

Regime sancionatório aplicável às infracções às normas constantes do Regulamento (UE) n.º 376/2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil

Breve análise ao Decreto-Lei n.º 44/2023, de 12 de Junho

I. O Regulamento (UE) n.º 376/2014, de 3 de Abril de 2014

Numa perspectiva global, o sector aeronáutico tem demonstrado uma visível importância não só na catalisação do desenvolvimento tecnológico e da inovação, como também no desenvolvimento da economia mundial. Apesar do evidente e substancial abrandamento durante o período da pandemia do COVID-19, na verdade, a previsão é de crescimento, numa percentagem de 33% até 2033, na frota mundial de aviões comerciais, representando uma taxa de crescimento anual de quase 3% (2,9%)¹.

Aliado a este aspecto, está a premente necessidade de assegurar um elevado nível de segurança e conforto, imprescindível no garante da confiança da população no transporte aéreo, acompanhando, assim, em estilo complementar, a tendência evolutiva e revolucionária deste sector. Quando aqui se fala em segurança, temos de ter em conta dois conceitos distintos, embora complementares: a segurança operacional (*safety*) e a segurança contra actos de interferência ilícita (*security*). Em inglês os conceitos são muito claros, mas em português habitualmente confundem-se ou precisa-se de clarificação.

Este Regulamento da União Europeia e o correspondente Decreto-Lei 44/2023 apenas tratam das ocorrências de *safety*. Aliás, a EASA (Agência Europeia para a Segurança da Aviação) não tem competências ao nível da *security*. Clarifique-se ainda que se utiliza aqui o vocábulo “apenas” relativamente à dicotomia de “seguranças”. Felizmente, o número de ocorrências de ambas não tem comparação, sendo que as ocorrências de *security* são meramente residuais e praticamente nunca se confirmam. Finalmente importa ainda dizer que, em termos de repositório, e a nível internacional, a própria ICAO (International Civil Aviation Organisation) tem um sistema de recolha e de tratamento de ocorrências de *safety* (<https://www.icao.int/Pages/default.aspx>; <https://www.icao.int/safety/pages/safety-report.aspx>).

¹ Segundo o relatório anual ‘Global Fleet & MRO Market Forecast 2023-2033’.

Hoje em dia também se fala de uma cultura de segurança aplicada à *security* e até existe uma Instrução de Segurança (da ANAC) a propósito do tema e também da obrigação de reporte. No entanto, trata-se, normalmente, de matéria classificada. Ambos os sistemas vão-se aproximando no que é possível, mantendo sempre os cuidados com o sigilo ou a confidencialidade e a “necessidade de saber”.

Apesar da taxa de acidentes mortais no sector da aviação civil manter-se a um nível bastante reduzido e estável ao longo da última década, a complexidade técnica das aeronaves, aliado a um progressivo crescimento do tráfego aéreo, tem merecido uma especial atenção por parte dos Estados.

Por isso, veio o Parlamento Europeu e do Conselho, a 3 de Abril de 2014, regulamentar e estabelecer regras para a comunicação, recolha, armazenamento, proteção, intercâmbio, análise, divulgação e acompanhamento de ocorrências relacionadas à aviação civil, como forma de reforçar a segurança da aviação.

Ao analisarmos cuidadosamente cada considerando e artigo deste acto legislativo europeu, verifica-se que os principais objetivos são, de facto, a promoção de uma cultura de segurança na aviação civil, incentivando, desta forma, o relato obrigatório de ocorrências por parte das pessoas singulares indicadas no n.º 6 do artigo 4.º do respectivo Regulamento, ou voluntário, tal como consta do artigo 5.º. Representa, portanto, uma forma de não imputar culpas ou responsabilidades onde não existem.

