

Recebido: 06/07/2023
Aprovado: 14/09/2023

PASSAGEIRO INDISCIPLINADO: O NOVO MODELO DISCIPLINAR DO CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA

*INDISCIPLINATED PASSENGER: THE NEW DISCIPLINARY
MODEL OF THE BRAZILIAN AERONAUTICS CODE*

Marcelo Honorato¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. O passageiro indisciplinado. 2. Cenário repressivo do passageiro indisciplinado. 2.1. Cenário criminal do passageiro indisciplinado. 2.2. Cenário administrativo-disciplinar do passageiro indisciplinado. 3. Elementos especiais do sistema disciplinar do passageiro no CBA. 3.1 Deslegalização. 3.2 Limites legais do poder normativo da ANAC. 3.3 Medidas cautelares. Conclusão. Referências.

¹ Juiz Federal Titular. Mestre em Ciências Jurídicas pela Ambra *University*. Especialista em Direito Constitucional (IDP), Direito do Estado (Unisul) e Direito Processual (Unama). Bacharel em Ciências Aeronáuticas (AFA). Oficial Aviador da Reserva da FAB. Ex-Investigador de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA/SERIPA-1).

RESUMO: Comportamentos inadequados de passageiros de voos comerciais têm sido comuns nos últimos anos, o que têm gerado quebra da disciplina e da ordem em aeroportos e a bordo de aeronaves, algumas vezes até mesmo comprometendo a segurança de voo. Para reprimir essas condutas, tem-se empregado o direito criminal, contudo, com tímida eficiência dissuasória, o que despertou a necessidade de criar um sistema disciplinar no Código Brasileiro de Aeronáutica, então instituído pela recente Lei 14.368/2022. O presente estudo promove uma análise doutrinária e jurisprudencial dessas novas regras disciplinares, apontando suas vantagens em relação ao sistema criminal, ao mesmo tempo que discute seus elementos jurídicos centrais, como a deslegalização, os limites do poder normativo da ANAC e a possibilidade de uso de medidas cautelares pela autoridade de aviação civil.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Aeronáutico. Direito Regulatório. Direito Administrativo-Disciplinar. Direito Penal. Passageiro Indisciplinado.

ABSTRACT: Inappropriate behavior by passengers on commercial flights has been common in recent years, which has led to a breakdown in discipline and order at airports and on board aircraft, sometimes even compromising flight safety. To repress these behaviors, criminal law has been used, however, with timid dissuasive efficiency, which aroused the need to create a disciplinary system in the Brazilian Aeronautics Code, then established by the recent Law 14.368/2022. The present study promotes a doctrinal and jurisprudential analysis of these new disciplinary rules, pointing out their advantages in relation to the criminal system, at the same time that it discusses its central legal elements, such as delegalization, the limits of ANAC's normative power and the possibility of using of precautionary measures by the civil aviation authority.

KEYWORDS: Aeronautical Law. Regulatory Law. Administrative-Disciplinary Law. Criminal Law. Unruly Passenger.

INTRODUÇÃO

Desde o início do transporte aéreo, as empresas aéreas sempre dedicaram especial atenção à saúde e à segurança de seus passageiros, a ponto de inaugurar uma nova profissão: o comissário de voo, tripulante especialmente dedicado a esse mister.

Foi em 15 de maio de 1930 que ocorreu o primeiro voo comercial com oito comissárias, então recrutadas pela enfermeira Ellen Church para a empresa *Boeing Air Transportation*, na rota Oakland-Chicago. Naquela época, os desafios do voo do homem ainda eram enormes, assim como as rotas aéreas ocorriam em altitudes mais suscetíveis a turbulências, fazendo com que a figura das enfermeiras a bordo das aeronaves transmitisse segurança aos passageiros.

A passividade e o espírito colaborativo dos usuários do transporte aéreo de outrora foi dando lugar a comportamentos antissociais e, progressivamente, perigosos, nascendo um novo fator de risco para as operações aéreas: o passageiro indisciplinado.

Até meados do ano de 2022, o ordenamento jurídico nacional contava quase que exclusivamente com o direito criminal para sancionar os passageiros indisciplinados, visto que ausente previsão de punição na esfera administrativa e o raro manejo de ações cíveis de ressarcimento de prejuízos pelas empresas aéreas.

Com o advento da Lei 14.368, de 14 de junho de 2022 (BRASIL, 2022a), conversão da Medida Provisória 1.089/2021 (BRASIL, 2021a), o Código Brasileiro de Aeronáutica franqueou a possibilidade de serem impostas sanções administrativas aos passageiros indisciplinados pela Agência Nacional de Aviação Civil, com boas perspectivas de eficácia dissuasória, diferente dos tímidos resultados sancionadores obtidos na esfera penal.

O escopo normativo da Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a) utilizou ferramentas modernas para tratar dos passageiros infratores, como a deslegalização, o compartilhamento de informações entre as companhias aéreas a respeito da identidade de passageiros indisciplinados e a possibilidade de lhes impor suspensão temporária do uso do transporte aéreo regular.

A partir do método dedutivo, este estudo irá avaliar o novo modelo disciplinar estabelecido pela Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a) para o sancionamento do passageiro indisciplinado, apontando eventuais vantagens em relação à solução criminal e destacando seus aspectos normativos principais.

Para tanto, será realizado um estudo analítico dos cenários criminal e administrativo-disciplinar na repressão às infrações cometidas por

passageiros, considerando as novas regras dispostas na Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a). Por fim, serão estudados os elementos centrais que estruturam o novo sistema disciplinar da lei aeronáutica para os passageiros de aeronaves comerciais.

1. O PASSAGEIRO INDISCIPLINADO

A definição de passageiro indisciplinado é objeto de diversas normatizações, englobando desde condutas antissociais, como uma desrespeitosa discussão por assento na cabine de passageiros, até comportamentos que produzam efeitos danosos à segurança da operação aérea (CALAZANS, 2018), a exemplo da tentativa de abertura de saída de emergência durante o voo.

O local da conduta infracional também é amplo, não se restringindo à exigência de o vetor aéreo estar em voo ou que a infração ocorra no interior da aeronave, podendo englobar comportamentos inadequados cometidos nos aeroportos, antes do embarque do passageiro.

