículos aéreos não tripulados (VANT) ou aeronaves remotamente tripuladas (ARP) por entes governamentais, forças armadas e de segurança nacional, corpo de bombeiros, defesa civil e outras entidades públicas sujeita-se ao cumprimento do disposto no *caput* deste artigo.

Art. 9º. É de competência da autoridade referida no *caput* deste artigo a aplicação das sanções pelo descumprimento da presente lei, o poder de negar, dar baixa, abortar e anular qualquer autorização concedida precedentemente, provendo as medidas adicionais necessárias para garantir a segurança da operação e a proteção das pessoas e dos bens.

Parágrafo único. Ficam sujeitas às penalidades estabelecidas em leis próprias as autorizações concedidas por outras autoridades que não se encontrem devidamente habilitadas.

Art. 10. São considerados locais vedados ou restritos, os espaços aéreos não controlados, as refinarias, as cidades e os centros com população e todos aqueles dos quais possa resultar risco para a segurança em geral.

Parágrafo único. A violação da vedação ou restrição prevista no *caput* deste artigo dará lugar à derrubada do equipamento e seu confisco em favor do Estado, sem possibilidade de reclamo patrimonial de qualquer tipo, salvo erro ou arbitrariedade manifesta, injusta e ilegal.

Art. 11. O Estado pode adotar todas as medidas necessárias para reprimir o uso indevido dos veículos aéreos não tripulados (VANT) ou aeronaves tripuladas à distância (ARP), quando for vulnerada a segurança e a soberania nacional, ante a violação do espaço aéreo territorial brasileiro.

Parágrafo único. A fiscalização, a suspensão das atividades, o sequestro de aeronaves e todos os demais controles ficarão a cargo da autoridade aeronáutica que o Estado vier a designar para esses fins.

Art. 12. O cumprimento das disposições da presente lei não isenta o proprietário ou o operador, de sua responsabilidade por danos causados pela operação do voo em aeronaves ou de superfície, independentemente de seu peso ou dimensão.

Art. 13. A inobservância do estabelecido na presente lei será apenada com multa, inabilitação parcial ou permanente, apreensão do objeto ou pena privativa da liberdade, segundo a gravidade do caso, ficando a cargo da autoridade aeronáutica competente o rigor da pena a aplicar.

Art. 14. Aplica-se suplementarmente o Código Brasileiro de Aeronáutica.

Art. 15. A presente lei será regulamentada no prazo de 30 (trinta) dias contados de sua publicação, pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Art. 16. Revoga-se às disposições em contrário.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor após 90 (noventa) dias de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei tem por finalidade preencher o vazio legal em que se encontram os DRONES e realizar a sua regulamentação.

É necessário regime jurídico, de ordem legal, para regular e monitorar a atividade dos DRONES, considerando os riscos que gera a operação de veículos aéreos não tripulados (VANT) ou aeronaves remotamente tripuladas (ARP)¹.

É importante destacar que, os mencionados DRONES são o que conhecíamos antigamente como aeromodelos em escala, os mesmos que geralmente, embora agora com maior tecnologia, se utilizavam e continuam a ser utilizados geralmente para fins recreativos, em determinados lugares ou clubes destinados a tais fins.

Internacionalmente, existe um consenso bastante arraigado em diferenciar os DRONES dos aeromodelos pelo uso que se faz desses objetos. Os DRONES se utilizam para fins comerciais, governamentais ou de investigação. Os aeromodelos se utilizam com fins recreativos ou desportivos.

Estas diferenças devem ser deixadas de lado, quando encontramos aparatos de diferentes medidas, pesos e tamanhos, que nos aeromodelos são significativos.

Um aeromodelo não deixa de ser, como um DRONE, um objeto voador capaz de deslocar-se no espaço aéreo, razão pela qual deve respeitar as normas internacionalmente reconhecidas.