Por conseguinte, as ocorrências referidas constam de uma lista proveniente do Regulamento de Execução (UE) n.º 2015/2018, da Comissão, de 29 de Junho de 2015, que devem ser obrigatoriamente comunicadas nos termos do artigo 4.º/1 do Regulamento deste tópico de análise, estando classificadas em quatro categorias principais: i) ocorrências relacionadas com a operação das aeronaves; ii) ocorrências relacionadas com as condições técnicas, com a manutenção e com a reparação das aeronaves; iii) ocorrências relacionadas com os serviços e as instalações de navegação aérea; e, iv) ocorrências relacionadas com os aeródromos e os serviços de terra.

São, posteriormente, armazenados todos os relatórios de ocorrências recolhidos num Repositório Central Europeu (artigo 8.º). De facto, as comunicações feitas são estrategicamente incentivadas, pelo facto de o seu tratamento evitar a utilização das informações para fins distintos da segurança, estabelecendo garantias de segredo e confidencialidade para os indivíduos que relatam tais ocorrências (artigo 15.º), na

tentativa de promoção de uma cultura “mais justa”² (artigo 6.º/1), sem receios de represálias ou de punições, e na plena consideração pela protecção dos dados pessoais dos envolvidos.

Por outro lado, cabe, igualmente, analisar o papel das autoridades nacionais e da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (EASA) à luz do Regulamento (UE) n.º 376/2014 (artigos 13.º e 14.º). No que às primeiras entidades diz respeito, cada Estado membro da União Europeia designa uma autoridade nacional responsável pela recolha, avaliação, tratamento, análise e armazenamento de relatórios de ocorrências.

No contexto português, é a Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) a responsável por adoptar um conjunto de medidas apropriadas para melhorar a segurança com base nos resultados apresentados. No que à EASA diz respeito, desempenha um papel imprescindível na coordenação e facilitação da implementação do Regulamento (UE) n.º 376/2014 em todo o espaço europeu, sendo, não só responsável por garantir a segurança, mas também a protecção do ambiente nos transportes aéreos na Europa. Esta entidade, é obrigada a publicar relatórios anuais sobre o sistema de notificação de ocorrências. Desta forma, tendo estas competências, as entidades referidas podem recomendar e implementar medidas correctivas ou preventivas para melhorar a segurança da aviação civil, de forma atempada e estabelecendo, de seguida, um processo de monitorização para averiguação da eficácia das medidas.

Em suma, é importante ressaltar que o Regulamento em causa é uma peça legislativa fundamental, que consagra um conjunto de pilares que sustentam, em grande parte, a segurança da aviação no seio da União Europeia. Ao procurar esta cultura de segurança, introduz constantes e permanentes melhorias por toda a Europa, no sector da aviação em concreto. No entanto, preocupados com as potenciais infracções do presente Regulamento, o legislador europeu consagrou, no artigo 21.º do mesmo, uma norma destinada a incentivar os Estados-Membros a estabelecer um regime de sanções aplicáveis para estas situações, tendo as sanções de ser efectivas, adequadas, proporcionais e dissuasoras. E é neste sentido, que partimos para a análise do recente regime sancionatório transposto para a ordem jurídica interna, aplicável às infracções às

² Importa notar no considerando 44, que refere que, no contexto do desenvolvimento de um ambiente de «cultura justa», os EM deverão manter a opção de alargar aos processos cíveis ou penais a proibição aplicável aos processos disciplinares e administrativos de utilizar relatórios de ocorrências como meio de prova contra os autores das comunicações.

normas constantes do Regulamento (UE) n.º 376/2014, que deriva do Decreto-Lei n.º 44/2023, de 12 de Junho.

II. O regime sancionatório aplicável às infrações às normas constantes do Regulamento (UE) n.º 376/2014 – Decreto-Lei n.º 44/2023, de 12 de junho

Antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 44/2023, de 12 de Junho, vigorava, em território nacional, o Decreto-Lei n.º 2018/2005, de 14 de Dezembro, que havia transposto a Directiva 2003/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Junho de 2003, relativa à comunicação de ocorrências na aviação civil.

Procurou-se, desta forma, contribuir para o aumento da segurança aérea e para a promoção da prevenção de acidentes e incidentes com aeronaves, garantindo a comunicação, recolha, armazenamento, protecção e divulgação das informações relevantes.

