



NOTA TÉCNICA Nº 35/2020/GTNO-SIA/GNAD/SIA

1. ASSUNTO

1.1. Estudo sobre a atualização do RBAC 108 (Emenda 02), intitulado Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita - Operador Aéreo, considerando as constatações e recomendações do relatório da Auditoria do Programa *Universal Security Audit Programme – Continuous Monitoring Approach* (USAP-CMA) da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), realizada no Brasil em 2019, assim como demais necessidades de melhoria no regulamento para melhor compreensão e harmonização entre os requisitos aplicáveis.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Esta Nota Técnica pretende avaliar as constatações e recomendações do relatório da auditoria USAP-CMA realizada no Brasil entre 27 de maio e 06 de junho de 2019, diante dos aspectos pertinentes à Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (AVSEC) sob responsabilidade de operadores aéreos, regulamentados pelo RBAC 108 e IS 108.

2.2. Em adição, o estudo também foca sua análise nas contribuições feitas para melhoria dos regulamentos RBAC 108 e IS 108 pelos operadores, usuários e servidores da Agência, que registraram suas sugestões nos meios disponibilizados pela ANAC.

3. RELATÓRIO

3.1. O programa de auditoria USAP-CMA^[1] possui o objetivo de avaliar o cumprimento das normas da OACI quanto à Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (AVSEC) compreendidas por todas as normas do Anexo 17 da Convenção de Aviação Civil Internacional, intitulado *Aviation Security*, assim como 15 normas do Anexo 9 da referida Convenção que apresentam relação com AVSEC. O Anexo 9 é pertinente à Facilitação do Transporte Aéreo e apresenta um escopo de aplicação ampla, envolvendo vários temas que buscam desembarçar aeronave, tripulante, passageiro e carga aérea, por meio da padronização, desburocratização, eficiência e maior agilidade.

3.2. Sendo assim, as normas da OACI são avaliadas por meio de 498 Perguntas de Protocolo (*Protocol Question – PQ*), sendo que as perguntas consideradas como não atendidas dão subsídios para a produção do relatório de auditoria, onde são apresentadas as constatações identificadas durante a auditoria e suas respectivas recomendações de ação para cumprimento da norma.

3.3. O relatório de auditoria foi recebido pela ANAC em 14 de agosto de 2019. A ANAC contestou 04 constatações presentes no relatório, apresentando suas justificativas à OACI em 10 de setembro de 2019, por meio do Ofício nº 214/2019/SIA-ANAC. Em 14 de outubro de 2019, a ANAC encaminhou à OACI seu Plano de Ações Corretivas, por meio do Ofício nº 208/2019/ASINT-ANAC. Ambos documentos foram respondidos pela Carta AS8/16.18.21 Conf. – ASA82519, de 14 de abril de 2020, apresentando orientações sobre o PAC, o qual fora complementado e enviado à OACI em 18 de junho de 2020, segundo processo 00058.01722/2020-3. Destaca-se que a OACI já analisou esta última versão de PAC e que ele responde satisfatoriamente as recomendações do relatório de auditoria, conforme documento AS8/16.18.21 Conf – ASA83027 (SEI 4464977), de 23 de junho de 2020.

3.4. Sendo assim, considerando que o PAC da referida auditoria prevê a alteração do RBAC 108 e IS 108 no ano de 2020, inicia-se estudo para avaliar essas demandas com o objetivo de atendimento pleno das normas da OACI pela regulamentação nacional, de forma efetiva e sustentável.

3.5. Em adição, durante o estudo serão avaliadas as sugestões de melhoria regulatória realizadas pelos meios mantidos pela ANAC para essa finalidade, assim como foi divulgado aos servidores da GSAC a respeito da atualização normativa, solicitando sugestões de melhoria regulatória

[1] <https://www.icao.int/Security/USAP/Pages/default.aspx>

4. SUMÁRIO EXECUTIVO

CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DA USAP

Problema 1 – Proteção da aeronave no solo

Falta de supervisão de quem se aproxima da aeronave e de quem acessa o seu interior.

- PQ Grupo 2: 2.080, 3.120, 3.150, 5.030 e 5.080.

- Ausência de proteção adequada de aeronaves: observou-se que o processo de inspeção de segurança nos acessos das aeronaves (aplicável para voos internacionais no Brasil) tirava a atenção e a capacidade do Agente de Proteção em visualizar de forma global a operação, perdendo o controle das atividades de vigilância.

Benchmarking

União Europeia

- Prevê opções automatizadas de proteção da aeronave;
- Não se identificou menção à realização de inspeção de pessoas nos acessos às aeronaves.

Austrália

- Não se identificou menção à realização de inspeção de pessoas nos acessos às aeronaves.

Opções regulatórias e impactos

Alternativa 1.1: Retirar o requisito relacionado à necessidade de inspeção de pessoas nos acessos às aeronaves - Alternativa escolhida

- Alinhamento com Anexo 17.
- Prática internacionalmente adotada.
- Redução da vulnerabilidade na vigilância da aeronave.

Alternativa 1.2: Manter o requisito relacionado à necessidade de inspeção de pessoas nos acessos às aeronaves

- Dupla camada de segurança.
- Para solucionar o problema, disponibilização de maior número de APAC.
- Aumento do custo de operação.
- Ociosidade dos profissionais.

Problema 2 – Avaliação de Risco aplicada às operações aéreas

USAP: Ausência de requisito e orientações sobre ameaças cibernéticas no âmbito de operadores aéreos.

- PQ Grupo 1: 1.070, 1.345, 1.350, 1.355, 3.278, 5.010, 5.050 e 5.055.
- Observou-se que RBAC 108 não apresenta obrigação para que o operador promova uma avaliação de risco sobre suas operações.

Base de Contribuições da ANAC: Medidas de segurança previstas para operadores aéreos em operações não regulares.

- Identificou-se a necessidade de prever que os operadores aéreos que operam voos não regulares realizem avaliação de risco específica para suas operações.

Benchmarking

União Europeia

- Não se identificou requisito dedicado à implementação de avaliação de risco particulares de suas operações pelos operadores aéreos.

Austrália

- Identificou-se exigência de que o programa de segurança dos operadores de aeronaves mantenha uma seção sobre avaliação de risco, especificando contexto de risco local do operador.

Opções regulatórias e impactos

Alternativa 2.1: Incluir requisito amplo de avaliação de risco pelo operador aéreo - Alternativa escolhida

- Alinhamento com o Anexo 17.
- Inclusão de particularidades de cada operação por parte dos operadores.

Alternativa 2.2: Incluir requisito específico para avaliação de risco cibernético

- Redução de escopo e impacto da avaliação de risco a ser realizada pelo operador.
- Papel central do Estado na realização das avaliações de risco.

Alternativa 2.3: Manter a ausência da avaliação de risco específica

- Manutenção do status atual da norma.
- Avaliação de operações individuais, inclusive, por parte do Estado.
- Manutenção do descumprimento da norma 4.9.1 do Anexo 17, conforme apontado pela Auditoria USAP-CMA.

Problema 3 – Controle de Qualidade da Administração Postal

Necessidade de formalização pela ANAC de um processo de controle de qualidade (fiscalização) aplicado aos Correios

- Recomendação relacionada à PQ 3.030.
- A existência de um processo robusto de segurança trazido por exigências de instituições internacionais e nacionais relacionado às malas postais não isenta a ANAC de exigir dos Correios os mesmos critérios de segurança exigidos de um operador aéreo.

Benchmarking

União Europeia

- Previsão de reconhecimento de agentes de carga e/ou correio acreditados, assim como os requisitos que essas entidades devem atender.

Austrália

- Existência da figura do agente de carga regulado (RACA – *Regulated Air Cargo Agent*) e de medidas de segurança a serem tratadas num programa de segurança do RACA com o objetivo de autorizar seu funcionamento.

Opções regulatórias e impactos

Alternativa 3.1: Definir critérios necessários para reconhecer os Correios como responsável pela segurança de malas postais – Semelhante a Agentes de Carga Acreditados - Alternativa escolhida

- Especificação de requisito presente no RBAC 108, incluindo critérios a serem atendidos pelos Correios.
- Prática internacionalmente adotada.
- Previsão de pequenos impactos, visto que a ANAC já realizou avaliação dos processos de Auditoria dos Correios, considerando-os suficientes. Entretanto, necessidade de melhoria identificada referente à certificação dos profissionais.

Alternativa 3.2: Revogar as responsabilidades dos Correios diante da segurança das malas postais e atribuí-las tão somente aos operadores aéreos

- Controles de segurança realizados pelos Correios não reconhecidos.
- Impacto aos operadores aéreos: necessidade de inspeção das malas postais.
- Impacto aos operadores de aeródromos: necessidade de disponibilização de equipamentos para inspeção.

BASE DE CONTRIBUIÇÕES DA ANAC

Problema 4 – Critérios de AVSEC aplicáveis aos processos de outorga de serviços aéreos

- RBAC 108 não apresenta requisito que vincule a comprovação perante a ANAC de algum de seus requisitos (processo de homologação ou certificação) para que possa haver o início das operações por um operador aéreo, seja de voos comerciais regulares ou não regulares.
- Atualmente é exigido que o operador tenha acesso ao Programa de Segurança de Operador Aéreo modelo (PSOA – IS 108).

Benchmarking

África do Sul

- Exigência de declaração de que a empresa aérea possui programa de segurança em consonância com o Anexo 17 da OACI no país de origem.

Estados Unidos

- Autoridade nacional apresenta um modelo de programa de segurança ao operador aéreo que pretende iniciar suas operações.

Opções regulatórias e impactos

Alternativa 4.1: Manter o RBAC 108 como atualmente, sem especificar os requisitos necessários para outorga de operações de voos regulares e não regulares

- Flexibilização da previsão de novos critérios para concessão de outorga.
- Menor segurança regulatória.

Alternativa 4.2: Especificar no RBAC 108 os requisitos necessários para outorga de operações de voos regulares e não regulares - Alternativa escolhida

- Maior transparência e segurança regulatória.
- Fortalecimento da segurança das operações, pois o operador saberia previamente que deve ter acesso à regulamentação vigente.
- Alinhamento à Resolução ANAC nº 377/2016, que regulamenta a outorga de serviços aéreos públicos para empresas brasileiras.

Problema 5 – Conflitos nas classes do RBAC 108

- O RBAC 108 prevê que operadores estrangeiros que exploram serviço de transporte aéreo público internacional de passageiros tem mais requisitos aplicáveis que operadores nacionais que exploram o mesmo tipo de serviço.
- Entende-se que o erro de definição da aplicabilidade de determinados requisitos deve ter sido promovido por uma provável confusão no entendimento das classes, ao confundir-se “operadores nacionais” com “operações domésticas” e “operadores estrangeiros” com “operações internacionais”.

Opções regulatórias e impactos

Alternativa 5.1: Alterar as classes de operadores por meio da característica da operação ser nacional ou internacional e não a nacionalidade do operador aéreo - Alternativa escolhida

- Entendimento de que os requisitos são aplicáveis de acordo com a operação explorada.
- Maior eficiência da aplicabilidade de cada requisito, sem a necessidade de indicar exceções às regras.

Alternativa 5.2: Manter a classificação de operadores de aeródromo atual e alterar a aplicabilidade por meio de especificações na Tabela de Aplicabilidade do RBAC 108

- Manutenção da classificação atual.
- Necessidade de revisão da aplicabilidade dos requisitos.

Problema 6 – Medidas de segurança aplicáveis às provisões de bordo e de serviço de bordo

- O RBAC 108 exige uma série de controles desde a área de produção e armazenamento das provisões de bordo, de forma a evitar que quaisquer objetos proibidos sejam introduzidos de forma ilícita nessas provisões e é exigida ainda a realização de uma inspeção desses materiais, por meio de equipamento de raios-x, por exemplo.
- O Anexo 17 da Convenção de Aviação Civil Internacional e o DOC 8973 (*Aviation Security Manual*) preveem a possibilidade de realização de inspeção de segurança em suprimentos, insumos e alimentos processados nos acessos às ARS, o que substituiria a implementação de uma cadeia segura até o aeroporto, tornando-se uma opção talvez mais viável para pequenas operações.

Benchmarking

União Europeia

- Inspeção de segurança como uma regra.
- Isenção em casos de haver uma cadeia segura implementada (por meio de chamados provedores acreditados ou provedores conhecidos) ou por meio de controles diretos de operadores aéreos.