¹ Ao lado da expressão comumente usada - DRONE - há outras, cujos significados são a seguir esclarecidos. DRONE: onomatopéia, que vem do Inglês: *drone* = zangão, porque produz semelhante zumbido. VANT: veículo aéreo não tripulado. ARP: aeronave remotamente tripulada. VARP: veículo aéreo remotamente pilotado. RPA (Remotely Piloted Aircraft): aeronave não tripulada que é pilotada à distância por meio de uma estação de piloto remoto, conforme Manual OACI Doc. 10019. RPAS (Remotely Piloted Aircraft Systems): conjunto de elementos configuráveis integrado por uma aeronave pilotada à distância, suas estações de piloto remoto conexas, os necessários enlaces de comando e controle e qualquer outro elemento de sistema que possa ser necessário durante a operação de voo conforme Circular OACI 328. VENO: veículo estratosférico não orbital. UAV (Unmanned Aerial Vehicle): veículo aéreo não tripulado, em que se considera somente a plataforma de voo, ou seja, somente se refere à aeronave. UAS (Unmanned Aerial System): esta denominação engloba os elementos associados à operação de um DRONE: a aeronave, os enlaces de comunicação e a estação em terra.

Os tempos mudaram e a tecnologia avançou de forma impressionante, já não são mais aqueles “aviõezinhos” de brincadeiras que usávamos quando crianças, que tinham um alcance limitado, com uma radiofrequência também precária. Hoje são objetos voadores que alcançam altitudes e distâncias exorbitantes.

A realidade é outra, os tempos são outros, a tecnologia é outra, as possibilidades são outras, razões pelas quais as limitações e os controles devem ser outros, adequados ao momento em que vivemos.

O avanço tecnológico permite um grande número de atividades, tanto com os aparatos leves como com os pesados, os riscos que causam são os mesmos, hoje podemos equipar um DRONE de qualquer classe com um pequeno dispositivo que leva um tipo de explosivo e isto pode resultar inclusive em risco para a segurança nacional.

O importante é que, todos os veículos aéreos não tripulados estejam regulamentados por uma mesma normativa.

Não se diferencia um veículo motor terrestre pelo peso, são iguais na sua fabricação, revisão, controles de qualidade, verificações técnicas etc. Do mesmo modo, não há como diferenciar, em perigo, os DRONES.

Os DRONES têm tido, nos últimos tempos, uma proliferação respeitável, para não mencioná-la como desmedida e fora de todo o presságio, devido a sua possibilidade de permanecerem estáticos por um tempo determinado.

Há inúmeros resultados que esta condição estática se extrai do DRONE, sendo uma pequena aeronave dirigida por controle remoto, comumente conhecida como aeronave por rádio controle.

O DRONE traz a possibilidade de seguir, aguardar, encontrar, sinalizar, identificar, filmar, fotografar, dedetizar, espargir fungicidas, combater, perseguir, transportar objetos, derrubar objetos etc., com um determinado objetivo e com baixo custo operativo.

As possibilidades que os DRONES trazem para a economia substituem o helicóptero e o avião, cujos custos operativos são excessivamente caros, porque implicam gastos com tripulação, seguro, combustível e tudo que a isso se soma, como o lugar para realizar a aterrisagem, o lugar para estacionar, guardar, reparar, o fotógrafo e

o aeroplano etc., devido ao volume e à complexidade que têm estes tipos de aeronaves tradicionais.

Os DRONES são de notável aplicação, como por exemplo, nas filmagens de corridas de automóveis, transmitidas pela via televisiva ou pela internet, em que, em quase sua totalidade, na margem inferior da tela, aparece a expressão “dron câmera”. Esta situação se repetiu ao longo dos últimos anos em quase todos os espetáculos desportivos que foram transmitidos.

A aplicação da lei oferece uma solução a muitos problemas econômicos e de segurança. Não se pode legislar para o futuro, porque o mesmo é incerto, mas, no caso dos DRONES, o futuro é hoje, embora pareça um paradoxo. Já estamos vivendo tempos de grande utilização de DRONES, uma proliferação que supera todas as expectativas e que, por sua vez, nos surpreende desde a sua confecção até a sua aplicabilidade.