Porém, com a entrada em vigor do Regulamento *supra* analisado, aquela Directiva é revogada, e com ela também o Decreto-Lei n.º 2018/2005, de 14 de Dezembro, abrindo espaço para a adopção de um novo regime, concentrado, especificamente, na tipificação “dos ilícitos contraordenacionais estabelecidos em função da censurabilidade específica dos interesses a tutelar”, assegurando-se o cumprimento do disposto no artigo 21.º do referido Regulamento, tal como acima referido.

Ora, no que ao artigo 1.º do Decreto-Lei 44/2023, de 12 de Junho, diz respeito, já sabemos que se estabelece o regime sancionatório aplicável às infracções às normas constantes do Regulamento (UE) n.º 376/2014 (artigo 1.º/1), aplicando-se em conformidade com o objecto e âmbito de aplicação do artigo 3.º do respetivo Regulamento (artigo 1.º/2), assim como aos operadores de aeronaves registadas em Estados terceiros, quando as ocorrências previstas se verificarem em espaço aéreo ou território sob jurisdição nacional (artigo 1.º/3), não sendo, porém, aplicável às forças militares (artigo 1.º/4).

No artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 44/2023, de 12 de Junho, verifica-se a adopção das definições constantes do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 376/2014, pelo que não necessitaremos de expô-las detalhada e exaustivamente. No artigo 3.º/1 do Decreto-Lei n.º 44/2023, de 12 de Junho, encontramos a autoridade competente para efeitos do

disposto no n.º 3, do artigo 6.º, e no n.º 12, do artigo 16.º, do Regulamento (UE) n.º 376/2014, que já é do nosso conhecimento, a Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC). Com o objectivo de assegurar o cumprimento do princípio da cultura adequada e justa, já discutido, e para efeitos do disposto no n.º 12, do artigo 16.º, daquele Regulamento, a ANAC pode determinar a alteração das regras internas estabelecidas pelas organizações. Caso haja uma recusa na alteração das referidas regras, esse acto implicaria a ineficácia jurídica das mesmas (n.º 3, do artigo 3.º).

O Decreto-Lei n.º 44/2023, de 12 de Junho, caracteriza-se, principalmente, por estabelecer um regime sancionatório aplicável às infracções às normas resultantes do Regulamento já analisado. Portanto, a interpretação do artigo que se segue (artigo 4.º), representa o *core* daquele diploma, contendo um elenco taxativo de contraordenações. De facto, para efeitos do disposto no regime das contraordenações aeronáuticas civis (Decreto-Lei n.º 10/2004, de 9 de Janeiro), encontramos três classificações de contraordenações: i) as contraordenações muito graves; ii) as contraordenações graves; e iii) as contraordenações leves.

Quanto às primeiras, destacamos o incumprimento, pelas organizações estabelecidas em Portugal:

- a) Do dever de criar um sistema de comunicação obrigatória numa tentativa de facilitar a recolha dos elementos das ocorrências do artigo 4.º/1 do Regulamento analisado;
- b) Do dever de estabelecer um processo para a análise das ocorrências recolhidas no n.º 2 do mesmo artigo 4.º, a fim de identificar os perigos para a segurança associados a essas ocorrências ou grupos de ocorrências;
- c) Do dever de comunicar à ANAC uma ocorrência de reporte obrigatório recepcionada no seu sistema;
- d) Do dever de criar um sistema de comunicação voluntária para facilitar a recolha de elementos de ocorrências que não possam ser recolhidos através do sistema de comunicação obrigatória, bem como de outras informações relacionadas com a segurança que o autor da comunicação considere representarem um perigo real ou potencial para a segurança da aviação;
- e) Do dever de estabelecer um processo para a análise das ocorrências recolhidas nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 376/2014, a fim de

identificar os perigos para a segurança associados a essas ocorrências ou grupos de ocorrências;