Austrália

- Não se identificou regulamentação específica da Austrália sobre provisões de bordo e serviço de bordo.

Opções regulatórias e impactos

Alternativa 6.1: Permitir opção para a indústria em realizar a inspeção de serviço de bordo e provisões de bordo ou implementar uma cadeia segura de certificação por meio de aprovação do PSESCA por operador aéreo e de aeródromo - Alternativa escolhida

- Alinhamento com Anexo 17.
- Prática internacionalmente adotada.
- Previsão de diferentes opções de medidas de segurança a serem escolhidas pelos operadores de acordo com as características de sua operação.
- Necessidade de revisão dos RBAC 107 e 108.

Alternativa 6.2: Manter a exigência atual de certificação de empresas de serviço de bordo e de inspeção de todas as provisões de bordo

- Dupla camada de segurança para provisões de bordo.
- Diferentes exigências para provisões de bordo e para serviços de bordo.

Problema 7 – Ausência de requisitos aplicáveis aos passageiros de voos cargueiros e aos tripulantes em geral

- O RBAC 108 não prevê que requisitos relacionados a passageiros sejam aplicáveis aos operadores que exploram serviço de transporte aéreo público de carga ou mala postal, quando essas aeronaves transportam um passageiro que acompanha a carga, por exemplo.
- O RBAC 108 não aplica a tripulantes algumas medidas destinadas à passageiros, em especial relacionados à bagagem despachada. No entanto a IS 108-001 aplica procedimentos dedicados à tripulantes quanto à reconciliação de bagagem despachada, por exemplo.

Benchmarking

União Europeia

- Não se identificou separação de categorias de passageiros, de modo que todos os tipos de passageiros estariam incluídos, transportados por aeronaves cargueiras ou não.

Análise de risco

Medidas de segurança podem reduzir o risco residual do cenário de Sequestro de Aeronave para fins de utilização de arma de destruição

- Risco residual de muito-alto a elevado, caso a vulnerabilidade seja elevada.

Opções regulatórias e impactos

Alternativa 7.1: Revisar a aplicabilidade dos requisitos do RBAC 108 para operadores exclusivos cargueiros (classes III e V) relacionados a passageiros eventuais e para tripulantes

- Para as operações de aeronaves exclusivas cargueiras, bem como as operações de transporte aéreo público de passageiros, realização obrigatória de controles de segurança em passageiros eventuais e em tripulantes, respectivamente, independente do aeroporto em que se realize as operações, ou da área do aeroporto.

Alternativa 7.2: Incluir medidas de segurança relacionadas a passageiros eventuais de aeronaves cargueiras e aos tripulantes por meio de avaliação de risco

- A depender do risco de cada evento, maiores ou menores controles de segurança aplicados pelos operadores, tornando a norma mais flexível à realidade operacional do operador.
- Necessidade de formalização das avaliações de risco já realizadas pelos operadores.

Alternativa 7.3: Revisar a aplicabilidade dos requisitos do RBAC 108 para operadores exclusivos cargueiros (classes III e V) relacionados a passageiros eventuais e a tripulantes, bem como incluir determinadas medidas de segurança relacionadas a essas pessoas serem definidas a partir de avaliação de risco - Alternativa escolhida

- Cunho obrigatório de algumas medidas de segurança relativas a passageiros e aos tripulantes, independente das características operacionais, como o controle de embarque armado, para os passageiros de voos cargueiros,
- Flexibilização de algumas medidas a depender de avaliação de risco do operador aéreo sobre as características da operação e dos passageiros.

DEMAIS AJUSTES IDENTIFICADOS

Projeto prioritário remodelagem dos serviços aéreos

Incluir explicitamente na classe I as operações especiais de aviação pública realizada por órgãos e entes públicos, regulamentados pelo RBAC nº 90.

- Inclusão explícita torna a interpretação da aplicabilidade mais clara e direta para esses operadores.

Alterar as menções “táxi aéreo” para transporte aéreo público não regular com aeronave de até 30 assentos.

- Termo “não regular” é mais direto e claro para identificar a diferença entre as classes, uma vez que o termo “táxi aéreo” demanda interpretações e consulta a definições pelos regulados.

5. ANÁLISE

5.1. Neste capítulo, passa-se a tratar especificamente dos problemas regulatórios identificados a partir das constatações e recomendações da auditoria USAP-CMA da ICAO e respectivas ações do Plano de Ação Corretiva da ICAO que demandam alteração do RBAC 108 e IS 108, assim como demais problemas regulatórios identificados a partir de consulta interna junto aos servidores e de consulta ao banco de sugestão de alteração normativa mantido pela ANAC.

CAPÍTULO I

DAS CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA USAP-CMA DA OACI

5.2. O Plano de Ações Corretivas (PAC) da Auditoria USAP-CMA realizada no Brasil apresenta propostas de alteração do RBAC 108 e IS 108 em 13 Perguntas de Protocolo (*Protocol Question – PQ*).

5.3. No entanto, muitas dessas PQ repetem uma mesma ausência regulatória, avaliadas por prismas diferentes. Como as PQ são divididas em áreas de avaliação (9 áreas de atuação e 8 Elementos Críticos - EC), quando uma PQ focada na avaliação normativa (EC-02) identifica uma ausência regulatória de um tema, há reflexos em outras PQ, por exemplo: uma PQ identifica uma ausência de procedimentos (EC-05 e EC-06); outra PQ encontra uma ausência de treinamento quanto ao tema (EC-04); ausência de fiscalização quanto a esse tema (EC-07); dentre outros.

5.4. Sendo assim, após avaliadas as 13 PQ e o PAC, pode-se dividir essas PQ em dois grupos, de acordo com as ações corretivas propostas, conforme segue:

- a) Grupo 1: 1.070, 1.345, 1.350, 1.355, 3.278, 5.010, 5.050 e 5.055; e
- b) Grupo 2: 2.080, 3.120, 3.150, 5.030 e 5.080.

5.5. Apresenta-se em anexo duas tabelas, uma contendo as PQ do Grupo 1 (Anexo 1 - SEI 4489110) e outra do Grupo 2 (Anexo 2 - SEI 4489112). Apresenta-se também, para cada PQ, as recomendações da OACI e as referidas propostas de ação corretiva do PAC.

5.6. Percebe-se que pelo Anexo 1 as PQ do Grupo 1 apresentam duas ausências na regulação da ANAC: a ausência de requisito e orientações sobre ameaças cibernéticas no âmbito de operadores aéreos; e que a verificação de aeronave não inclui o porão da aeronave como local de avaliação.

5.7. Já as PQ do Grupo 2 são todas referentes à ausência de proteção adequada de aeronaves.

5.8. Em adição, a auditoria da OACI identificou ainda a necessidade de criação de um processo de realização de controle de qualidade sobre o processo de segurança das malas postais sob responsabilidade da administração postal, os Correios, segundo a recomendação da PQ 3.030:

Incrementar el nivel de detalle de su PNCC de manera que se incluyan criterios para la realización de actividades de vigilancia de las medidas de seguridad aplicadas al correo.

5.9. A Proposta de Ação Corretiva da PQ 3.030 sugere a criação de um processo de controle de qualidade por parte da ANAC:

Se creará un proceso de inspección bajo la oficina de Correios, de acuerdo con los criterios de seguridad de la entidad, para mantener el reconocimiento de la empresa como Agente de Carga.

5.10. Sendo assim, uma vez que o RBAC 108 cria a possibilidade de reconhecimento da administração postal, julga-se que esse tema deva ser estudado para fins de atendimento ao Plano de Ações Corretivas.

5.11. Dessa forma, esclarece-se que as não conformidades e recomendação relativas à proteção de aeronaves, avaliação de ameaças cibernéticas e à criação de um processo de controle de qualidade da administração postal serão tratadas nessa Nota Técnica. Já a não conformidade relativa à atividade de verificação de aeronave, por envolver apenas revisão da Instrução Suplementar relativa ao tema, não será tratada nessa fase do processo.

PROBLEMA 1 - PROTEÇÃO DA AERONAVE NO SOLO

Do problema

5.12. Avaliando as recomendações da auditoria USAP-CMA quanto à proteção de aeronave, presente no Anexo 2, pode-se resumir os descumprimentos na redação abaixo:

“Brasil debería asegurar que se apliquen de manera regular y eficaz las medidas para supervisar la circulación de las personas y vehículos en las ZSR desde y hacia las aeronaves para impedir el acceso no autorizado a las mismas.”

“Brasil debería asegurar de que una aeronave sujeta a una verificación o inspección de seguridad esté protegida contra interferencias no autorizadas, desde el momento en que se inicia la verificación o inspección de la aeronave hasta su salida.”

5.13. A Constatação 15 do Relatório da Auditoria USAP-CMA apresenta ainda a seguinte redação:

“Durante das observaciones de las operaciones, el equipo constató que el personal del explotador de aeronave no tenía un control efectivo del perímetro de seguridad de la aeronave ya que su posición, en ocasiones, no permitía observar quienes entraban al perímetro de seguridad debido al equipo de atención en tierra.”

5.14. De uma forma geral, as deficiências na proteção de aeronave foram relacionadas à falta de supervisão de quem se aproximava da aeronave e de quem acessava o seu interior, as quais são relacionadas às normas 4.2.5 e 4.3.4 do Anexo 17 da Convenção de Aviação Civil Internacional.

“4.2.5 Each Contracting State shall ensure that the movement of persons and vehicles to and from the aircraft is supervised in security restricted areas in order to prevent unauthorized access to aircraft.”

(...)

“4.3.4 Each Contracting State shall ensure that an aircraft subject to 4.3.1 is protected from unauthorized interference from the time the aircraft search or check has commenced until the aircraft departs.”

5.15. Ressalta-se que durante as observações da auditoria havia profissionais certificados para realizar a proteção das aeronaves e controle de acesso. No entanto, a equipe de auditoria e de servidores da Agência que acompanharam a auditoria perceberam que o processo de inspeção de segurança nos acessos das aeronaves tirava a atenção e a capacidade do Agente de Proteção em visualizar de forma global a operação, perdendo o controle das atividades de vigilância.

5.16. A inspeção de segurança nos acessos às aeronaves é um requisito do RBAC 108, parágrafo 108.165(a)(2), aplicável somente para voos internacionais, cargueiros ou de passageiros, segundo Apêndice A do RBAC 108.

108.165 Controle de acesso à aeronave

(a) No caso de aeronaves estacionadas e em operação:

(...)

(2) após a esterilização da aeronave por procedimento de inspeção ou verificação, o acesso de pessoas deve ocorrer somente mediante inspeção por meio de detector de metais, excetuando-se tripulantes e passageiros do voo;

5.17. No entanto, o Anexo 17 da Convenção de Aviação Civil Internacional não possui norma para realização de inspeção de segurança nos acessos às aeronaves.

5.18. Portanto, o fato de não haver uma norma internacional sobre a inspeção de segurança promovida na porta da aeronave abre oportunidade de discussão sobre a necessidade da medida.

5.19. A inspeção de segurança em funcionários que preparam as aeronaves comerciais para uma nova operação já é uma realidade da aviação civil brasileira há muitos anos. A realização de uma dupla inspeção nos profissionais aeroportuários, no acesso às ARS e na aeronave, pode ser dita como uma medida redundante.

5.20. O Anexo 17 da Convenção de Aviação Civil Internacional exige a inspeção de segurança nos acessos às Áreas Restritas de Segurança (ARS), conforme norma 4.2.6, local onde se opera as aeronaves da aviação civil comercial.

“4.2.6 Each Contracting State shall ensure that persons other than passengers, together with items carried, prior to entry into airport security restricted areas serving international civil aviation operations, are subject to screening and security controls.”

5.21. A dupla inspeção pode trazer maior segurança para a aviação civil, uma vez que a prevenção de atos ilícitos utiliza o conceito de camadas de medidas de segurança, ou seja, se uma medida de segurança falha em identificar uma ameaça, uma outra medida pode identificá-la. No entanto, para alcançar o efeito desejado cada uma das inspeções deve possuir sua efetividade, sem ainda comprometer demais medidas de segurança.