Penso que, o presente projeto de lei acabará com as várias interpretações que o ordenamento jurídico atual pode conferir nas atividades que os DRONES realizam.

O que se propõe, em suma, é regular esta nova e até agora desregulada atividade.

Ter uma lei é ter uma ordenação sistemática dos acontecimentos. As atividades são praticadas de várias maneiras, existem distintos fatores que levam a tal ou qual resultado, e é neste caso em que a lei é imprescindível. Desta maneira obteremos ordenamento, lineamento e limitações de caráter legal.

Nesta proposta legislativa proíbe-se a utilização de DRONES autônomos, ou seja, daqueles que, uma vez programados, podem voar de acordo com o programa neles instalados, ficando fora de todo o controle do operador, isto porque a autonomia deve ser totalmente proibida, já que agravaria o risco, dado que poderiam tanto estar armados como portar informações privadas e reservadas de acordo com a operação a realizar. Deve caber sempre o abortamento da operação, o que não é possível nos que são totalmente autônomos.

O que a lei terá de realizar, fundamentalmente, é controlar e limitar os três tipos de atos que são encontrados nas atividades com DRONES: **atos preparatórios, atos de concepção e atos de execução ou operação.**

Os atos **preparatórios** consistem na elaboração, com um fim determinado, de um DRONE. A fabricação é de fácil realização.

Os atos de **concepção** envolvem o planejamento da atividade a ser realizada com o DRONE.

O ato de **execução** ou de operação é a efetivação de um plano pré-determinado para a atividade de um DRONE, seja recreativo, solidário, de controle de fronteira ou preservação da soberania nacional etc.

Aí me refiro não só à proliferação lícita, mas também aos ilícitos que podem dessa facilidade decorrer, com a fabricação de um DRONE, por exemplo, com a finalidade de perpetrar um ato ilícito de extraordinária gravidade, a preparação de um crime de destruição maciça ou um atentado contra o Estado.

Por outro lado, teremos a possibilidade de brindar a sociedade com atividades de maior segurança, como, por exemplo, numa catástrofe podem ser evitados riscos aos que realizam os resgates, em observação do lugar e na busca de pessoas perdidas.

A aprovação desse Projeto de lei é urgente para a criação de dispositivos que regulem a ampliação e ao mesmo tempo sejam limitadores dessa atividade.

Em resumidas palavras, o que se busca é fomentar o dever de cuidado através da lei, não permitindo a fabricação e a operação dos DRONES sem a devida regulamentação legal. Se não se sabe ao que se propõe o fabricante, não se sabe qual é atividade que pretende desenvolver o operador, não se sabe qual é a sua identificação, quem irá comandar o DRONE e com que fim vai voar esse equipamento?

Nos encontramos frente a um vazio legal, em que urge a aprovação desta lei, para que se permita a execução e até mesmo a ampliação da atividade, mas com limites e controles indispensáveis.

A responsabilidade objetiva do proprietário e do piloto do DRONE é imposta dentro do sistema legal da codificação civil, que entende como tal a responsabilidade em atividades de risco (Código Civil, art. 927, parágrafo único).

Até o momento, no Brasil há apenas uma proposta de regulamentação, de 02/09/2015, da ANAC. Na Argentina não há até esta data um regime normativo,

havendo somente uma regulamentação provisória que se encontra vigente desde 12/12/2015 (*Administración Nacional de Aviación Civil - Resolución ANAC 527/20150*).

Na supra referida proposta de regulamento, além de não compreender tudo que se pretende regulamentar nesta proposta legislativa, é feita distinção entre distintos tamanho e pesos, no sentido de ser ou não obrigatória a autorização para a fabricação e a habilitação para sua operação ou pilotagem, com o que não se pode concordar porque em nossos dias, pequenos aparatos podem causar grandes danos. A proposta original daquela regulamentação, ao longo do tempo, embora em breve lapso temporal, tornou-se obsoleta, em razão do enorme avanço da tecnologia e a impressionante proliferação na utilização de DRONES.