- f) Sempre que identifiquem medidas correctivas ou preventivas adequadas, necessárias para corrigir deficiências reais ou potenciais de segurança da aviação, do dever de adoptar as referidas medidas e seguir os procedimentos previstos no n.º 2 e no primeiro e segundo parágrafos do n.º 4 do artigo 13.º do Regulamento;
- g) Do dever de tomar as medidas necessárias para garantir o segredo e a confidencialidade adequada dos elementos das ocorrências recebidas;
- h) A disponibilização ou utilização das informações sobre ocorrências, para imputar culpas ou responsabilidades ou para fins que não sejam os de manter ou melhorar a segurança da aviação;
- i) Do dever de assegurar que os dados pessoais só são disponibilizados ao pessoal da organização em causa, caso tal seja absolutamente necessário para a averiguação das ocorrências com vista a aumentar a segurança da aviação.

Ainda no que às primeiras contraordenações respeita, encontramos o incumprimento, pelas pessoas singulares referidas no n.º 6 do artigo 4.º do Regulamento, do disposto no n.º 7 do artigo 4.º, e para além do prazo de até cinco dias úteis após o prazo referido neste artigo; por fim, o incumprimento do dever de efectuar o tratamento das comunicações de ocorrências por forma a evitar a utilização das informações para fins distintos da segurança, bem como o incumprimento do dever de salvaguardar adequadamente a confidencialidade da identidade dos autores das comunicações e das pessoas mencionadas nos relatórios de ocorrências, a fim de promover uma cultura justa;

Quanto às segundas contraordenações identificadas, merece destaque o incumprimento, pelas organizações estabelecidas em Portugal:

- a) Do dever de comunicar à ANAC: uma ocorrência de reporte obrigatório rececionada no seu sistema até três dias úteis após o prazo referido no n.º 8 do artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 376/2014; os elementos das ocorrências e das informações de segurança, recolhidos do sistema de comunicação voluntária, susceptíveis de implicar um risco real ou potencial para a segurança da aviação;
- b) Do dever de designar uma ou mais pessoas responsáveis pela gestão independente da recolha, avaliação, tratamento, análise e armazenamento dos

elementos das ocorrências, desde que, na ausência de designação detectada pela ANAC, a organização tenha sido notificada para cumprimento da norma em causa e não tenha procedido à designação no prazo máximo determinado pela mesma autoridade;

- c) Do dever de armazenar os relatórios de ocorrências numa ou mais bases de dados;
- d) Do dever de incluir nos seus relatórios de ocorrências uma classificação de risco para a segurança;
- e) Do dever de utilização de bases de dados que cumpram os requisitos de normalização e de compatibilidade previstos no n.º 4 do artigo 7.º daquele Regulamento, após terem sido notificadas pela ANAC para cumprimento de tal obrigação e de não terem procedido à implementação das respectivas medidas correctivas no prazo determinado por esta autoridade;
- f) Do dever de, a pedido da ANAC, transmitir os resultados preliminares ou os resultados finais das análises de ocorrências que lhes tenham sido comunicadas, mas em relação às quais não tenham recebido seguimento, ou tenham recebido apenas os resultados preliminares;
- g) Do dever de adoptar, após consulta aos representantes dos trabalhadores, regras internas que descrevam a forma como os princípios de cultura adequada e justa são garantidos e aplicados;
- h) Da determinação da ANAC respeitante à necessidade de procederem à alteração das regras internas a que se refere no n.º 11 do artigo 16.º do Regulamento (UE) n.º 376/2014.