O Anexo 17 da Convenção Internacional de Aviação Civil, que trata da salvaguarda da aviação civil internacional contra atos de interferência ilícita, traz a seguinte definição de passageiro indisciplinado:

Um passageiro que não respeite as regras de conduta de um aeroporto ou a bordo de uma aeronave, ou que não siga as instruções do pessoal do aeroporto ou dos membros da tripulação e, desse modo, perturbe a boa ordem e a disciplina num aeroporto ou a bordo de uma aeronave. (Capítulo 1; ICAO, 2011, p. 24)

A Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a), que instituiu o sistema sancionatório do passageiro indisciplinado, incluiu suas disposições normativas em parágrafos do art. 232 do Código Brasileiro de Aeronáutica. Portanto, seguindo as balizas da interpretação sistemática (LENZA, 2008), será indisciplinado aquele passageiro que violar os deveres dispostos no *caput* do referido artigo:

Art. 232. A pessoa transportada deve sujeitar-se às normas legais constantes do bilhete ou afixadas à vista dos usuários, abstando-se de ato que cause incômodo ou prejuízo aos passageiros, danifique a aeronave, impeça ou dificulte a execução normal do serviço.

Nesse sentido, estarão submetidos ao regime disciplinar a ser regulamentado pela ANAC os passageiros que: i. violarem regras escritas

no bilhete ou avisos publicizados nas áreas de trânsito do usuário (aeroporto e aeronave); ii. praticarem incômodo ou prejuízos a outros passageiros; iii. produzam danos à aeronave; iv. impeçam ou dificultem a execução normal do serviço.

A última hipótese fática para a tipificação de infrações (impedir ou dificultar a execução normal do serviço), certamente, é a mais ampla, pois possibilita que sejam sancionadas as condutas que gerem tanto transtornos mais simples, como aqueles que venham a produzir algum perigo à operação aérea, visto que, em todos os casos, a conduta infracional subtrairá a normalidade da execução do serviço aéreo.

O Decreto 11.195/2022 (BRASIL, 2022b), que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita – PNAVSEC, trouxe uma definição mais concreta, se comparada com a Lei 14.368/2022, ao mesmo tempo que mais próxima do Anexo 17 da ICAO.

LXXVIII-passageiro indisciplinado - passageiro que não respeita as normas de conduta em um aeroporto ou a bordo de uma aeronave ou que não respeita as instruções do pessoal de aeroporto ou dos membros da tripulação e, por conseguinte, perturba a ordem e a disciplina no aeroporto ou a bordo da aeronave;

De antemão, constata-se que regulamentação específica trazida pelo PNAVSEC encontra ressonância com o *caput* do art. 232 do CBA. Isso, porque, as condutas dispostas no referido regulamento, se não violarem regras do bilhete ou fixadas nos aeroportos ou nas aeronaves, decerto estarão dificultando ou impedindo a execução normal do serviço.

Entretanto, deve-se ressaltar que a norma regulamentar do PNAVSEC exige que a conduta do passageiro indisciplinado produza um resultado concreto: perturbação da ordem e da disciplina no aeroporto ou a bordo da aeronave (HONORATO, 2020), o que não é exigido pelo *caput* do art. 232 do CBA, assim, reduzindo a incidência do sistema sancionatório para quem do que a lei aeronáutica permite.

Tal resultado necessário estabelecido no PNAVSEC mostra-se salutar, já que evitará uma atuação do direito administrativo-disciplinar em questões de menor relevância, posto que não são todos os descumprimentos de regras contratuais ou comportamentos indesejados dos passageiros que necessitam da intervenção sancionatória do Estado, mesmo que no campo administrativo.

Num primeiro momento, parece ostentar boa técnica regulatória que a autoridade competente, visando a promover uma fase educativa, tipifique as condutas infracionais num núcleo essencial, direcionada a comportamentos

de passageiros que produzam algum impacto para a segurança de voo e ocorridos a bordo das aeronaves, tendo em vista que será a primeira vez que uma agência especial estará sancionando os usuários do serviço que regula.

2. CENÁRIO REPRESSIVO DO PASSAGEIRO INDISCIPLINADO

A repressão às condutas inadequadas dos passageiros indisciplinados pode ocorrer nas diversas esferas punitivas do Direito, especialmente pelo direito criminal e administrativo-disciplinar, como, também, na esfera cível, considerando a possível condenação em danos morais com viés educativo, denominados de *punitive damages* (MORSELHO, 2006).

Na prática, as companhias aéreas tem abdicado de propor ações cíveis de ressarcimento de danos perante os passageiros indisciplinados, ante a baixa perspectiva de sucesso na execução de eventual sentença condenatória favorável, visto que as quantias que envolvem a acomodação de passageiros, os custos de indisponibilidade da aeronave alugada e a remuneração das tripulações dificilmente serão suportadas pelo cidadão comum.

Nesse prisma, remanescem essencialmente as ações criminais para repressão da indisciplina dos passageiros e, a partir da regulamentação da Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a), a responsabilização administrativa desses usuários dos serviços de transporte aéreo.

2.1. Cenário criminal do passageiro indisciplinado

A partir da realidade forense, observa-se quer a solução criminal para sancionamento dos passageiros indisciplinados não tem se mostrado eficiente, considerando as exigências do tipo penal existente e a alta probabilidade de prescrição da pretensão punitiva do Estado nos processos criminais brasileiros.

No campo da tipicidade, as infrações dos passageiros indisciplinados são subsumidas ao delito de atentado contra a segurança do transporte aéreo (art. 261, *caput*, do CP; BRASIL, 1940). Contudo, os elementos objetivos do tipo reduzem muito a sua aplicabilidade às violações contratuais dos usuários do transporte aéreo, isso para qualquer das duas figuras alternativas do referido tipo penal.

Atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo

Art. 261 - Expor a perigo embarcação ou aeronave, própria ou alheia, ou praticar qualquer ato tendente a impedir ou dificultar navegação marítima, fluvial ou aérea:

Pena - reclusão, de dois a cinco anos.

A primeira figura do *caput* do art. 261 do CP (expor a perigo aeronave, própria ou alheia; BRASIL, 1940) é um delito de perigo concreto (NUCCI, 2010; GRECO, 2009) e doloso (JESUS, 2008), de forma que as infrações cometidas por passageiros indisciplinados somente serão punidas por esta modalidade delitiva se a aeronave for submetida a um perigo real (e não presumido), bem como existam provas de que o infrator tenha objetivado alcançar esse resultado de perigo, pressupostos nem sempre evidenciados.