5.22. Nesse sentido, avalia-se que a inspeção realizada nos acessos às aeronaves possui efetividade discutível, uma vez que não há infraestrutura adequada disponível, como uma mesa e uma cobertura (nos casos de posições remotas de aeronaves). Se um determinado funcionário, por exemplo, acessa a aeronave com uma bolsa de ferramentas ou de trabalho, há dificuldade de realizar a inspeção nesses pertences, não havendo um local para realizar a retirada dos objetos para uma inspeção visual adequada. Não há também uma infraestrutura que garanta a segregação de pessoas inspecionadas de não inspecionadas. Nos casos de acesso de um grupo de trabalhadores não é raro verificar o Agente de Proteção perder a atenção sobre alguém já inspecionado, o qual pode entrar em contato com outro não inspecionado. Outra questão está relacionada à redução da efetividade do equipamento Detector Manual de Metais (DMM) para inspeção de pessoas em pontes de embarque fabricadas por materiais metálicos, incluso o piso.

5.23. Ademais, percebe-se, pela própria constatação da Auditoria USAP-CMA de 2019, que a inspeção de segurança na porta das aeronaves traz um prejuízo para outras importantes medidas de segurança. Enquanto o Agente de Proteção realiza a inspeção de segurança em profissionais que acessam a aeronave pela porta da frente, outra pessoa pode se aproximar do porão da aeronave sem o agente perceber, não havendo qualquer identificação que essa pessoa faz parte da operação do voo.

5.24. Esse cenário impacta diretamente o operador aéreo internacional e afeta a segurança do voo, adicionando risco aos passageiros do transporte internacional. Quando se exige que o Agente de Proteção realize uma atividade adicional gera uma vulnerabilidade em outra barreira de proteção fundamental, a vigilância.

Mapeamento da experiência internacional

5.25. A identificação da regulação dos Estados sobre segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita (AVSEC) por meio de pesquisa pela rede mundial de computadores apresenta certos desafios. É frequente que essa questão de segurança nacional seja tratada por meio de regulamentos restritos aos operadores do sistema.

5.26. Em adição, algumas autoridades utilizam-se de outras estratégias regulatórias, não possuindo regulamentos que especifiquem medidas a serem desempenhadas pela indústria (conhecido como *out-come based*), como é o caso do Reino Unido, em que os requisitos são amplos e a forma de cumprimento fica determinada somente nos programas de segurança. Complementarmente a essa visão regulatória, há ainda países que utilizam o conceito de *Security Management Systems* (SeMS) em sua regulação de forma que o operador desenvolve medidas específicas para suas operações, baseadas em risco, definidas no programa de segurança.

5.27. Portanto, em alguns casos não é trivial identificar parâmetros de normas e procedimentos nas autoridades de aviação civil internacional.

5.28. A União Europeia possui regulamentos não muito diferentes do presente nos RBAC da ANAC para fins de padronizar a atuação de seus Estados membros, o que auxilia o estudo por comparação com a regulação brasileira.

5.29. Identificou-se ainda regulação australiana, que apesar de implementar o conceito de “out-come based”, se identifica ainda alguns critérios regulatórios, como conteúdos obrigatórios que os programas de segurança devem abordar.

União Europeia

5.30. Abaixo apresenta-se extrato do Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 da Comissão Europeia, de 5 de novembro de 2015, que “estabelece medidas detalhadas para a aplicação das normas básicas comuns de segurança aérea” sobre segurança da aeronave.

3.SEGURIDAD DE LAS AERONAVES

3.0. DISPOSICIONES GENERALES

3.0.1. Salvo disposición en contrario, toda compañía aérea velará por la aplicación de las medidas establecidas en el presente capítulo en lo concerniente a su aeronave.

3.0.2. Los terceros países cuyas normas de seguridad aplicadas han sido reconocidas como equivalentes a las normas básicas comunes de seguridad de la aeronave figuran en el apéndice 3-B.

3.0.3. Las aeronaves no habrán de someterse a controles de seguridad. Si se someterán a registros de seguridad, de conformidad con lo dispuesto en el punto 3.1.

3.0.4. El gestor aeroportuario deberá informar a toda compañía aérea, a instancia de la propia interesada, acerca de si su aeronave se encuentra o no en una zona crítica. Si existen dudas, se considerará que dicha aeronave no se encuentra en una zona crítica.

3.0.5. Si una zona determinada deja de considerarse crítica con motivo.

3.0.6. Las referencias a terceros países en el presente capítulo y, en su caso, en la Decisión de Ejecución C(2015) 8005 de la Comisión, incluyen otros países y territorios a los que, de conformidad con el artículo 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, no es de aplicación la tercera parte, título VI, de dicho Tratado.

3.1. REGISTRO DE SEGURIDAD DE LAS AERONAVES

3.1.1. Cuándo efectuar un registro de seguridad de la aeronave

3.1.1.1. Toda aeronave será objeto de un registro de seguridad siempre que existan motivos fundados para sospechar que personas no autorizadas han tenido acceso a la misma.

3.1.1.2. El registro de seguridad de la aeronave consistirá en el examen de determinadas zonas de la aeronave, tal y como establece la Decisión de Ejecución C(2015) 8005 de la Comisión.

3.1.1.3. Toda aeronave que llegue a una zona crítica procedente de un tercer país no enumerado en el apéndice 3-B se someterá a un registro de seguridad una vez desembarcados los pasajeros de la zona que vaya a ser registrada y/o descargado el equipaje de bodega.

3.1.1.4. Toda aeronave procedente de un Estado miembro en el que haya estado en tránsito tras llegar de un tercer país no enumerado en el apéndice 3-B se considerará una aeronave procedente de un tercer país.

3.1.1.5. El momento en que ha de efectuarse el registro de seguridad de una aeronave deberá regirse asimismo por las disposiciones adicionales establecidas en la Decisión de Ejecución C(2015) 8005 de la Comisión.

3.1.2. Cómo efectuar un registro de seguridad de la aeronave

La manera en que ha de efectuarse el registro de seguridad de una aeronave deberá regirse por las disposiciones adicionales establecidas en la Decisión de Ejecución C(2015) 8005 de la Comisión.

3.1.3. Información sobre el registro de seguridad de la aeronave

Se registrarán y conservarán los siguientes datos sobre el registro de seguridad de un vuelo de salida en un lugar ajeno a la aeronave durante la duración del vuelo o durante 24 horas, si este último período es superior:

a) número del vuelo, y

b) procedencia del vuelo anterior.

En caso de haberse efectuado un registro de seguridad de la aeronave, la información facilitada deberá incluir también:

c) fecha y hora en que se completó el registro de seguridad de la aeronave, y

d) nombre y firma de la persona encargada de realizar dicho registro.

3.2. PROTECCIÓN DE LAS AERONAVES

3.2.1. Aspectos generales sobre la protección de las aeronaves

3.2.1.1. Con independencia del lugar en que se halle estacionada una aeronave en un aeropuerto, cada una de sus puertas exteriores deberá protegerse de todo acceso no autorizado:

- a) garantizando la pronta interceptación de aquellas personas que pretendan acceder a ella sin autorización;
- b) cerrando la puerta exterior; cuando la aeronave se encuentre en una zona crítica, las puertas exteriores no accesibles a las personas desde tierra se considerarán cerradas una vez los medios de acceso se hayan retirado de la aeronave o alejado de esta lo bastante para impedir razonablemente el acceso a las personas;
- c) habilitando los instrumentos electrónicos pertinentes que detecten automáticamente todo acceso no autorizado, o
- d) **habilitando un sistema de acceso al aeropuerto mediante tarjeta de identificación en todas las puertas que lleven directamente a la pasarela de embarque de pasajeros, adyacente a una puerta abierta de la aeronave, que únicamente permita el acceso de personas que dispongan de formación con arreglo al punto 11.2.3.7; estas personas deberán impedir el acceso no autorizado durante su uso de la puerta.**

3.2.1.2. El punto 3.2.1.1 no será de aplicación a una aeronave estacionada en un hangar cerrado o protegido de otro modo contra todo acceso no autorizado.

3.2.2. Protección adicional de las aeronaves con las puertas exteriores cerradas que no se encuentren en una zona crítica

3.2.2.1. Cuando las puertas exteriores permanezcan cerradas y la aeronave no se encuentre en una zona crítica, toda puerta exterior deberá estar también:

- a) alejada de todo medio de acceso;
- b) precintada;
- c) bloqueada, o
- d) vigilada.

La letra a) no será de aplicación a las puertas accesibles a las personas desde tierra.

3.2.2.2. Una vez retirados los medios de acceso a las puertas no accesibles a las personas desde tierra, deberán colocarse lo suficientemente lejos de la aeronave para impedir razonablemente el acceso.

3.2.2.3. Una vez bloqueadas las puertas exteriores, tan solo podrán ser desbloqueadas por el personal con una necesidad operativa pertinente.

3.2.2.4. En aquellos casos en que se vigilen las puertas exteriores, esa vigilancia deberá garantizar la inmediata detección de todo acceso no autorizado.

3.2.2.5. La protección de aeronaves con puertas exteriores cerradas que no se encuentren en zonas críticas deberá regirse asimismo por las disposiciones adicionales establecidas en la Decisión de Ejecución C(2015) 8005 de la Comisión.

5.31. Identifica-se que, pelo teor do item 3.2.1.1(c) e (d), há opções de manter ponto de acesso à aeronave sem uma vigilância permanente, sistema de alarme automatizado ou sistema de credenciais com leitura de acesso automatizado, utilizado por pessoas com treinamento segundo conteúdo do item 11.2.3.7 da mesma regulamentação, conforme abaixo.

11.2.3.7. La formación de las personas encargadas de la protección de las aeronaves deberá conducir a la adquisición de todas las competencias siguientes:

- a) conocimiento de los métodos para proteger e impedir todo acceso no autorizado a la aeronave;
- b) conocimiento de los procedimientos para precintar la aeronave, cuando sea aplicable a la persona que va a recibir la formación;
- c) conocimiento de los sistemas de tarjetas de identificación utilizados en los aeropuertos;
- d) conocimiento de los procedimientos de interceptación de personas y de las circunstancias en que las personas deberían ser detenidas o denunciadas; y
- e) conocimiento de los procedimientos aplicables en caso de emergencia.

Además, en caso de que la persona de que se trate sea titular de una tarjeta de identificación como personal de aeropuerto, la formación deberá conducir también a la adquisición de las competencias siguientes:

- f) conocimiento de actos de interferencia ilícita previos contra la aviación civil, actos terroristas y amenazas actuales;
- g) conocimiento del marco jurídico para la seguridad aérea;
- h) conocimiento de los objetivos y de la organización de la seguridad aérea, incluidas las obligaciones y responsabilidades de las personas que efectúan controles de seguridad;
- i) comprensión de la configuración de los puntos de inspección y los procesos de inspección;
- j) conocimiento de los procedimientos de control de acceso y de inspección pertinentes.

5.32. Percebe-se assim, que a regulação apresenta no seu item 3.2.1 as formas de proteção da aeronave, que não foge muito ao existente no RBAC 108 e IS 108-001, com exceção das opções automatizadas apresentadas 3.2.1.1(c) e (d), que poderiam sem incluídas na IS 108-001, como formas de cumprimento da proteção de acesso à aeronave.

5.33. Destaca-se principalmente que não há qualquer menção à realização de inspeção de segurança de pessoas nos acessos às aeronaves na regulamentação europeia, independente da área em que a aeronave está localizada.

Austrália

5.34. O regulamento australiano *Aviation Security Regulations 2005 (Compilation nº 59, de dezembro de 2019)* apresenta, dentre outras medidas, as especificações do que é necessário ser especificado nos programas de segurança de operadores de aeronaves e, em especial, os itens 2.39 e 2.40 apresentam o conteúdo relativo à proteção de aeronave.