Nesta proposta legislativa todos os DRONES deverão inscrever-se em um registro criado para esse fim e controlado pela autoridade aeronáutica competente, já que a ideia de que DRONES leves e recreativos são menos perigosos é uma falácia nos tempos atuais.

O conflito principal consiste na utilização desses aparatos voadores por parte de entidades privadas ou empresas, não adequadamente preparadas ou assessoradas, o que pode conduzir a um desmedido excesso ou risco nesta atividade, e que resultaria violador tanto da propriedade privada e da segurança pública, como assim também dos direitos fundamentais e personalíssimos, não esquecendo que, *prima facie*, o dever de cuidado da sociedade recai sempre sobre o Estado.

No que respeita à invasão da privacidade, como direito fundamental e personalíssimo, as possibilidades na utilização dos DRONES é imensa, porque, por meio de minúsculo dispositivo nele instalado, sem a anuência do fotografado ou filmado, pode-se observar pessoas em suas zonas de intimidade.

A Constituição Federal do Brasil, em seu art. 5º, inciso X, estabelece que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Segundo o Código Civil brasileiro, em seu art. 12, *caput*, “Pode-se exigir que cesse a ameaça, ou a lesão, a direito da personalidade, e reclamar perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.”. E no art. 21, o mesmo Diploma Civil, dispõe que “A vida

privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma.”. Aí está a proteção à privacidade, à vida privada e à intimidade, que devem sempre ser tuteladas pelo Estado, inclusive no que respeita à utilização dos DRONES.

Cabe perguntar se causa risco e, por conseguinte, preocupação, a atividade de uma aeronave que não se sabe de onde vem, nem quem a dirige, nem quem a fabricou, nem que intenções tem, se podem ser qualificadas como lícitas ou ilícitas, se está sendo pilotada por um ente governamental ou por uma criança, se pelas forças armadas no controle do espaço aéreo ou controle de uma catástrofe, por alguma emissora de televisão na transmissão de um espetáculo desportivo, em alguma força privada de segurança ou com o objetivo de não arriscar a vida em uma operação perigosa.

Nesse contexto expansionista das aeronaves não tripuladas, há necessidade urgente de uma regulamentação específica e urgente, tanto em relação aos seus operadores ou pilotos, como no uso das mesmas nas diferentes atividades que com os DRONES podem ser realizadas.

Estes aparatos voadores tripulados a distância atualmente podem ser guiados tanto por crianças como por pessoas capazes e afeitas às atividades aéreas, em razão da falta de regulamentação legal, de legislação que controle e ordene essa atividade.

Se considerarmos que um piloto de avião ou de um helicóptero, para chegar a ser tal, necessita de instrução teórica e prática, como se pode deixar em mãos de pessoas inexperientes ou sem nenhum conhecimento, o controle de um DRONE, que decola de um incerto lugar e se dirige para outro, sem que ninguém saiba de quem é, dado que não tem registro que o classifique e o identifique, como uma matrícula e uma patente visível? Não se sabe quem o conduz e nem com que finalidade, enquanto não houver a regulamentação legal aqui proposta.

O objetivo desta justificativa é motivar as autoridades à aprovação de uma lei que regule essas atividades com DRONES, enquadradas em um só corpo jurídico, destinado pura e exclusivamente a esse fim.

Por fim, não posso deixar de mencionar a fundamental participação do advogado argentino Ricardo D. Bepmale, como co-autor intelectual dessa proposta legislativa. Especialista em direito aeronáutico (direito da navegação) e tese defendida na

Universidad Abierta Interamericana em DRONES, Ricardo D. Bepmale é, sem dúvida alguma, um dos grandes conhecedores do assunto na América do Sul, por onde percorre dando palestras e cursos referentes ao assunto.

Peço o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de lei.

Sala das Sessões, em 24 de abril de 2017.

Deputado FRANCISCO FLORIANO (DEM/RJ)