Nesse sentido, é frequente a absolvição de passageiros indisciplinados na seara criminal, em razão da ausência dos elementos objetivos e subjetivos do tipo, quando a denúncia for capitulada pela 1ª figura do *caput* do art. 261 do CP.

Bem exemplifica a baixa punição criminal de passageiros indisciplinados o caso de usuário que proferiu violentos xingamentos aos tripulantes e demais passageiros, pois inconformado com o prosseguimento do taxiamento sem que esperassem a chegada de seu colega de clube de futebol. O passageiro teve seu desembarque compulsório determinado pelo comandante da aeronave, gerando atraso daquele voo e perda de conexões de diversos outros passageiros.

Embora reprovável, a conduta infracional do passageiro indisciplinado foi considerada inapta para produzir o resultado de perigo real exigido pelo tipo penal disposto na 1ª figura do *caput* do art. 261 do CP:

PENAL E PROCESSO PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. ATENTADO CONTRA A SEGURANÇA DE TRANSPORTE AÉREO, ART. 261 DO CP. FALHA EM GRAVAÇÃO DE MÍDIA. AMPLA DEFESA. INVERSÃO DA ORDEM DE TESTEMUNHAS. ART. 400 DO CPP. CRIME DE PERIGO CONCRETO. AUSÊNCIA DE PERICLITAÇÃO DA INCOLUMIDADE PÚBLICA. RECURSO DEFENSIVO PROVIDO. ABSOLVIÇÃO DECRETADA. [...]. 3. Classifica-se a figura típica do art. 261 do Código Penal como crime de perigo concreto e, assim, faz-se necessária para a sua consumação a existência de efetivo risco de dano contra a incolumidade pública, incumbindo o ônus da prova deste risco à acusação. 4. Caso em que as provas coligidas - teor de depoimentos testemunhais - demonstram que, embora possam ser consideradas desequilibradas e moralmente reprimíveis, hábeis a forçar alteração do regular procedimento de decolagem da aeronave, as ações do acusado não culminaram ao ponto de pôr em risco a segurança dos passageiros e tripulantes ou mesmo do transporte

aéreo e, portanto, não consubstanciam o perigo concreto necessário para a caracterização do crime de atentado contra a segurança de transporte aéreo. 5. Recurso provido, para absolver o acusado com fulcro no art. 386, III, do CPP. (BRASIL, 2015)

A ausência de dolo do passageiro em produzir perigo contra a aeronave é outro requisito do tipo que tem gerado absolvições de passageiros indisciplinados pela 1ª figura do *caput* do art. 261 do CP, a exemplo do processo criminal que tinha como acusado determinado passageiro de um voo executivo que, diante da demora no taxiamento, desembarcou da aeronave antes da chegada no pátio de estacionamento, cruzando a cabeceira da pista a pé, o que gerou a arremetida dos voos das empresas aéreas AVIANCA e GOL:

PENAL. PROCESSO PENAL. ATENTADO CONTRA A SEGURANÇA DE TRANSPORTE AÉREO. CP, ART. 261, *CAPUT*. ATIPICIDADE DA CONDUTA PERPETRADA. MATERIALIDADE DELITIVA NÃO COMPROVADA. ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO NÃO CONFIGURADO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA OU CORRELAÇÃO. INAPLICABILIDADE DA EMENDATIO LIBELLI. RECURSO DE APELAÇÃO NÃO PROVIDO. [...]. 5. “O dolo é o elemento subjetivo afeto, em regra, ao delito de atentado contra a segurança do transporte aéreo, que se desenvolve como um dolo de perigo. (...) aqui reside a tormentosa dificuldade em distinguir a vontade real do agente: gerar perigo ou causar um acidente. É fato que, na aviação, os perigos gerados estão bem mais próximos da deflagração de um acidente, mas ao julgador caberá avaliar qual é o foco subjetivo volitivo do agente: produzir perigo ou acidente.” Em outras palavras, não há como conceber a conduta desvencilhada do dolo, mesmo que seja o de causar alguma dificuldade ou desordem. 6. Na hipótese dos autos, trata-se de delito de perigo concreto, que exige, para a sua consumação, a ocorrência de risco efetivo do evento danoso, é certo que merece destaque o fato de a conduta praticada pelo recorrido, efetivamente, causou certo perigo aos voos da AVIANCA e GOL, na medida em que os pilotos foram obrigados a realizar manobra para não por em risco as vidas dos passageiros e do próprio apelado. Contudo, no caso específico dos autos, constata-se não ter restado configurado o elemento subjetivo do tipo penal em análise. 7. Levando em consideração a Teoria Finalista da Ação, em que a existência do crime está ligada à ocorrência de um fato típico e antijurídico, é certo que a conduta perpetrada pelo

recorrido, como bem evidenciado na sentença recorrida, trata-se de um fato atípico por absoluta ausência de tipicidade subjetiva. Manutenção a r. sentença recorrida. 8. Recurso de apelação não provido. (BRASIL, 2019b)

Não há melhor sorte na tentativa de condenação de passageiros indisciplinados no que tange à 2ª figura do *caput* do art. 261 do CP (praticar qualquer ato tendente a impedir ou dificultar navegação aérea), quando os atos de indisciplina geram atrasos ou desvios de rota.

Tal conclusão decorre da frequente ausência de comprovação de abalo ao sistema de navegação aérea, então objeto da 2ª figura do art. 261 do CP (NORONHA, 1999), não servindo para tanto eventual demora na decolagem ou alteração de rota para possibilitar o desembarque compulsório do passageiro indisciplinado (HONORATO, 2020), visto que tais circunstâncias são realizadas sem que tenha ocorrido qualquer risco à segurança do sistema de navegação aérea:

PENAL E PROCESSO PENAL. ART. 261, CP, SEGUNDA PARTE. ACUSADO APRESENTANDO COMPORTAMENTO IRRITADO E PROFERINDO PALAVRAS DE REVOLTA COMO DESABAFO. ATO TENDENTE A IMPEDIR OU DIFICULTAR NAVEGAÇÃO MARÍTIMA, FLUVIAL OU AÉREA. AUSÊNCIA DE DOLO E MATERIALIDADE. ATIPICIDADE DA CONDUTA. RECURSO DESPROVIDO.