2.39 What aircraft operator's TSP must contain—security of aircraft

(1) *The TSP must include:*

- (a) *measures and procedures to prevent the unlawful carriage of a firearm, another weapon or a prohibited item, including the procedures to respond to the detection of a firearm, another weapon or a prohibited item; and*
 - (b) *measures and procedures to deter unauthorised access to aircraft at all times; and*
 - (c) *measures and procedures to ensure that access to an aircraft's flight deck is controlled to prevent unauthorised entry at all times; and*
 - (d) *measures and procedures to assess, identify and respond to unknown substances; and*
 - (e) *measures and procedures to investigate, secure and remove unattended and suspect items, including baggage and cargo; and*
 - (f) *measures and procedures to maintain the security of stores; and*
 - (g) *measures and procedures for handling suspect behaviour by a passenger, including:*
 - (i) *details of restraining devices that will be carried on board each aircraft and their location; and*
 - (ii) *details of the crew members who are authorised to use restraints; and*
 - (iii) *the procedures for reporting suspect behaviour by passengers.*
- (2) *If an aircraft operator carries a person in custody as a passenger on an aircraft, the TSP must include measures and procedures to ensure on board security when carrying the person in custody.*

2.40 What aircraft operator's TSP must contain—security of aircraft cleaning operations and stores

The TSP must include measures and procedures to ensure the security of aircraft cleaning operations and materials to be taken on board an aircraft and at facilities controlled by the operator.

5.35. Pela descrição do regulamento não há referência à especificação de como se realizaria a inspeção de pessoas para acesso às aeronaves, o que se infere não haver exigência para realização de tal medida pela autoridade de aviação civil australiana.

Opções regulatórias e impactos (Problema 1)

Alternativa 1.1 - Retirar o requisito relacionado à necessidade de inspeção de pessoas nos acessos às aeronaves

5.36. Considerando o cenário atual brasileiro, mostrou-se clara que a inspeção de segurança secundária no acesso às aeronaves gera vulnerabilidade na vigilância da aeronave. A inspeção de segurança na porta das aeronaves traz um prejuízo para outras importantes medidas de segurança, além de não serem realizadas com todo aparato necessário e de não ser uma prática recomendada ou requerida pela regulamentação internacional, em especial o Anexo 17 à Convenção de Aviação Civil Internacional.

5.37. Em adição, pela pesquisa realizada sobre a implementação de medidas de proteção de aeronaves internacionalmente, tanto o regulamento australiano como europeu não apresentam medida para inspeção de pessoas nos acessos às aeronaves.

5.38. Nesse sentido, visualiza-se que a retirada do requisito relacionado a inspeção de pessoa nos acessos às aeronaves traria melhor coerência regulatória. Ainda que reduzisse a redundância de inspeção, tende a melhorar a qualidade da vigilância, importante medida de segurança.

Alternativa 1.2 - Manter o requisito relacionado à necessidade de inspeção de pessoas nos acessos às aeronaves

5.39. Por outro lado, considerando o argumento de que o número de agentes de proteção não seria suficiente para realizar a atividade de inspeção e supervisão de aeronaves, uma alternativa seria de aumentar o efetivo de agentes de proteção para que a inspeção permaneça.

5.40. A alteração regulatória seria no sentido da proibição de acumulação das atividades de proteção e inspeção de segurança pelo mesmo APAC que realizasse a vigilância.

5.41. No entanto, os impactos da proposta seriam significativos ao custo da operação, demandando maior número de agentes de proteção. Destaca-se ainda que a função do APAC que realiza a inspeção de segurança nos acessos às aeronaves seria necessária por poucos períodos, quando há necessidade de acesso à aeronave, ficando improdutivo durante longos períodos, aguardando um acesso à aeronave.

Alternativa sugerida

5.42. Considerando todo exposto, julga-se que o alinhamento com o Anexo 17 à Convenção de Aviação Civil Internacional, retirando do regulamento a obrigação de inspeção de pessoas nos acessos às aeronaves seja a melhor solução para a segurança, elevando a qualidade da proteção das aeronaves e de seus acessos após a realização de inspeção ou verificação de segurança, alinhando-se também à regulação europeia e australiana.

5.43. Sugere-se assim que sejam retirados do regulamento os requisitos que exijam a inspeção manual secundária de pessoas e materiais de serviço levados a bordo. Ressalta-se ainda que atividade de supervisão de aeronave deve ser

exclusiva do APAC, não podendo ser acumulada com outra função, para os casos em que o operador aéreo prefira manter a realização da inspeção de segurança.

5.44. Portanto, a alternativa sugerida pela equipe técnica é a **alternativa 1.1**

PROBLEMA 2 - AVALIAÇÃO DE RISCO APLICADA ÀS OPERAÇÕES AÉREAS

Do problema

5.45. Inicialmente, das recomendações da auditoria USAP-CMA quanto à avaliação de risco, constatou-se a necessidade de avaliação de ameaças cibernéticas. Atualmente o Anexo 17 à Convenção de Aviação Civil Internacional apresenta o requisito 4.9.1 relacionado a ameaças ou ataques cibernéticos.

*4.9.1 Each Contracting State shall ensure **that operators** or entities as defined in the national civil aviation security programme or other relevant national documentation **identify their critical information and communications technology systems and data used for civil aviation purposes and, in accordance with a risk assessment, develop and implement, as appropriate, measures to protect them from unlawful interference.***

5.46. De acordo com sua redação, os operadores, dentre eles os operadores aéreos, deveriam identificar suas informações críticas, assim como sistemas de tecnologias de comunicação e informações utilizadas para fins de aviação, apoiado em uma avaliação de risco, com o objetivo de desenvolver e implementar medidas para protegê-las contra atos ilícitos.

5.47. Inicialmente, informa-se que os operadores de aeroportos possuem requisito para desenvolver avaliações de risco no item 107.17(a) do RBAC 107, a qual a IS 107-001 apresenta o cenário de ameaças cibernéticas incluído no escopo da avaliação de risco, conforme extratos abaixo.

RBAC nº 107:

107.17 (a) O operador de aeródromo deve elaborar e implementar um processo contínuo de avaliação de risco, com o objetivo de orientar o planejamento da segurança aeroportuária.

IS nº 107-001:

F.1.2.1.2 No mínimo os seguintes cenários de ameaça são analisados no processo de avaliação de risco, como forma de identificar pontos vulneráveis e medidas de segurança a serem implementadas:

(...)

*c) **Ataque cibernético** aos sistemas informatizados essenciais, quando o aeródromo for de classe AP-3 ou atender operação comercial de voo internacional;*

5.48. No entanto, no que concerne aos operadores aéreos, não há um requisito dedicado a esses regulados que exija a realização de uma avaliação de risco, muito menos que inclua o cenário de ataques cibernéticos.

5.49. Ao buscar na Emenda número 02 do RBAC 108, atualmente em vigor, o termo “avaliação de risco” identifica-se três requisitos com essa menção. Dois deles relacionados ao tema de controle de qualidade, sendo um com respeito à escolha das bases aéreas ou empresas terceirizadas a serem avaliadas (auditadas e testadas) e o outro requisito apresenta a necessidade de tratamento dos dados de controle de qualidade utilizando conceitos de avaliação de risco (tratamento das informações). Esses requisitos estão presentes nos parágrafos 108.125 e 108.239, conforme abaixo.

108.125 Aceitação da carga e mala postal

(b) O operador aéreo pode certificar pessoa jurídica como expedidor reconhecido, por meio de processo de aprovação do Programa de Segurança do Expedidor Reconhecido (PSER), que inclua avaliação presencial das seguintes medidas: segurança aplicada às áreas e instalações; segurança aplicada às pessoas; e segurança aplicada à carga.

(...)

*(2) O operador aéreo deve realizar auditorias e testes no expedidor reconhecido, atendendo à frequência determinada em seu Programa de Controle de Qualidade AVSEC (PCQ) **em função de avaliação de risco**, que respeitem a frequência mínima de uma auditoria a cada 2 (dois) anos e um teste anual.*

108.239 Diretrizes e Estrutura do Sistema de Controle de Qualidade AVSEC

(a) O Sistema de Controle de Qualidade AVSEC deve atender às seguintes diretrizes:

(...)

*(6) considerar conceitos de **avaliação de risco** ao processar as informações obtidas ao longo da execução de suas operações e das atividades de controle de qualidade;*

5.50. A outra menção do termo “avaliação de risco” está presente no requisito 108.227, que diz respeito a medidas adicionais de segurança. Esse requisito prevê a utilização de uma avaliação de risco pelos operadores aéreos para identificar a necessidade e justificar a implementação de uma medida adicional de segurança.

108.227 Medidas adicionais de segurança

*(d) O operador aéreo deverá cumprir outras medidas adicionais de segurança que possam ser exigidas pela ANAC, em função do surgimento de ameaça pontual em determinado(s) aeródromo(s) ou voo(s) ou, ainda, em função de uma **avaliação de risco**.*

5.51. Desta forma, as menções existentes à avaliação de risco no RBAC 108 não apresentam a obrigação do operador promover uma avaliação de risco sobre suas operações para identificar ameaças que justificariam medidas

específicas, por exemplo, para complementar as medidas exigidas via regulamento.

5.52. Percebe-se a ausência de um requisito para operadores aéreos avaliarem eles próprios seus riscos, de forma a complementar as medidas preventivas trazidas pelas medidas de segurança impostas como obrigatórias pelas normas. Apesar de ter sido constatada na auditoria USAP apenas falta de avaliação de cenários de ataques cibernéticos, verifica-se que o regulamento em vigor carece de requisito relacionado à avaliação de risco geral, não somente do cenário de ataque cibernético, mas também outros que trazem impacto à AVSEC pelo prisma do próprio operador aéreo.

Operadores aéreos em operações não-regulares

5.53. A partir da necessidade de revisão do tópico relacionado à avaliação de risco, conforme apresentado acima, e considerando sugestão de alteração normativa recebida a partir do *site* da ANAC, identificou-se ainda a necessidade de prever que os operadores aéreos que operam voos não regulares realizem avaliação de risco específica para suas operações.

5.54. A contribuição ID de resposta nº 34 recebida a partir do Formulário de Sugestão de Alteração em Normas da ANAC apresenta o seguinte conteúdo:

“Este RBAC (108) foi escrito para ser cumprido por uma Empresa que executa voos Regulares, Sou um Operador Aéreo que executa voos nao regulares (fretados), numa empresa de Táxi Aéreo.

As medidas recomendadas pela ANAC neste RBAC NAO PROTEGEM nossos aviões de um "apoderamento ilícito". Quando fretamos um avião, o fazemos para uma PJ ou PF e o "fretador" tem a liberdade de embarcar na aeronave quem ele bem entender. Se nossa aeronave for objeto de um "apoderamento ilícito", este será feito pelo fretador ou um convidado seu, mas com sua ciência.

O voo seria fretado com o objetivo de "apoderamento ilícito" da aeronave em voo ou no solo.”

5.55. O RBAC 108 é um documento dedicado a todas as classes de operadores aéreos. Em sua Subparte A, no parágrafo 108.11, há uma classificação dos operadores em classes, sendo que no Apêndice A do RBAC há uma planilha que informa a aplicabilidade de cada requisito para uma dessas classes.

5.56. As classes são baseadas em características dos operadores, iniciando com a classe I de operadores privados até as operações mais complexas, e com maior risco, como as operações comerciais de passageiros em voos internacionais, classe VI. Sendo assim, considerando a contribuição registrada e o regulamento em questão, observa-se que as operações que envolvem menor risco, como as operações realizadas pelos operadores privados (classe I) e públicos de taxi aéreo (classe II-B) possuem menos exigências de segurança do que as operações de voos comerciais.

5.57. Segundo o art. 11 da Convenção de Tóquio, de 1963, o apoderamento ilícito de aeronave ocorre “*quando uma pessoa a bordo comete ilegalmente, por força ou ameaça, um ato de interferência, apreensão ou outro exercício ilícito de controle de uma aeronave em voo.*”

5.58. Percebe-se assim que dois fatores são preponderantes para ocorrência de um ato de interferência ilícita de aeronave. O primeiro diz respeito à intenção de uma pessoa, em especial de um passageiro, para promoção do ato. Segundo fator importante é que essa pessoa possua uma forma de força ou ameaça para conseguir seu intento.

5.59. Identificadas essas duas características para execução de um sequestro, quais medidas podem ser tomadas para evitar sua ocorrência? Analisando pelo prisma da intenção de cometimento de ato ilícito, as medidas mais conhecidas são relacionadas a conhecer os passageiros transportados. Em casos em que um operador aéreo vende assentos individuais para cada cliente, essa medida se torna complexa. Mesmo assim, as ferramentas de API (Informações Antecipadas de Passageiros) e PNR (Registros de Identificação de Passageiro) auxiliam a tentativa de identificar pessoas procuradas pela justiça (API), assim como o perfil de pessoas que possam cometer um ato ilícito (PNR).