Constitui igualmente contraordenação grave o incumprimento, pelas pessoas singulares do n.º 6 do artigo 4.º do Regulamento, do dever de comunicação de uma ocorrência de reporte obrigatório até cinco dias úteis após o prazo referido no n.º 7 do artigo 4.º do mesmo diploma. Por último, o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 44/2023, de 12 de Junho, é completado com as contraordenações leves, a última peça do *puzzle* contraordenacional. Neste elenco, constituem contraordenações leves o incumprimento, pelas organizações estabelecidas em Portugal:

- a) Do dever de comunicar à ANAC uma ocorrência de reporte obrigatório recepcionada no seu sistema até 24 horas após o prazo referido no n.º 8 do artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 376/2014;

- b) Do dever de incluir nos relatórios de ocorrências as informações enumeradas no anexo I ao Regulamento em causa;
- c) Do dever de estabelecer processos de verificação da qualidade dos dados a fim de melhorar a coerência dos mesmos;
- d) Do dever de comunicar periodicamente aos seus funcionários e ao pessoal contratado informações relativas à análise e ao seguimento das ocorrências em relação às quais tenham sido tomadas medidas preventivas ou correctivas.

Constitui também o incumprimento, pelas pessoas singulares referidas no n.º 6 do artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 376/2014, do dever de comunicação de uma ocorrência de reporte obrigatório até 24 horas após o prazo referido no n.º 7 do artigo 4.º do referido regulamento.

Feito o enquadramento jurídico sumário das contraordenações, importa notar que a ordem pela qual aparecem elencadas no diploma não foi feita ao acaso. Por conseguinte, os incumprimentos juridicamente mais relevantes e que merecem uma abordagem mais cuidada, pela circunstância que deriva do dano potenciado ou causado, aparecem num primeiro plano (contraordenações muito graves), seguindo-se os restantes proporcional e decrescentemente (contraordenações graves e contraordenações leves).

Cabe ao intérprete, num processo de aplicação da lei, analisar o caso contraordenacional em concreto e verificar em qual dos elencos taxativos se aplica, respectivamente.

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 44/2023, de 12 de Junho, é ainda responsável por estabelecer um regime para as sanções acessórias (artigo 5.º). Este tipo de sanções caracteriza-se por constituírem medidas aplicadas como consequência de certas infracções, complementando as sanções principais, não as substituindo, numa tentativa de reforçar a prevenção e, sendo caso disso, a punição ao infractor e, desta forma, dissuadir a prática de actos contrários à ordem pública.

No caso do artigo 5.º, n.º 1, do diploma em análise, verificamos que é a ANAC (nos termos do artigo 14.º do Regime das Contraordenações Aeronáuticas Civas³ e do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro) a entidade competente pela determinação e aplicação de sanções acessórias de suspensão de licenças, certificados ou

³ Decreto-Lei n.º 10/2004, de 09 de janeiro.

quaisquer outros títulos por si emitidos, pelo período máximo de dois anos, sem prejuízo de, em simultâneo, determinar a aplicação da coima correspondente às contraordenações previstas nas alíneas a) e b) do artigo 4.º.

Por sua vez, a punição por contraordenação pode ser publicitada, nos termos do artigo 13.º do Regime das Contraordenações Aeronáuticas Civis. Este mesmo regime é ainda subsidiário às contraordenações previstas no presente Decreto-Lei (artigo 7.º).

A aplicação das contraordenações não se faz sem um processamento prévio. Desta forma, o legislador previu no artigo 6.º do Decreto-Lei n. 44/2023, de 12 de Junho, um regime próprio especificamente regulado para este efeito. Ao analisarmos o n.º 1 e 2 do respectivo artigo, verificamos que compete, novamente, à ANAC a instauração e instrução dos processos de contraordenação relativos às infrações já enunciadas e cabe ao conselho de administração da mesma entidade proceder à aplicação das coimas e sanções acessórias a que haja lugar.

III. Considerações finais

Assim, a existência de um regime sancionatório aplicável às infracções às normas constantes do Regulamento (UE) 376/2014, em matérias relacionadas com a comunicação, a análise e o seguimento de ocorrências na aviação civil, é fundamental para a segurança e a eficiência da aviação civil na União Europeia, incentivando, desta forma, a plena conformidade, prevenindo potenciais violações, responsabilizando devidamente as partes interessadas e promovendo uma cultura de segurança aeronáutica mais justa, adequada, robusta e completa.

Carlos Pinto de Abreu

Rúben Cirilo