1. O paciente foi denunciado pela suposta prática do crime previsto no art. 261, CP, segunda parte (“praticar qualquer ato tendente a impedir ou dificultar a navegação marítima, fluvial ou aérea”), por ter, no caminho para o embarque e já a bordo da aeronave, causado apreensão nos passageiros ao proferir palavras de revolta, no sentido de que ia “rolar muito sangue”, que deveriam produzir uma bomba bem potente, que todos iam morrer”. 2. O tipo do art. 261, CP, na segunda parte, prevê a conduta de praticar ato tendente a impedir ou dificultar navegação marítima, fluvial ou aérea, cujo elemento subjetivo é o dolo de perigo concreto, que precisa ser provado. 3. Não se vislumbra qualquer ação do denunciado, mesmo em tentativa, no sentido de obstar ou tornar mais dificultosa a navegação aérea em relação ao voo 1646 da empresa GOL, mesmo porque o acusado já estava a bordo juntamente com a sua esposa, aguardando a decolagem. Pelo contexto do ocorrido, não parece que tenha havido qualquer planejamento ou vontade em praticar conduta específica a obstar o prosseguimento normal do processo de

decolagem e voo, nem tampouco a presença de potencial risco a outras aeronaves, indicando mais um ato de descontrole emocional por parte do acusado, de modo que não se pode afirmar que havia da intenção de dificultar a decolagem e a navegação em relação ao voo 1646. 4. Ausência de um mínimo de provas que demonstrem a presença de dolo ou materialidade em relação à prática de ato tendente a dificultar a navegação aérea, pelo qual a conduta se mostra atípica. 5. Recurso desprovido. (BRASIL, 2017).

A maior frequência da prescrição de pretensão punitiva e executória do Estado é outro fator que influi na ineficácia do direito criminal em reprimir as condutas praticadas por passageiros indisciplinados. Tal conclusão pode ser aferida no estudo da dissuasão criminal em 1º e 2º graus de processos criminais da 1ª Vara Federal de Marabá-PA (HONORATO, 2023).

Um importante elemento apurado na referida pesquisa foi o índice de 47% de prescrição da pretensão punitiva do Estado que incidiu no acervo do estudo (HONORATO, 2023, p. 100), fator que considerou a prescrição *in abstracto* e *in concreto*, mas, não, a prescrição da pretensão executória, o que, certamente, remeteria tal índice prescricional a um patamar ainda maior.

Um terceiro aspecto desfavorável para a solução criminal, a partir do tipo penal existente na lei criminal, é a baixa retributividade. Neste aspecto, há de se considerar que, na práticas forense, dificilmente as penas impostas aos condenados ultrapassam o mínimo legal do tipo penal denunciado.

A cominação penal estabelecida para o crime disposto no *caput* do art. 261 do CP é de 2 a 5 anos de reclusão, de maneira que os processos penais que cheguem a uma condenação e consigam vencer a prescrição, muito provavelmente estarão vinculadas a condenação inferior a 4 anos de reclusão, patamar que permite duas formas de execução: penas substitutivas (penas restritivas de direito) ou cumprimento da pena privativa de liberdade em regime aberto, essa última praticamente cumprida em prisão domiciliar, em razão da ausência de casas de albergado na estrutura estatal da maioria das cidades brasileiras (MARINHO, 2022).

Em resumo, o direito criminal não tem se mostrado como uma eficaz ferramenta para dissuadir o cometimento de infrações disciplinares pelo passageiros de voos comerciais, posto que a perspectiva de sancionamento é baixa e, quando se alcança a imposição de algum resultado sancionador, sua natureza terá reduzido caráter retributivo.

2.2. Cenário administrativo-disciplinar do passageiro indisciplinado

Com a aprovação da Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a), o Código Brasileiro de Aeronáutica (BRASIL, 1986) passou a contar com um sistema administrativo de repressão de infrações cometidas por passageiros indisciplinados, cuja regulamentação ficou a cargo da autoridade de aviação civil²

A adoção de modalidade administrativa para o sancionamento dos passageiros indisciplinados mostra-se fortemente vantajosa, quando comparada ao sistema de justiça criminal, com destaque para a maior amplitude de tipificação, como, também, pela maior celeridade do processo administrativo.

No campo da tipicidade infracional administrativa, são facilmente admitidas tipificações de condutas sem que se exija a produção de um perigo real, satisfazendo-se o legislador com o descumprimento de obrigações que repercutem de maneira menos grave para as operações aéreas, como a produção de atraso para o início do voo. Essa mesma estratégia não é frequentemente admitida no campo criminal, haja vista a fragmentariedade do direito penal, que busca punir os ataques mais intoleráveis aos bens jurídicos tutelados (GOMES, 2006, p. 100).

O tempo necessário para a marcha processual é outra vantagem, visto que o processo administrativo não é regulado com todas as formalidades do processo criminal e possui prazos limitados (CARVALHO FILHO, 2016), o que propicia uma resposta rápida do Estado aos comportamentos inadequados dos usuários do sistema de transporte aéreo.

Para que essa vantagem seja preservada, a futura regulamentação a cargo da autoridade de aviação civil deverá observar a adequada e correta identificação do passageiro no momento da compra do bilhete ou do *check in*, a fim de viabilizar as intimações necessárias para o válido desenvolvimento do processo administrativo sancionador, já que pressuposto do contraditório a ampla defesa (MARINELA, 2016), inclusive com salutar previsão de comunicação de atos processuais de forma digital, em paralelo ao que vem sendo implementado no âmbito do Poder Judiciário.

A celeridade do processo administrativo produz ainda uma outra vantagem – a eficácia das sanções, pois, como visto, o processo penal, quando consegue vencer os requisitos objetivos do tipo penal, tem seu poder dissuasório enfraquecido pelo alto índice de prescrição da pretensão punitiva do Estado, o que ocorre com menos frequência na seara administrativa.

2 Art. 232. [...]

§ 1º A autoridade de aviação civil regulamentará o tratamento a ser dispensado ao passageiro indisciplinado, inclusive em relação às providências cabíveis. (BRASIL, 2022a)

Portanto, a solução administrativa-disciplinar incorpora vantagens contudentes quando comparada com o sancionamento penal: maior abrangência de tipos infracionais, celeridade da resposta do Estado e maior eficácia sancionatória.