5.60. No entanto, em casos de voos de fretamento, onde há um único contrato de transporte, o desafio de avaliar o risco de o cliente possuir intuítos ilícitos são mais práticos e factíveis.

5.61. Já os meios para evitar o segundo fator para ocorrência de um apoderamento ilícito de aeronave estão relacionados à implementação de medidas para se evitar o uso de força ou ameaça que seja capaz de persuadir o piloto em comando. Portanto, por exemplo, uma medida de segurança eficaz seria a inspeção de segurança nos passageiros e em seus pertences, na qual é garantido que no voo não há arma, explosivo ou similares que possam ser utilizados para forçar o apoderamento ilícito.

5.62. Outra medida importante nesse caso é a disponibilidade de uma porta para a cabine de comando, ou ainda, uma porta blindada para a cabine de comando. Perceba que caso não haja uma porta de segregação entre os pilotos e os passageiros, não seria necessária uma arma muito sofisticada para forçar o apoderamento de uma aeronave, principalmente se todos os passageiros de um suposto “fretamento” possuem a intenção criminosa. Um simples cadarço de sapatos, por exemplo, poderia ser utilizado para estrangular o comandante, ou o ameaçar dessa forma.

5.63. Definida a ameaça e apresentadas as medidas que podem ser utilizadas para mitigar essas ameaças, avalie-se a viabilidade de implementação dessas medidas para voos de táxi-aéreo.

5.64. Percebe-se pelo exposto que a existência da porta da cabine de comando é algo importante para evitar um sequestro, sendo a inspeção de segurança pouco efetiva se não houver a porta. No entanto, quanto à obrigação de porta na cabine de comando, o Anexo 6 da Convenção de Aviação Civil Internacional, assim como o RBAC 121, não a requerem para todas as aeronaves, como se pode ver abaixo, sendo possível que aeronaves com 60 assentos não possuam a porta de segregação.

13.2.2 All passenger-carrying aeroplanes:

a) of a maximum certificated take-off mass in excess of 54 500 kg; or

b) of a maximum certificated take-off mass in excess of 45 500 kg with a passenger seating capacity greater than 19; or

c) with a passenger seating capacity greater than 60

shall be equipped with an approved flight crew compartment door that is designed to resist penetration by small arms fire and grenade shrapnel, and to resist forcible intrusions by unauthorized persons. This door shall be capable of being locked and unlocked from either pilot's station.

121.313 Equipamentos diversos

(...)

(j) exceto como previsto nos parágrafos (k) e (l) desta seção, após 01 de novembro de 2003, para aviões que o parágrafo (f) desta seção que devam possuir uma “porta da cabine de comando”, que tenham peso máximo de decolagem aprovado acima de 45.500 kg ou uma configuração máxima superior a 60 assentos para passageiros e que estejam engajados ou que se pretenda engajar em voos internacionais;

5.65. A obrigação de porta em aeronaves de pequeno porte pode trazer um impacto significativo em pequenas aeronaves, as quais são as mais utilizadas em operações de táxi aéreo.

5.66. Quanto à inspeção de segurança, essa é uma medida de segurança destinada a atender à aviação civil comercial que opera em ARS, conforme Anexo 17 da Convenção de Aviação Internacional.

4.2.2 Each Contracting State shall ensure that security restricted areas are established at each airport serving civil aviation designated by the State based upon a security risk assessment carried out by the relevant national authorities.

4.4.1 Each Contracting State shall establish measures to ensure that originating passengers of commercial air transport operations and their cabin baggage are screened prior to boarding an aircraft departing from a security restricted area.

5.67. No Brasil, os aeroportos são responsáveis por fazer a designação das ARS, atendendo as especificações do RBAC 107, parágrafo 107.57(a)(1). Perceba que não há menção à operação de táxi aéreo ou fretamento como obrigatória a ser realizada em ARS.

107.57 Áreas Controladas e Áreas Restritas de Segurança

(...)

(1) As áreas do lado ar de um aeródromo, avaliadas com grau de risco prioritário, devem ser classificadas como ARS, devendo incluir, pelo menos, os pátios de aeronaves utilizados pela **aviação comercial regular ou operação charter**, áreas de embarque de passageiros entre o ponto de inspeção e a aeronave, áreas de manuseio e armazenamento de bagagens, áreas de manuseio e armazenamento de carga e mala postal conhecidos, de provisões, de materiais de limpeza ou de outros suprimentos a serem direcionados às aeronaves da aviação comercial regular ou operação charter.

5.68. Pode-se interpretar que essa permissão de voos de táxi aéreo não ocorrer em ARS fez parte de uma avaliação de risco quando da construção do RBAC, atendendo a especificação da norma 4.4.1 do Anexo 17 à Convenção de Aviação Civil Internacional.

5.69. No entanto, o requisito 107.57(a)(1) não proíbe que demais operações possam ocorrer em áreas restritas, as quais dependeria da avaliação se teriam um grau de risco prioritário ou não.

5.70. Tornar as operações de táxi aéreo em ARS obrigatórias, como parece desejar o demandante da sugestão à ANAC, inicialmente parece impraticável, na medida em que muitos aeródromos onde há operação de táxi aéreo não disponibilizam equipamentos e profissionais para o controle de acesso necessário às áreas restritas de segurança e não têm condições de disponibilizá-los, pelo elevado impacto econômico que traria a esses aeródromos.

5.71. Nesse sentido, julga-se que, para operações de táxi aéreo, o operador aéreo poderia promover uma avaliação de risco da sua operação, com o objetivo de identificar a necessidade de realizar medidas adicionais de segurança para o voo, a qual poderia envolver até mesmo a necessidade de realizar a operação de embarque em ARS ou realizar a inspeção de segurança dos passageiros em áreas não classificadas como ARS.

5.72. No entanto, uma medida mais efetiva e simples nessas operações talvez seja um processo mais robusto de avaliação do perfil do cliente, seus passageiros e de sua identificação. Em casos nos quais não há como realizar essa conferência sobre a idoneidade de um passageiro, talvez a realização de uma inspeção de segurança seja uma medida que possa trazer maior sensação de segurança aos tripulantes, por exemplo.

5.73. Sendo assim, julga-se que o operador aéreo e o comandante da aeronave poderiam ser estimulados a realizar uma avaliação de risco da operação e decidir sobre a necessidade de realização de uma inspeção de segurança de seus passageiros.

Mapeamento da experiência internacional

EUROPA

5.74. Não foi possível identificar na regulação ostensiva da União Europeia quanto à AVSEC requisito dedicado aos operadores aéreos implementarem avaliações de risco particulares de suas operações, nem mesmo relacionadas à segurança cibernética.

AUSTRÁLIA

5.75. Em consulta ao regulamento australiano, *Aviation Security Regulations 2005 (Compilation nº59, de dezembro de 2019)*, identifica-se que há exigência do programa de segurança dos operadores de aeronaves manter uma seção sobre avaliação de risco, especificando contexto de risco locais do operador, considerando localidade, época do ano e fatores operacionais, além de manter uma lista genérica de eventuais ameaças à aviação.

2.28 What aircraft operator's TSP must contain—outline etc.

The TSP must set out an outline of the objectives of the TSP and must include:

(a) a statement outlining the local security risk context of the operator, including consideration of location, seasonal and operational factors; and

(b) a list of general threats and generic security risk events to people, assets, infrastructure and operations; and

(c) an outline of the people, assets, infrastructure and operations that need to be protected.

5.76. Destaca-se que a regulação australiana é baseada no conceito de *out-come based* e a característica dessa regulação é muito baseada na avaliação de risco realizada pelo operador, além de apresentar um elevado nível de cultura e conscientização com AVSEC por parte da indústria.

Opções regulatórias e impactos (Problema 2)Alternativa 2.1 - Incluir requisito amplo de avaliação de risco pelo operador aéreo

5.77. A alternativa aponta para a necessidade de criação de um requisito mais amplo no RBAC 108, de tal forma que os operadores aéreos promovam avaliações de risco frequente sobre suas operações. Em outras palavras, a avaliação de risco não analisaria somente o cenário de ataque cibernético, mas também outros cenários que trazem impacto à AVSEC pelo prisma do próprio operador aéreo.

5.78. As normas da Agência são baseadas numa avaliação de risco, porém mais genérica e abrangente a toda a operação, focada num padrão que busca garantir um grau satisfatório de segurança, não atendendo, portanto, casos extremos como ameaças particulares ou especificidades de um aeroporto ou rota de voo. Sendo assim, as particularidades de cada aeroporto e de cada operação aérea devem ser consideradas e avaliadas se carecem de medidas específicas para manter os níveis de segurança em escala aceitável.

5.79. A própria Emenda 16 do Anexo 17 da Convenção de Aviação Civil Internacional trouxe uma nova norma que ressalta a necessidade de realização de avaliação de risco pelos operadores, inclusa a necessidade das instituições governamentais repassarem informações relevantes aos operadores, como informações sobre ameaças e ocorrências, que permitam uma avaliação de risco mais fidedigna e útil.

3.1.4 Each Contracting State shall establish and implement procedures to share, as appropriate, with its airport operators, aircraft operators, air traffic service providers or other entities concerned, in a practical and timely manner, relevant information to assist them to conduct effective security risk assessments relating to their operations.

5.80. Sendo assim, sugere-se a previsão no RBAC 108 de requisito relacionado à avaliação de risco. Nesse sentido, sugere-se a criação de um requisito para operadores aéreos realizarem uma avaliação de risco, quando enquadrados na classe IV-B do RBAC 108, seguindo o padrão do RBAC 108, e colocar como uma recomendação aos operadores que exploram serviço de transporte aéreo público não regular.

5.81. Pela pesquisa de regulamentação internacional, identifica-se que a Austrália exige dos operadores aéreos a avaliação de riscos e definição de cenários de ameaça às suas operações, algo semelhante ao proposto nesta alternativa.

5.82. Destaca-se que a Austrália possui uma regulação baseada em desempenho (*out-come based*) diferentemente da brasileira, que assim como a norte-americana e europeia são mais prescritivas.

5.83. Nesse sentido, entende-se que a criação de requisito para os operadores realizarem avaliações de risco pode ser um passo na direção de implementar algumas nuances do conceito de regulação baseado em desempenho (*out-come based*).

Alternativa 2.2 - Incluir requisito específico para avaliação de risco cibernético

5.84. Outra alternativa possível é a inclusão no regulamento de exigência destacada na auditoria USAP-CMA para avaliação de risco quanto a ameaças cibernéticas. A alternativa reduziria, por óbvio, o escopo da avaliação de risco do operador e o impacto eventual.

5.85. No entanto, essa alternativa não é capaz de sustentar toda avaliação de risco exigida para implementação pelo anexo 17 da ICAO e apenas resolve o problema em uma de suas faces, mantendo a exposição do risco das operações.

5.86. Essa alternativa alinha-se mais à regulação europeia e norte americana, a qual o Estado assume o papel central na realização das avaliações de risco em que a autoridade possui papel de determinar todas as medidas e realizar todas as avaliações de risco necessárias, sem divisão ou complementação com os operadores.

Alternativa 2.3 – Manter a ausência da avaliação de risco específica

5.87. Alternativa pela manutenção do status atual da norma, nesse sentido seguiria pela consideração de inexistência de necessidade de implementação no Brasil de avaliação de risco específica do operador.

5.88. Destaca-se que permanece a necessidade da avaliação pelo Estado, sendo necessária a avaliação, inclusive, voo a voo e dos sistemas dos operadores aéreos.

5.89. A opção não reduz o risco pela ausência da avaliação e implica ao Estado uma tarefa praticamente impossível de avaliação individual de cada operação e de cada sistema utilizado pelos operadores aéreos para fins de detecção de possíveis ameaças e riscos latentes.

5.90. Nesse caso mantém-se o descumprimento com a norma 4.9.1 do Anexo 17 à CACI, conforme apontado pela auditoria USAP-CMA.

Alternativa sugerida

5.91. Considerando todo exposto, julga-se necessário o alinhamento com o Anexo 17 à Convenção de Aviação Civil Internacional.

5.92. Neste cenário, a definição de medidas de segurança exigidas por norma atende uma avaliação de risco genérica e abrangente a toda a operação, focada num padrão que busca garantir um grau satisfatório de segurança, enquanto o operador alcança, na sua avaliação de ameaças, particularidades ou especificidades de um aeroporto ou rota de voo. Assim, julga-se que a realização de uma avaliação de risco pelo operador traz a devida complementação às medidas existentes em norma e, portanto, a garantia da segurança e facilitação de forma mais assertiva.