3. ELEMENTOS ESPECIAIS DO SISTEMA DISCIPLINAR DO PASSAGEIRO NO CBA

Para melhor análise do sistema administrativo de sancionamento de infrações cometidas por passageiros indisciplinados, serão abordados os aspectos constitucionais da regulamentação da matéria pela autoridade de aviação civil, seus limites legais e o poder cautelar da autoridade de aviação civil.

3.1. Deslegalização

A Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a) concedeu amplo poder regulamentar do regime disciplinar do passageiro à autoridade de aviação civil³, posto que abarcou poder normativo⁴ tanto para tipificar as condutas infracionais, como para definir as sanções aplicáveis, instituto jurídico denominado de deslegalização.

A deslegalização representa importante solução normativa para matérias altamente técnicas e que necessitam de constante atualização, assim, incompatíveis com o longo processo legislativo brasileiro e com a necessária expertise do legislador a respeito daquela área do conhecimento humano.

José dos Santos Carvalho Filho esclarece pontualmente os fundamentos da deslegalização:

O fundamento não é difícil de conceber: incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica,

3 Lei 11.182/2005:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

[...]

L.III - tipificar as infrações à legislação de aviação civil, bem como definir as respectivas sanções e providências administrativas aplicáveis a cada conduta infracional e o processo de apuração e de julgamento; (BRASIL, 2005)

4 Art. 288. A autoridade de aviação civil é competente para tipificar as infrações a este Código ou à legislação que dele decorra, bem como para definir as respectivas sanções e providências administrativas aplicáveis a cada conduta infracional, observado o processo de apuração e de julgamento previsto em regulamento próprio. (BRASIL, 2022a)

o próprio legislativo delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função específica de instituí-la, valendo-se dos especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos (CARVALHO FILHO, 2016, p. 61).

Nessa ótica, a de legalização é a possibilidade de o agente administrativo normatizar os casos que a lei lhe deu permissão, ficando vedadas aquelas matérias cuja regulamentação é reservada à lei.

O Supremo Tribunal Federal tem validado o poder normativo delegado a agências reguladoras, tipicamente atuantes em áreas técnicas de alta complexidade, como na ADI 1668 (BRASIL, 2021c)⁵, em que reconheceu o poder normativo da ANATEL em definir outorga, prestação e fruição dos

5 Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES. LEI 9.472/1997. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO REGULADOR. INDEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA. SUPERVISÃO MINISTERIAL. NÃO CONHECIMENTO. COMPETÊNCIAS ANATEL. DELEGAÇÃO LEGISLATIVA AO PODER EXECUTIVO NÃO VERIFICADA. PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS. SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. COMPETÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DE BUSCA E APREENSÃO PELO ÓRGÃO REGULADOR. IMPOSSIBILIDADE. LICITAÇÃO. OBEDIÊNCIA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ESTABELECIMENTO DE PREGÃO E CONSULTA COMO MODALIDADE LICITATÓRIA. POSSIBILIDADE. OUTORGA DE SERVIÇOS MEDIANTE CONCESSÃO, PERMISSÃO OU AUTORIZAÇÃO. GLOSA AO PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO PREVISTO PARA A PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE REGRAS ESPECÍFICAS PREVISTAS EM LEI PARA O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES. REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS. CONCOMITÂNCIA ENTRE REGIMES PÚBLICO E PRIVADO. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. PREVISÃO DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO POR MEIO DE AUTORIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. [...] 3. O poder de expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado é imanente à atividade regulatória da agência, a quem compete, no âmbito de sua atuação e nos limites do arcabouço normativo sobre o tema, disciplinar a prestação dos serviços. Interpretação conforme à Constituição para fixar o entendimento de que a competência da Agência Nacional de Telecomunicações para expedir tais normas subordina-se aos preceitos legais e regulamentares que regem matéria. [...] 5. A competência atribuída ao Conselho Diretor da ANATEL para editar normas próprias de licitação e contratação deve observar o arcabouço normativo atinente às licitações e contratos. Interpretação conforme à Constituição, no ponto, em observância ao princípio da legalidade. 6. Diante da especificidade dos serviços de telecomunicações, é válida a criação de novas modalidades licitatórias por lei de mesma hierarquia da lei geral de licitações. Contudo, sua disciplina deve ser feita por meio de lei, e não de atos infralegais, em obediência aos artigos 21, XI, e 22, XXVII do texto constitucional. [...] 9. Ação direta conhecida em parte, e, na parte conhecida, julgada parcialmente procedente. (BRASIL, 2021c)

serviços de telecomunicações, e na ADI 4874 (BRASIL, 2019a)⁶, quando também foi validado o poder normativo da ANVISA sobre limites para a importação e comercialização de produtos e insumos de tabaco.

No que tange à tipificação de infrações, matéria mais sensível, haja vista a criação de comportamentos vedados aos cidadãos, os Tribunais Federais têm admitido a sua deslegalização em favor de agências especializadas,

6 EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ART. 7º, III E XV, IN FINE, DA LEI Nº 9.782/1999. RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) DA ANVISA Nº 14/2002. PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIA REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE INICIATIVA E DO DIREITO À SAÚDE. PRODUTOS QUE ENVOLVEM RISCO À SAÚDE. COMPETÊNCIA ESPECÍFICA E QUALIFICADA DA ANVISA. ART. 8º, § 1º, X, DA Lei nº 9.782/1999. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA. RAZOABILIDADE. CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE CONTROLE DO USO DO TABACO – CQCT. IMPROCEDÊNCIA. 1. Ao instituir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, a Lei nº 9.782/1999 delinea o regime jurídico e dimensiona as competências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, autarquia especial. 2. A função normativa das agências reguladoras não se confunde com a função regulamentadora da Administração (art. 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF). 3. A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial. Precedentes: ADI 1668/DF-MC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 16.4.2004; RMS 28487/DF, Relator Ministro Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 14.3.2013; ADI 4954/AC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014; ADI 4949/RJ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 03.10.2014; ADI 4951/PI, Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 26.11.2014; ADI 4.093/SP, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014. [...]. (BRASIL, 2019a)

havendo, inclusive, precedente favorável no estabelecimento de multas pela ANAC por resolução⁷.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5906 (BRASIL, 2023) de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, consolidou o entendimento, em controle concentrado de constitucionalidade, sobre a possibilidade de deslegalização da tipificação de infrações por agências reguladoras, justamente a matéria incluída pela Lei 14.368/2022 no Código Brasileiro de Aeronáutica, tal como estavam decidindo os Tribunais Federais:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGÊNCIAS REGULADORAS E PODER REGULAMENTAR. ART. 24, VIII, E ART. 78-A DA LEI 10.233/2011. RESOLUÇÃO ANTT 233/2003. PREVISÃO LEGAL DA COMPETÊNCIA PARA A AGÊNCIA REGULADORA EDITAR REGULAMENTO SOBRE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS. PREVISÃO DAS SANÇÕES CABÍVEIS E CRITÉRIOS MÍNIMOS PARA A REGULAMENTAÇÃO.