5.93. Assim, esta equipe técnica sugere a **alternativa 2.1**

PROBLEMA 3 - CONTROLE DE QUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO POSTAL

5.94. O RBAC 108 apresenta a permissão dos operadores aéreos reconhecerem a administradora postal, atualmente a empresa pública Correios, como um agente de carga aérea acreditado, o que permite aos operadores aéreos receberem cargas já consideradas como “conhecidas”, sem a necessidade de realizar processo de inspeção de segurança, conforme 108.275(a).

108.275 Disposições finais e transitórias

(a) Até a publicação de regulamentação específica que disponha sobre agente de carga aérea acreditado, a administração postal poderá ser considerada como tal, no que diz respeito ao transporte de mala postal por parte dos operadores aéreos.

5.95. É importante enfatizar que os Correios possuem procedimentos de segurança aplicados em sua operação há muitos anos, não devido somente a preocupações com a segurança da aviação, mas também para atender controles de outras naturezas, como fiscais, transporte de drogas ilícitas, dentre outros. Nesse sentido, o Decreto nº 1.789, de 12 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o intercâmbio de remessas postais internacionais, disciplina seu controle aduaneiro e dá outras providências, apresenta a seguinte exigência de segurança às operações postais:

Art 24. As unidades postais devem ser dotadas de instalações adequadas à natureza e volume dos serviços, de modo a garantir sua perfeita execução pelos funcionários postais e aduaneiros, **bem como a necessária segurança para as remessas.**

5.96. Em adição, a UPU (União Postal Universal), também ligada à ONU (Organização das Nações Unidas) assim como a OACI, possui determinações para promover a segurança de malas postais, como a S58-3 (Segurança postal – Medidas gerais de segurança) e S59-3 (Segurança postal – Segurança das estações de permuta e do correio-avião internacional).

5.97. Assim, uma interpretação possível à previsão regulatória da ANAC é que essa Agência reguladora buscou apenas recepcionar os processos de segurança dos Correios, os quais são regulamentados por outras instituições, como a própria UPU.

5.98. Neste sentido, a ANAC reconheceu formalmente que há processos de segurança nas malas postais destinadas aos voos internacionais, conforme processo 0058.016713/2019-48, por meio do qual a ANAC avaliou esse processo e reconheceu sua equiparação com exigências do RBAC 108 a partir da publicação da Portaria nº 1.528/SIA, de 9 de maio de 2019.

5.99. No entanto, a auditoria da ICAO apontou a necessidade da ANAC formalizar um processo de controle de qualidade (fiscalização) aplicado aos Correios, conforme recomendação da PQ 3.030:

“Brasil debería incrementar el nivel de detalle de su PNCC de manera que se incluyan criterios para la realización de actividades de vigilancia de las medidas de seguridad aplicadas al correo.”

5.100. Pela interpretação da constatação da OACI, a existência de um processo robusto de segurança trazido por exigências de instituições internacionais e nacionais relacionado às malas postais não isenta a ANAC de exigir dos Correios os mesmos critérios de segurança exigidos de um operador aéreo.

5.101. Portanto, a ANAC deverá criar um processo de fiscalização, contendo todos os produtos necessários de um processo de fiscalização na Agência, como a produção de um MPR, *check-list*, dentre outros.

5.102. No entanto, atualmente não se identifica um embasamento em regulamento para avaliar quais requisitos os Correios devem seguir e, também, não se identifica uma previsão sancionatória ou punitiva em caso de descumprimento de determinado requisito.

5.103. Voltando ao teor da previsão regulatória atual, o requisito 108.275(a) define os Correios como um agente de carga acreditado não condicionando ao cumprimento de qualquer requisito.

5.104. Portanto, sugere-se que o referido requisito seja alterado, passando a prever a designação dos Correios como agente de carga aérea acreditado com uma condição vinculada ao cumprimento de determinados requisitos, que, caso sejam descumpridos, justificam a perda da acreditação. Destaca-se que o próprio RBAC 108 já apresenta vários

requisitos destinados à mala postal na Subparte E do regulamento, o qual seria utilizado como base para cumprimento pelos Correios, assim como do RBAC 110, que trata da capacitação e certificação de profissionais AVSEC.

Mapeamento da experiência internacional

EUROPA

5.105. Abaixo apresenta-se extrato do Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 da Comissão Europeia, de 5 de novembro de 2015, que apresenta a previsão de reconhecimento de agentes de carga e/ou correio acreditados, assim como os requisitos que essas entidades devem atender.

5.106. Não há no Brasil regulamentação para agentes de carga/malas postais acreditados. No entanto, os critérios aos quais os agentes acreditados se submetem na Europa são semelhantes aos controles de segurança aos quais se propõe aos Correios, presentes no RBAC 108 e no RBAC 110 de responsabilidade dos operadores aéreos, os quais seriam repassados aos Correios.

6.3.2. Controles de seguridad que ha de efectuar un agente acreditado

6.3.2.1. Al aceptar envíos, todo agente acreditado determinará si la entidad de procedencia es un agente acreditado, un expedidor conocido, un expedidor cliente o ninguno de los anteriores.

6.3.2.2. La persona que entregue los envíos al agente acreditado o compañía aérea presentará un documento de identidad, pasaporte, permiso de conducir u otro documento que incluya una fotografía suya y que haya sido expedido o reconocido por la autoridad nacional correspondiente. Esa tarjeta o documento se utilizará para establecer la identidad de la persona que entrega los envíos.

6.3.2.3. El agente acreditado se asegurará de que los envíos a los que no se hayan aplicado previamente todos los controles de seguridad exigidos sean:

a) inspeccionados con arreglo al punto 6.2, o

b) aceptados para almacenamiento bajo la responsabilidad exclusiva del agente acreditado, no reconocibles como envíos para transporte en una aeronave antes de la selección, y seleccionados independientemente sin ninguna intervención del expedidor ni de cualquier persona o entidad distinta de las personas designadas y formadas para tal fin por el agente acreditado.

La letra b) solo podrá aplicarse si no fuera previsible para el expedidor el transporte del envío por vía aérea.

6.3.2.4. Una vez efectuados los controles de seguridad a que se refieren los puntos 6.3.2.1 a 6.3.2.3 del presente Reglamento y el punto 6.3 de la Decisión de Ejecución C(2015) 8005 de la Comisión, el agente acreditado deberá garantizar:

a) que el acceso no acompañado a estos envíos se limita a las personas autorizadas, y

b) que tales envíos quedan protegidos de interferencias no autorizadas hasta su entrega a otro agente acreditado o compañía aérea. Se entenderá que los envíos de carga y correo situados en una zona crítica de una zona restringida de seguridad están protegidos de toda interferencia no autorizada. Los envíos de carga y correo situados en una zona que no sea una zona crítica de una zona restringida de seguridad deberán estar ubicados en una parte de las instalaciones del agente acreditado sujeta a un control de acceso y, cuando estén ubicados fuera de tal parte,

— estarán físicamente protegidos con objeto de impedir la introducción de artículos prohibidos, o

— no se dejarán sin vigilancia y el acceso estará limitado a las personas encargadas de la protección y manipulación de la carga.

6.3.2.5. Una vez efectuados los controles de seguridad contemplados en los puntos 6.3.2.1 a 6.3.2.4, todo agente acreditado garantizará que cada envío presentado a una compañía aérea u otro agente acreditado vaya acompañado de la documentación oportuna, bien en forma de carta de porte aéreo o de declaración independiente, y bien en formato electrónico o por escrito.

6.3.2.6. La autoridad competente podrá inspeccionar la documentación contemplada en el punto 6.3.2.5 en cualquier momento previo a la carga del envío en la aeronave y, posteriormente, durante el vuelo o durante 24 horas, si este último periodo fuera superior; y deberá proporcionar la siguiente información:

a) el código de identificación alfanumérico único del agente acreditado asignado por la autoridad competente;

b) un código de identificación único del envío, como el número de la carta de porte aéreo (interno o de consolidado);

c) el contenido del envío, salvo los envíos enumerados en el punto 6.2.1, letras d) y e), de la Decisión de Ejecución C(2015) 8005 de la Comisión;

d) el estatus de seguridad del envío, en el que se indicará:

— «SPX», es decir, el envío es seguro para aeronaves de pasajeros, de carga y de correo,

— «SCO», es decir, el envío es seguro para las aeronaves de carga y de correo exclusivamente, o

— «SHR», es decir, el envío es seguro para aeronaves de pasajeros, de carga y de correo de acuerdo con los requisitos aplicables al alto riesgo;

e) el motivo de emisión del estatus de seguridad, indicando:

- «KC», es decir, envío recibido de un expedidor conocido,
- «AC», es decir, envío recibido de un expedidor cliente,
- «RA», es decir, seleccionado por un agente acreditado,
- los medios o métodos de inspección utilizados, o
- los motivos de que el envío esté exento de inspección;

f) el nombre del emisor del estatus de seguridad –o un documento de identidad equivalente– y la fecha y hora de emisión, y

g) el identificador único, asignado por la autoridad competente, de todo agente acreditado que haya aceptado el estatus de seguridad relativo a un determinado envío emitido por otro agente acreditado.

Asimismo, todo agente acreditado que presente envíos a otro agente acreditado o a una compañía aérea podrá decidir transmitir únicamente la información requerida en las letras a) a e) y en la letra g) y conservar la información requerida en la letra f) durante el vuelo o los vuelos o durante 24 horas, si este último periodo fuera superior.

6.3.2.7. En el caso de los consolidados, se considerarán cumplidos los requisitos de los puntos 6.3.2.5 y 6.3.2.6 si:

a) el agente acreditado que realizó el consolidado conserva la información exigida en virtud del punto 6.3.2.6, letras a) a g), correspondiente a cada uno de los envíos durante el vuelo o vuelos o durante 24 horas, si este último periodo fuera superior; y

b) la documentación que acompaña al consolidado incluye el identificador alfanumérico del agente acreditado que realizó el consolidado, un identificador único del consolidado y su estatus de seguridad.

En el caso de los consolidados que sean siempre objeto de inspección o estén exentos de la misma conforme al punto 6.2.1, letras d) y e), de la Decisión de Ejecución C(2015) 8005 de la Comisión, no se exigirá lo dispuesto en la letra a) si el agente acreditado asigna al consolidado un identificador único e indica su estatus de seguridad así como una sola razón por la que fue expedido dicho estatus.

6.3.2.8. Al aceptar envíos no sometidos previamente a todos los controles de seguridad exigidos, el agente acreditado podrá optar igualmente por no efectuar los controles de seguridad a que se refiere el punto 6.3.2 y entregar los envíos a otro agente acreditado para garantizar la realización de dichos controles.

6.3.2.9. Todo agente acreditado garantizará que todo el personal que efectúe controles de seguridad haya sido seleccionado y haya recibido formación de conformidad con los requisitos del capítulo 11, y que todo personal con acceso a la carga aérea o el correo aéreo reconocibles que hayan sido sometidos a los controles de seguridad exigidos haya sido seleccionado y haya recibido formación de concienciación en materia de seguridad de conformidad con el capítulo 11.

Los controles de seguridad que deba efectuar el agente acreditado deberán regirse asimismo por las disposiciones adicionales establecidas en la Decisión de Ejecución C(2015) 8005 de la Comisión.

AUSTRÁLIA

5.107. A regulação australiana, *Aviation Security Regulations 2005 (Compilation nº 59, de dezembro de 2019)*, apresenta a figura do agente de carga regulado (RACA – *Regulated air cargo agent*) e apresenta medidas de segurança a serem tratados num programa de segurança do RACA com o objetivo de autorizar seu funcionamento, conforme 4.46.

RACA means regulated air cargo agent.

4.42 Regulated air cargo agents

For the purposes of paragraph 44C(2)(i) of the Act, a person is a RACA if the person:

(a) carries on a business that includes:

(i) the handling, or making arrangements for transport, of cargo to be carried on a prescribed aircraft; and

(ii) the examination, in accordance with a regulation 4.41J notice or a regulation 4.41JA notice given to the person, of cargo to be carried on a prescribed aircraft; and

is designated as a RACA under regulation 4.43A.