7 PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELA ANAC. INFRAÇÃO PREVISTA EM RESOLUÇÃO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. OFENSA. NÃO OCORRÊNCIA.

1. É firme o entendimento desta Corte no sentido de que “não há violação do princípio da legalidade na aplicação de multas previstas em resoluções criadas por agências reguladoras, haja vista que elas foram criadas no intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos, havendo previsão na legislação ordinária delegando à agência reguladora competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação” (AgRg no AREsp 825.776/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 13/4/2016). Nesse mesmo sentido: REsp 1.386.994/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 13/11/2013; AgRg no REsp 1.541.592/RS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe 21/9/2015. [...] (BRASIL, 2020).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO. AUSÊNCIA DE PRÉVIA AUDIÊNCIA PÚBLICA QUE NÃO SE COMPROVA. VIOLAÇÃO DA SEGURANÇA NA AVIAÇÃO CIVIL. NÃO IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS PREVISTAS EM PROGRAMA DE CONTROLE DE QUALIDADE. INFRAÇÃO À RESOLUÇÃO N. 25/2008 DA ANAC. MULTA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. RAZÕES DISSOCIADAS. SÚMULAS N. 283 E 284/STF. ATO DE NATUREZA NORMATIVA. NÃO EQUIPARAÇÃO À LEI FEDERAL. [...]

7. Conquanto a Lei 11.182/2005 não especifique as infrações a que aduz e nem as espécies de sanções aplicáveis, a Lei 7.565/1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), aplicável ao caso, adentra no tema. O art. 289 da Lei 7.565/1986 estabelece as sanções, entre elas a multa, a incidir no caso de “execução de serviços aéreos de forma a comprometer a ordem ou a segurança pública, ou com violação das normas de segurança dos transportes” (Art. 299, *caput*, II, da Lei 7.565/1986). As condutas descritas no artigo 302, da Lei 7.565/1986 não são *numerus clausus*. Não pretendem exaurir a matéria e nem impedir que a ANAC preveja novas condutas que podem se enquadrar nas infrações indicadas no artigo 299 da Lei 7.565/1986 e, por consequência, atrair a aplicação da multa.

8. É indubitosa a legalidade da atuação normativa exercida pela ANAC. Afinal, ao esmiuçar o dever legal de prestação de serviço público adequado - através da edição da Resolução ANAC n.º 25/2008, em seu Anexo III, tabela III, item 14, que descreve como infração administrativa que atenta contra a segurança da aviação civil a conduta de “não implementar as medidas previstas em sua Programa de Controle de Qualidade AVSEC”, que é uma execução de serviço aéreo que compromete a segurança pública e viola as normas de segurança dos transportes (art. 299, *caput*, II, da Lei 7.565/1986) -, limitou-se aos parâmetros mínimos de suas leis-quadros (Leis 7.565/1986 e 11.182/05). (BRASIL, 2021b)

ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. IMPROCEDÊNCIA. 1. As Agências Reguladoras, criadas como autarquias especiais pelo Poder Legislativo (CF, art. 37, XIX), recebem da lei que as instituem uma delegação para exercer seu poder normativo de regulação, competindo ao Congresso Nacional a fixação das finalidades, dos objetivos básicos e da estrutura das Agências, bem como a fiscalização de suas atividades. 2. As Agências Reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexistia um prévio conceito genérico, em sua lei instituidora (standards), ou criar ou aplicar sanções não previstas em lei, pois, assim como todos os Poderes, Instituições e órgãos do poder público estão submetidas ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*). 3. No caso em julgamento, a Lei 10.233/2003, com as alterações redacionais supervenientes, fixou os critérios mínimos indispensáveis para o exercício, pela Agência Reguladora, da competência para imposição de sanções pela prática de infrações administrativas. 4. As disposições emanadas da Resolução ANTT 233/2003 obedecem às diretrizes legais, na medida em que protegem os interesses dos usuários, relativamente ao zelo pela qualidade e pela oferta de serviços de transportes que atendam a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade das tarifas, assim como a cominação das penas não desborda da parâmetros estabelecidos em lei. 5. Ação Direta julgada improcedente. (BRASIL, 2023)

Na ADI 5906 (BRASIL, 2023), o Ministro Relator Alexandre de Moares deixou demarcado que a lei ordinária pode delegar poder normativo sancionador às Agências Reguladoras, desde que sejam fixados pela lei delegante parâmetros mínimos para o exercício dessa competência.

Fica evidente, portanto, que a de legalização da regulamentação das infrações e das sanções a serem impostas aos passageiros indisciplinados, promovida pela Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a), possui aderência à Constituição Federal de 1988, espelhando, na realidade, a melhor solução normativa para tratar de matérias de especialíssima tecnicidade.

3.2. Limites legais do poder normativo da ANAC

Necessário registrar que a deslegalização não representa, cartesianamente, uma abertura normativa irrestrita ao administrador. Ao contrário, a remessa do poder regulamentar ao agente público é acompanhada de diretrizes legais mínimas, que devem ser fielmente observadas pelo ente regulamentador (CARVALHO FILHO, 2016, p. 62).

A tipificação das infrações e cominação de sanções dos passageiros indisciplinados pela ANAC, da mesma forma, receberam regramento básico pela Lei 14.368/2022. O primeiro alicerce legal é a própria definição abstrata das hipóteses fáticas para a tipificação das futuras infrações, então descrita no *caput* do art. 232 do CBA.

Nesse contexto, a tipificação das infrações aeronáuticas praticadas por passageiros indisciplinados deverá representar ofensa a algum dos aspectos listados no *caput* do art. 232 da lei aeronáutica (BRASIL, 1986), de maneira que qualquer ampliação infracional estará eivada de nulidade.