4.46 Secretary must provide RACA with security program

Security program for persons designated as RACAs

(1) If the Secretary designates a person as a RACA under regulation 4.43A, the Secretary must:

(a) provide the person with a RACA security program that:

(i) is appropriate for the kind of business that is carried on by the RACA; and

(ii) addresses the requirements set out in subregulation (2); and

(b) do so at the same time as the notice of the designation is given under subregulation 4.43A(3).

(2) The RACA security program must set out the following requirements:

(a) measures and procedures to ensure security of the RACA's facilities;

(b) measures and procedures to ensure security of the RACA's personnel;

(c) training requirements and procedures for the RACA's personnel;

(d) measures and procedures for clearing cargo;

(e) measures and procedures to ensure the chain of custody for cargo;

(f) measures and procedures for handling high risk cargo;

(fa) if the RACA controls an access control point into a security restricted area at a designated airport—the requirements mentioned in subregulation (2A);

(g) in any case—measures and procedures for oversight of the operation of the measures, procedures and requirements for paragraphs (a) to (f), including quality assurance and incident response.

Note: The points of entry into a security restricted area at a designated airport that are access control points are set out in the airport operator's TSP: see the definition of access control point in regulation 1.03.

5.108. Percebe-se, portanto, que o papel do RACA quanto à segurança de cargas na Austrália é semelhante aos Correios para malas postais atualmente no Brasil, onde processos de segurança, em especial a inspeção de segurança, são realizados por uma instituição fora do ambiente aeroportuário e não por uma empresa aérea, operador de aeródromo ou uma autoridade pública.

Opções regulatórias e impactos (Problema 3)

Alternativa 3.1 – Definir critérios necessários para reconhecer os Correios como responsável pela segurança de malas postais – Semelhante a Agentes de Carga Acreditados

5.109. Essa alternativa defende detalhar o requisito presente atualmente no RBAC 108 que define os Correios como Agente de Carga Acreditado, incluindo critérios a serem atendidos por essa autarquia federal. Destaca-se, por exemplo, que os Correios já realizam inspeção de malas postais, assim como possuem processos para garantir a segurança de malotes durante o transporte e a vigilância desses volumes, entre outros.

5.110. Destaca-se que essa opção é semelhante à regulamentação de agentes de carga acreditados, como regulamentado pela União Europeia e pela autoridade australiana.

5.111. Ressalta-se ainda que os Correios possuem uma série de medidas de segurança no seu processo de transporte e, portanto, o reconhecimento pela ANAC dessas medidas busca alinhar processos da segurança da aviação civil com demais controles de segurança, criando sinergia regulatória, evitando repetição de medidas de segurança e aumentando a facilitação do transporte aéreo.

5.112. Os impactos dessa solução seriam pequenos, uma vez que a ANAC, no ano passado, realizou avaliação dos processos de auditoria dos Correios, os reconhecendo como suficientes; assim como a própria auditoria da OACI avaliou o processo de segurança das malas postais e apontou necessidade de melhorias no processo somente a respeito da certificação dos profissionais que inspecionam a carga por meio do curso “Inspeção de Segurança”.

Alternativa 3.2 – Revogar as responsabilidades dos Correios diante da segurança das malas postais e atribuí-las tão somente aos Operadores Aéreos

5.113. Essa alternativa revogaria a previsão do requisito 108.275(a), tornando os processos de segurança realizados pelos Correios não mais reconhecidos para fins da aviação civil.

5.114. Portanto, mesmo que os Correios apliquem controles de segurança sobre seus malotes, a responsabilidade por esses controles de segurança, em especial a inspeção de segurança, seria única e exclusiva dos operadores aéreos. Ou seja, os malotes de malas postais, após serem entregues pelos Correios aos operadores aéreos, seriam inspecionados por cada operador em instalação aeroportuária.

5.115. Essa medida apresenta impacto principalmente aos operadores aéreos, pois demandará a inspeção das malas postais, hoje atualmente reconhecidas como realizadas pelos Correios. Esse impacto também cairia sobre os operadores de aeroportos, os quais são os responsáveis por prover equipamentos para inspeção de cargas e malas postais, segundo RBAC 107.

107.165 (a) O operador de aeródromo deve prover os recursos físicos necessários para a realização da inspeção de segurança de carga e mala postal, sob a responsabilidade do operador aéreo, exceto em instalações sob exploração do operador aéreo.

Alternativa sugerida

5.116. Julga-se que a **alternativa 3.1** apresenta consideráveis benefícios em relação à alternativa número 3.2, uma vez que a alternativa 3.1 sugere uma melhoria no processo atual, por meio de alteração do requisito regulatório aplicável aos Correios, enquanto a solução 3.2 cancela a possibilidade de reconhecimento do Correios no processo da segurança da carga.

5.117. Destaca-se que o reconhecimento dos Correios no processo de segurança das malas postais, em especial no processo de inspeção, traz maior facilitação ao transporte aéreo, por evitar repetição de medidas de segurança, uma vez que os Correios já realizam inspeção de malas postais por outras exigências regulatórias alheias à segurança da aviação civil.

CAPÍTULO II

OUTRAS SUGESTÕES DE MELHORIA REGULATÓRIA REGISTRADAS NA ANAC QUANTO AO RBAC 108 E IS 108

5.118. Além de atender às demandas oriundas da auditoria USAP-CMA da ICAO, também aproveita-se essa oportunidade de atualização do RBAC 108 para avaliar sugestões de melhoria do regulamento, que não demandem estudos complexos de um tema e que podem tornar a redação de um requisito mais clara, ajustar distorções entre requisitos, adequar alguma previsão regulatória entre RBAC para a IS, ou prever um novo requisito de menor complexidade, dentre outras.

5.119. Sendo assim, foi consultado o banco de dados da Anac que contém sugestões regulatórias feitas pela indústria e por servidores a partir do Formulário de Sugestão de Alteração em Normas da ANAC, além de consulta interna aos servidores da Gerência de Segurança de Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (GSAC).

5.120. A partir do banco de dados em questão, identificou-se a existência de 3 contribuições relacionadas ao RBAC 108, de modo que a contribuição de ID resposta número 34 já foi tratada neste documento (Problema 2). Em relação à consulta interna realizada, identificou-se 13 (treze) contribuições, de modo que as contribuições nº 1, 2, 3, 10, 12 e 13 serão abordadas ao longo deste documento. Para as demais contribuições, julga-se serem pertinentes somente no âmbito da IS 108-001, as quais serão utilizadas quando da atualização desse regulamento interno da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA. As contribuições avaliadas nessa Nota Técnica estão apresentadas no Anexo 3 (SEI 4489115).

PROBLEMA 4 – CRITÉRIOS DE AVSEC APLICÁVEIS AOS PROCESSOS DE OUTORGA DE SERVIÇOS AÉREOS

Do problema

5.121. A primeira contribuição recebida a partir da consulta interna realizada junto aos servidores da GSAC indica:

a) *Disposições claras para regular (ou desregular) os critérios de AVSEC aplicáveis no âmbito dos processos de outorga (inicial ou renovação) da concessão ou autorização de exploração de serviços aéreos.*

b) *Disposições claras para regular (ou desregular) os critérios de AVSEC aplicáveis no âmbito dos processos de autorização de voos não regulares.*

5.122. Em relação à segunda parte da contribuição, ressalta-se que, a partir da Resolução ANAC nº 440/2017, não é mais prevista a autorização de operações específicas pela Agência, de modo que os operadores devem registrar os serviços de transporte aéreo, conforme determinações específicas. Assim, o trecho da contribuição em questão não será analisado por esta área técnica.

5.123. Em relação à primeira parte da contribuição, observa-se que o RBAC 108 não apresenta requisito que vincule a comprovação perante a ANAC de algum de seus requisitos (processo de homologação ou certificação, por exemplo) para que possa haver o início das operações por um operador aéreo, seja de voos comerciais regulares ou não regulares.

5.124. No entanto, atualmente, a ANAC, por meio da Gerência de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (GSAC) entende como necessária, antes do início de uma operação aérea comercial no país, a existência de uma ciência de que o operador teve acesso ao seu programa de segurança (PSOA – Programa de Segurança de Operador Aéreo). Esse programa é o próprio conteúdo da IS 108-001, que possui classificação como Informação Restrita de AVSEC (IRA) e, portanto, possui distribuição restrita aos operadores. Em resumo, a exigência mínima quanto à AVSEC para uma empresa operar no Brasil é que ela tenha acesso ao seu programa, às regras e às orientações de segurança no Brasil.

5.125. Tais exigências hoje estão presentes nas orientações da Agência para voos não regulares e regulares, disponíveis respectivamente nos sítios eletrônicos:

- <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/empresas-aereas-estrangeiras-nao-autorizadas-a-operar-voos-regulares-para-o-brasil>
- <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/transporte-aereo-regular-1/transporte-aereo-regular>

5.126. Importante mencionar que, no passado, a Emenda 00 do RBAC 108 possuía requisito que regulamentava tema semelhante. O requisito 108.255(c), aplicável às operações aéreas não regulares, permitia aos operadores aéreos não possuírem PSOA no Brasil, desde que apresentassem uma comprovação de que possuíam PSOA aprovado no Estado de origem do operador.

108.255 Elaboração do programa de segurança

(...)

(c) O operador aéreo deve apresentar à ANAC declaração emitida por autoridade de aviação civil de estado signatário da Convenção de Aviação Civil Internacional informando que o operador dispõe de PSOA aprovado pela autoridade competente.

5.127. Com o advento da Emenda 01 do RBAC 108, e da versão B da IS 108-001, o PSOA tornou-se o conteúdo da própria IS, diminuindo significativamente a burocracia e os custos do operador com a produção do PSOA no Brasil, restando somente ao operador ter acesso à essa IS, uma vez que, por tratar de tema de AVSEC, possui divulgação restrita, como já mencionado.

5.128. Portanto, revisita-se o tema após a contribuição de servidor, com o intuito de avaliar se é necessária alguma especificação no RBAC que esclareça e ajuste a adequação realizada pela Emenda 01 do RBAC 108.

5.129. Destaca-se que o RBAC 108, Emenda 00, não vinculava a questão do PSOA à outorga de serviços aéreos, sendo essa prática era realizada por meio de controles entre a SIA e Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS, como ocorre atualmente com relação ao acesso à IS 108-001.

Mapeamento da experiência internacional

5.130. Pelo histórico desta questão no Brasil pode-se identificar que o processo de outorga de serviços quanto ao transporte aéreo, regular e não regular, passou por um período de flexibilização, diminuição de burocracia e aumento da coerência regulatória, ao passo que o presente processo oferece ao operador aéreo um compilado claro de quais as regras e orientações que um operador deve obedecer para operar no país.

5.131. Pela experiência da área técnica, há histórico de pedidos à ANAC de declarações que a empresa aérea possui programa de segurança em consonância com o Anexo 17 da OACI, para fins de início de operação em determinado Estado no exterior, como por exemplo o pedido da LATAM de declaração de possuir PSOA no Brasil a pedido da autoridade Sul-Africana, conforme Processo 00058.005822/2019-30.

5.132. Outros países, como os Estados Unidos da América, possuem processo semelhante ao da ANAC, em que a autoridade nacional apresenta um modelo de programa de segurança ao operador aéreo que pretende iniciar suas operações.

Opções regulatórias e impactos (Problema 4)

Alternativa 4.1 – Manter o RBAC 108 como atualmente, sem especificar os requisitos necessários para outorga de operações de voos regulares e não regulares

5.133. Essa opção sugere manter o RBAC 108 com a mesma redação atual, sem incluir requisito aos operadores a serem atendidos previamente à entrada em operação de empresas aéreas.

5.134. Como a ANAC possui a atribuição de emitir a outorga ou não aos operadores aéreos, se esse controle for claro e transparente à indústria por meio de outras formas que não o RBAC 108, talvez não haja uma diferença considerável dessa alternativa com a alternativa 4.2, a qual sugere incluir os critérios de outorga no RBAC 108.

5.135. Destaca-se ainda que, dessa forma, torna-se mais flexível à área técnica da Agência apresentar novos critérios para concessão de outorga no que se refere à AVSEC.

5.136. Como impacto negativo, julga-se que a definição de critérios de outorga em documentos infralegais possa gerar menos segurança regulatória aos operadores, uma vez que a definição clara no RBAC traz mais transparência às regras.