As sanções, por sua vez, receberam deslegalização mais ampla, de forma que não mais se limitam àquelas sanções dispostas no art. 289 do CBA (Capítulo II do Título IX; BRASIL, 1986), que ficaram restritas às infrações de tráfego aéreo, de atribuição do Comando da Aeronáutica⁸. Portanto, as sanções e providências administrativas impostas aos passageiros indisciplinados podem ser objeto de deliberação normativa pela ANAC, sem vinculação aos tipos sancionatórios discriminados no Código Brasileiro de Aeronáutica.

Todavia, a Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a) trouxe duas providências especiais para os casos em que envolvem passageiro indisciplinado, certamente mais invasivas no patrimônio jurídico dos usuários do sistema de transporte aéreo, daí a necessária previsão legal: a suspensão de comercialização de bilhete de passagem aérea por até 12 (doze) meses em casos de cometimento de infração gravíssima (direito de usufruir do sistema público de transportes) e o compartilhamento de informações de identificação desses passageiros entre as companhias aéreas (direito à intimidade e proteção de dados):

Art. 232. [...].

§ 2º O prestador de serviços aéreos poderá deixar de vender, por até 12 (doze) meses, bilhete a passageiro que tenha praticado ato de indisciplina considerado gravíssimo, nos termos da regulamentação prevista no § 1º deste artigo.

8 Art. 288. A autoridade de aviação civil é competente para tipificar as infrações a este Código ou à legislação que dele decorra, bem como para definir as respectivas sanções e providências administrativas aplicáveis a cada conduta infracional, observado o processo de apuração e de julgamento previsto em regulamento próprio.

§ 3º O disposto nos Capítulos II e III deste Título aplica-se tão somente às atribuições do Comando da Aeronáutica, no que couber.

§ 3º A hipótese de impedimento prevista no § 2º não se aplica a passageiro em cumprimento de missão de Estado, possibilitado o estabelecimento de outras exceções na regulamentação prevista no § 1º deste artigo.

§ 4º Os dados de identificação de passageiro que tenha praticado ato gravíssimo de indisciplina poderão ser compartilhados pelo prestador de serviços aéreos com seus congêneres, nos termos da regulamentação prevista no § 1º deste artigo. (BRASIL, 2022a)

A suspensão da comercialização de bilhetes foi prevista pela Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a) como caráter optativo para o prestador de serviços aéreos, todavia, tal discricionariedade está atrelada apenas à execução da medida. Isto é, classificado determinado passageiro como praticante de ato de indisciplina gravíssimo pela ANAC, nos termos da regulamentação (e não por critério do prestador de serviço), estará franqueado à companhia aérea a possibilidade de recusar a comercialização de bilhete aéreo.

Importante registrar que nada no texto legal limita a negativa de comercialização tão somente àquela empresa aérea que sofreu o ato de indisciplina gravíssimo, até porque eventual restrição desse porte subtrairia a efetividade da medida educativa, já que o usuário contornaria a limitação com a aquisição de bilhete aéreo em outra companhia aérea.

A proporcionalidade da restrição também deverá ser objeto de regulamentação, uma vez que a lei aeronáutica utilizou o delimitador “por até 12 (doze) meses”, exigindo que exista uma gradação dessa providência conforme critérios objetivamente aferíveis e previamente dispostos no atos infralegais.

O parágrafo 3º do art. 232 do CBA (BRASIL, 1986) excluiu o impedimento de comercialização de bilhetes aos agentes públicos em missão de Estado, justamente pela priorização do interesse público, mas possibilita que outras medidas limitadoras sejam criadas pela regulamentação, aqui, privilegiando a segurança de voo.

Por fim, o compartilhamento entre as empresas aéreas de dados pessoais de passageiros que cometeram ato de indisciplina gravíssimo, popularmente denominado de *black list*, é outra providência salutar, na medida em que possibilita que as demais companhias aéreas e seus tripulantes sejam alertados sobre o risco no transporte daquele passageiro e adotem as cautelas necessárias.

Importante registrar que a transferência entre empresas aéreas de dados pessoais de passageiros indisciplinados, além de ter sido construído por lei ordinária (BRASIL, 2022a), assim, por instrumento normativo de mesma envergadura da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (BRASIL,

2018), também encontra amparo nas diretrizes do referido marco legal, que permite o armazenamento, distribuição e transferência de dados pessoais⁹ para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória¹⁰.

A partir deste regramento especial, pode-se aferir que o legislador expediu uma ordem legal à autoridade de aviação civil, no sentido de que a regulamentação a seu cargo classifique as infrações conforme sua gravidade, posto que restringiu as providências de compartilhamento de informações de atos de indisciplina e a suspensão do direito de contratar transporte àqueles usuários que cometam atos de indisciplina gravíssimo.

3.3. Medidas cautelares

A Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a) não estabeleceu expressamente medidas cautelares a serem tomadas pela autoridade de aviação civil para as questões que envolvam os passageiros indisciplinados, como o eventual bloqueio do voo de regresso já comercializado daquele usuário que cometeu algum ato de indisciplina no voo de ida, ainda que de companhias aéreas diferentes.

São hipótese em que há patente urgência na adoção de medidas cautelares pela autoridade pública, pois a espera pela finalização do processo administrativo de responsabilização do passageiro para a tomada de providências mitigadoras não se mostra razoável, considerando a elevação do risco da segurança da operação aérea.

O inciso “I” do art. 8º da lei de criação da ANAC parece resolver a questão, visto que tal dispositivo concede poder cautelar administrativo à autoridade de aviação civil nos casos em que exista risco ou ameaça “à segurança das operações, à segurança contra atos de interferência ilícita, aos direitos dos usuários e à integridade física ou patrimonial de terceiros” (BRASIL, 2005).

Nessa ótica, futura regulamentação da matéria, nos termos determinados pelo §1º do art. 232 do CBA, poderá trazer previsão discriminada de casos em que o perigo da demora tenha capacidade

9 Lei 13.709/2018 (LGPD):

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração;

10 Lei 13.709/2018 (LGPD):

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

[...]

II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

de comprometer a segurança das operações aéreas, permitindo que as empresas aéreas adotem medidas cautelares específicas para mitigar o risco de transporte de passageiros recentemente flagranteados em atos de indisciplina, como a recusa de embarque ou a determinação de ocupação de determinado assento na cabine, certamente, modeláveis conforme a gravidade da conduta infracional.

CONCLUSÃO

A Lei 14.368, de 14 de junho de 2022 (BRASIL, 2022a), inaugurou um novo sistema disciplinar para os passageiros no transporte aéreo, passando a prever a possibilidade de serem impostas sanções administrativas a comportamentos inadequados dos usuários do sistema de aviação civil.

Neste estudo, ficou evidenciado que a solução criminal, outrora quase exclusiva para a repressão de atos de indisciplina de passageiros, tem apresentado resultados tímidos para a prevenção desses comportamentos inadequados, ante a menor abrangência do tipo penal incriminador, maior incidência de prescrição da pretensão punitiva do Estado e baixa retributividade das sanções eventualmente impostas.

Já o novo sistema disciplinar dos passageiros disposto no Código Brasileiro de Aeronáutica, instituído pela Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a), ostenta promissores resultados dissuasórios, tendo em vista a maior abertura para tipificar os atos infracionais, a celeridade imanente dos processos administrativos e a maior eficácia sancionatória, já que menos afetada por prescrição do direito punitivo.

O presente estudo ainda consolidou uma análise dos elementos essenciais do novo sistema disciplinar dos passageiros da lei aeronáutica, como a deslegalização, os limites legais do poder normativo da ANAC e a possibilidade de tomada de medidas cautelares.

Baseado em precedentes do Supremo Tribunal Federal e de Tribunais Federais, o artigo deixou clarividente a constitucionalidade da deslegalização da tipificação de infrações e sanções a cargo de agências reguladoras, haja vista a elevada tecnicidade das matérias normatizadas.

Também foram declinadas as diretrizes básicas fixadas pela Lei 14.368/2022 (BRASIL, 2022a) para a normatização do sistema disciplinar dos passageiros pela autoridade de aviação civil, como a vinculação da tipicidade das infrações a serem criadas ao *caput* do art. 232 do CBA, a maior liberdade para dispor sobre as sanções cominadas e a necessidade de serem classificados os atos infracionais conforme sua gravidade.

Mereceram destaque as inovadoras providências administrativas de suspensão temporária de comercialização de bilhetes aéreos para passageiros

que cometeram ato de indisciplina gravíssimo, bem como o compartilhamento de identificação desses passageiros entre as companhias aéreas.

Por fim, o artigo ainda apontou a possibilidade legal de a autoridade de aviação civil em instituir medidas cautelares no futuro regulamento do sistema disciplinar dos passageiros, visando à segurança do sistema de aviação civil.

Em suma, o presente estudo demonstrou as vantagens do novo sistema de sancionamento administrativo de passageiros do Código Brasileiro de Aeronáutica em relação à repressão criminal, ao mesmo tempo em que foram destacados os elementos jurídicos essenciais que estruturam esse sistema, com perspectivas de promover uma maior dissuasão de comportamentos inadequados dos usuários do transporte aéreo regular.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto n. 11.195, de 08 de setembro de 2022b*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita - PNAVSEC. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11195.htm. Acesso em: 06 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 14.368, de 14 de junho de 2022a*. Altera as Leis n.ºs 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), 13.448, de 5 de junho de 2017, 11.182, de 27 de setembro de 2005, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre o transporte aéreo; e revoga dispositivos das Leis n.ºs 5.862, de 12 de dezembro de 1972, e 8.666, de 21 de junho de 1993.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14368.htm. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 05 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 7.565, de 18 de dezembro de 1986*. Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17565compilado.htm. Acesso em 05 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em 12 set. 2023.

BRASIL. *Medida Provisória n. 1.089*, de 29 de dezembro de 2021a. Altera a Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, para dispor sobre o transporte aéreo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1089.htm. Acesso em: 04 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno em Recurso Especial n. 1.706.379/RJ*. Relator Ministro Sérgio Kukina. 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702790895&dt_publicacao=31/08/2020. Acesso em 07 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.797.679*. Relator: Ministro Francisco Falcão. 2021b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900424489&dt_publicacao=17/03/2022. Acesso em 05 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1668*. Relator: Ministro Edson Fachin. 2021c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345981710&ext=.pdf>. Acesso em 04 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4874*. Relator: Ministro Rosa Weber. 2019a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350159678&ext=.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5906*. Relator p/ Acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357368470&ext=.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Recurso em Sentido Estrito n. 0008600-68.2016.4.01.3400*. Relator: Desembargador Federal Olindo Menezes. 2017. Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00086006820164013400>. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região *Apelação Criminal n. 0020048-81.2015.4.01.3300*. Relatora: Desembargadora Federal Monica Sifuentes. 2019b. Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00200488120154013300>. Acesso em 04 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Apelação Criminal n. 0009678-23.2008.4.03.6181*. Relator: Desembargador Federal Cotrim Guimarães. 2015.

Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em 06 jul. 2023.

CALAZANS, P. *Direito aeronáutico internacional e segurança da aviação (aviation security)*. Em: LAENDER, A.; MOURÃO, S.; SILVA, J. (Eds.). *Direito aeronáutico*. 1a ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 85–130.

CARVALHO FILHO, J. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMES, L. *Direito penal - parte geral*. 3a ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2006. v. 1

GRECO, R. *Curso de direito penal*. 6a ed. Niterói: Impetus, 2009. v. 4

HONORATO, M. *Crimes Aeronáuticos*. 4a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

HONORATO, M. *A retroatividade do acordo de não persecução penal pela teoria econômica do crime: uma análise de julgamentos de processos criminais da 1ª Vara Federal de Marabá em 1o e 2o graus*. Flórida: Ambra University, 2023.

ICAO. *International Civil Aviation Organization*. Annex 17: Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference. 2011. Disponível em: <https://www.caacl.org/Files/PortalReady/v000/downloads/anexo-17-emenda14-versao-pt-en-01jun15.pdf>. Acesso em 06 jul. 2023.

JESUS, D. *Direito penal - parte especial*. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 3

LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARINELA, F. *Direito administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARINHO, I. *Processo penal nos crimes federais*. 1ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

MORSELHO, M. *Responsabilidade civil no transporte aéreo*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NORONHA, M. *Direito penal*. 24a ed. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 3

NUCCI, G. *Código penal comentado*. 10a ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2009.