Alternativa 4.2 – Especificar no RBAC 108 os requisitos necessários para outorga de operações de voos regulares e não regulares

5.137. A Resolução ANAC nº 377, de 15 de março de 2016, regulamenta a outorga de serviços aéreos públicos para empresas brasileiras. Em seu artigo 4º há menção aos critérios necessários para concessão do processo, o qual apresenta como exigência a conclusão do processo de homologação de acordo com os RBAC aplicáveis.

Art. 4º Para a exploração de serviço aéreo público, o interessado deve:

I - obter prévia aprovação de seu ato constitutivo e/ou modificação junto à ANAC e comprovar seu arquivamento no Registro do Comércio;

*II - concluir o **processo de homologação** e certificação, quando exigível, **de acordo com os Regulamentos Brasileiros da Aviação Civil - RBAC** e Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica - RBHA **aplicáveis**; e*

III - obter outorga de concessão ou de autorização, conforme aplicável.

Parágrafo único. A exploração do serviço aéreo público só pode ser iniciada após a conclusão de todas as fases descritas neste artigo.

5.138. Dessa leitura, considerando que a comprovação pela ANAC de que o operador possui acesso ao seu PSOA (IS 108-001) é uma ação de homologação, julga-se que a inclusão desse processo no RBAC 108 esteja em pleno alinhamento com a Resolução ANAC nº 377.

5.139. Sendo assim, como forma de tornar mais claro os critérios para autorização de início de operações por operadores aéreos no país, sugere-se a inclusão de requisito no RBAC 108 para essa finalidade.

5.140. Percebe-se assim que já existe em regulamento da Agência previsão para a área técnica exigir processos de homologação para outorga de serviços aéreos para empresas brasileiras, restando apenas o RBAC 108 ser mais claro em definir que o acesso ao PSOA é considerado o processo de homologação. Ressalta-se ainda que já é prática da Agência a exigência da ciência de que o operador teve acesso ao seu programa de segurança inclusive para empresas estrangeiras que começam a operar no Brasil.

5.141. Não havendo nem essa etapa, julga-se que o operador aéreo possa defender-se quando identificada alguma irregularidade, com o argumento de que ele não detinha acesso à regulamentação vigente. Ainda, entende-se que enfraquece a segurança das operações, na medida em que o operador não teria acesso às regras e orientações de segurança no Brasil

5.142. Quanto à inclusão das especificações de outorga no RBAC para operadores regulares e não regulares, brasileiros e estrangeiros, julga-se haver maior transparência e segurança regulatória, uma vez que, para alteração dos critérios, há necessidade de um processo regulatório que atenda às previsões legais, que inclui audiência pública, transparência e oportunidade de análise de opiniões contraditórias.

Alternativa sugerida

5.143. Sendo assim, identificada a necessidade de que os operadores tenham acesso à IS 108-001 (seu PSOA) para iniciar qualquer operação (regular ou não), como ocorre atualmente, e que a inclusão dessa regra no RBAC propicia maior segurança regulatória aos operadores, julga-se que a **alternativa 4.2** apresente mais benefícios do que impactos.

5.144. A área técnica entende que a segurança regulatória seja um princípio mais importante do que a flexibilidade de alteração dos critérios de outorga de operações aéreas relacionada à AVSEC.

5.145. Ademais, entende-se que a alternativa 4.2 busca consonância com a Resolução ANAC nº 377, de 15 de março de 2016, ao apresentar os critérios de homologação AVSEC para operadores aéreos de forma objetiva e transparente e, ao exigir tal obrigação também dos operadores estrangeiros, uniformiza as exigências aos operadores, independentemente de sua nacionalidade.

PROBLEMA 5 – CONFLITOS NAS CLASSES DO RBAC 108

Do Problema

5.146. O problema em questão foi identificado a partir de contribuição recebida por meio da consulta interna realizada junto aos servidores da GSAC (contribuição nº 12):

12. Conflito na Classificação dos Operadores Aéreos Estrangeiros e Operações Internacionais e Cargueiras e Não Cargueiras

12.1 O RBAC 108 classifica os operadores estrangeiros de passageiros com Classe VI, e nacionais com operações Classe IV-B. Ocorre que há operadores nacionais que operam voos internacionais e concorrem com os operadores estrangeiros, e que na tabela de aplicabilidade há diferenças entre a cobrança de ambos requisitos, como por exemplo o requisito 108.27(b). Sendo assim, ou se altera a forma de classificação de operadores nacionais ou estrangeiros para operações domésticas ou internacionais, ou então, na coluna da Classe IV-B de aplicabilidade do Apêndice A inclui-se a diferença de aplicabilidade entre voos domésticos e internacionais.

5.147. Apresenta-se abaixo o requisito 108.27(b), utilizado como exemplo de que haveria discrepância na apresentação das classes de operadores aéreos.

108.27 Passageiro em trânsito ou em conexão

(b) O operador aéreo deve garantir a retirada da bagagem de mão e pertences abandonados por passageiro no interior da aeronave e submetê-los aos controles de segurança.

5.148. Apresenta-se como exemplo o caso de uma empresa brasileira que opera voos internacionais, como a Gol Linhas Aéreas, com aeronaves com mais de 60 assentos, classificada então como classe IV-B e uma empresa estrangeira, como a *Aerolíneas Argentinas*, classe VI, as quais ambas fazem a mesma operação: São Paulo à Buenos Aires com uma aeronave Boeing 737-400.

5.149. Segundo o Apêndice A do RBAC 108, o requisito 108.27(b) é aplicável à classe VI (*Aerolíneas Argentinas*) e à Gol somente se torna aplicável em situação de ameaça âmbar ou vermelha.

5.150. No entanto, o risco entre as duas operações é muito semelhante. Passageiros comprando passagens para o mesmo destino podem escolher qualquer uma das duas empresas, no entanto, uma possui exigências maiores de segurança do que a outra.

5.151. Essa discrepância não parece ser uma escolha regulatória, com justificativa técnica pertinente, assemelhando-se mais a um erro de indicação da classe do requisito no Apêndice A do RBAC 108. As classes IV-B e VI possuem as seguintes descrições:

*(4) Classe IV, abrangendo os **operadores nacionais** que exploram serviço de transporte aéreo público de passageiros (excluindo a modalidade de táxi aéreo), sendo:*

(i) Classe IV-A aqueles que operam aeronave com capacidade inferior a 30 passageiros;

(ii) Classe IV-B aqueles que operam aeronave com capacidade igual ou superior a 30 passageiros.

*(6) Classe VI, abrangendo **os operadores estrangeiros** que exploram serviço de transporte aéreo público internacional de passageiros.*

5.152. O erro de definição da aplicabilidade de determinados requisitos deve ter sido promovido por uma provável confusão no entendimento das classes, ao confundir-se “operadores nacionais” com “operações domésticas” e “operadores estrangeiros” com “operações internacionais”. Talvez pelo fato de na aviação doméstica somente operar empresas nacionais, o uso de um ou outro termo não cause diferença. Mas na aviação internacional, onde há empresas nacionais e estrangeiras, há séria discrepância.

5.153. Ademais, a diferença entre uma operação ser conduzida por um operador nacional ou estrangeiro não é tão importante quanto a uma operação ser no âmbito doméstica ou internacional. Os riscos associados à operação doméstica ou internacional são relevantes na criação de requisitos e critérios de operação. A operação internacional possui requisitos obrigatórios para operação internacional, segundo a aplicabilidade do Anexo 17 da Convenção de Aviação Civil

Internacional, enquanto para a aviação doméstica, ficam os Estados com maior autonomia para definir medidas de segurança baseadas em avaliação de risco.

5.154. Por se tratar de temas interno de nomenclatura, não se julga oportuna avaliação da experiência internacional

Opções regulatórias e impactos (Problema 5)

Alternativa 5.1 – Alterar as classes de operadores por meio da característica da operação ser nacional ou internacional e não a nacionalidade do operador aéreo

5.155. Sugere-se alteração da forma de apresentar as classes III, IV, V e VI, retirando a característica do operador ser nacional ou estrangeiro e incluindo a característica da operação realizada ser doméstica ou internacional.

5.156. Ressalta-se que com essa alteração, vinculada à característica da operação, fica mais evidente e factível o entendimento de que o cumprimento dos requisitos são aplicáveis a cada operação, 108.11(e). Ou seja, a Gol em voo doméstico possuiria, de forma mais clara, exigências diferentes dos voos internacionais.

108.11 Classificação dos operadores aéreos

(e) Caso o operador aéreo explore mais de um tipo de serviço aéreo e esteja enquadrado em duas ou mais classes, deve cumprir, separadamente, os requisitos aplicáveis a cada classe, de acordo com o tipo de operação realizada.

Alternativa 5.2 – Manter a classificação de operadores de aeródromo como atualmente e alterar a aplicabilidade por meio de especificações na Tabela de Aplicabilidade do RBAC 108

5.157. Esta alternativa mantém a classificação como a atual, no entanto, demandando a revisão da aplicabilidade de todos os requisitos presentes na Tabela de Aplicabilidade do RBAC 108 (Apêndice A do RBAC) para incluir descrição nos casos de requisito ser somente aplicável à operação doméstica ou somente internacional, de acordo com avaliação da área técnica.

Alternativa sugerida

5.158. A aplicabilidade dos requisitos do RBAC 108 se altera muito mais em função da característica da operação ser doméstica ou internacional do que o operador ser nacional ou estrangeiro. Nesta mesma linha, a aplicabilidade do Anexo 17 à CACI é dividida em dois conceitos: aplicada à operação internacional e aplicada às operações domésticas de acordo com uma avaliação de risco do Estado.

2.2.1 Each Contracting State shall apply the Standards and shall endeavour to apply the Recommended Practices contained in Annex 17 to international civil aviation operations.

2.2.2 Each Contracting State shall ensure that measures designed to safeguard against acts of unlawful interference are applied to domestic operations to the extent practicable, based upon a security risk assessment carried out by the relevant national authorities.

5.159. Sendo assim, a utilização das classes por características de cada operação (**alternativa 5.1**) é mais eficiente para definir a aplicabilidade de cada requisito, com menor necessidade de especificar exceções às regras na Tabela de Aplicabilidade do RBAC 108 (Apêndice A do RBAC).

5.160. Quanto aos impactos, observa-se que ambas as alternativas propostas apresentam o mesmo impacto para os operadores aéreos, na medida em que, mesmo que se opte por manter a atual classificação dos operadores aéreos, faz-se necessária revisão da tabela de aplicabilidade, de modo a adequar os requisitos aplicáveis ao tipo de operação. Assim, observa-se a necessidade de revisão da aplicabilidade dos requisitos relacionados à designação de profissionais responsáveis pela gestão dos processos relacionados ao controle de qualidade AVSEC (108.13(f)); à atualização, perante ANAC, sobre os profissionais designados pelo operador exigidos pelo regulamento (108.13(g)); às medidas de segurança relativas a pertences de mão abandonados por passageiro em conexão (108.27(b)); às medidas adicionais de segurança relativas a pouso não previsto em aeródromo brasileiro não listado nas especificações operativas do operador (108.227(f)); às responsabilidades do operador aéreo (108.237) ao sistema de controle de qualidade AVSEC e sua estruturação (108.239); à execução (108.241) e registro das atividades de controle de qualidade (108.243); e ao sistema confidencial de relatos (108.247).

PROBLEMA 6 – MEDIDAS DE SEGURANÇA APLICÁVEIS ÀS PROVISÕES DE BORDO E DE SERVIÇO BORDO

5.161. O problema em questão foi identificado a partir de três contribuições recebidas por meio da consulta interna realizada junto aos servidores da GSAC, as contribuições nº 2, 3 e 10:

2. Talvez seja interessante pensar um requisito no RBAC para deixar claro que o operador aéreo tem que fazer auditoria prévia antes de contratar empresa de catering.

[...] Essa obrigação é clara no PCQ/AVSEC da IS 108 mas não tem um link claro com um requisito do RBAC 108. Talvez fosse interessante colocar algo para deixar claro. [...]

3. [...] Os requisitos previstos no RBAC 108 / IS 108 servem muito bem para uma comissaria grande. Já para uma pequena, com menos de 10 (dez) funcionários, é um custo alto. Por exemplo, podemos citar o item "profissional habilitado para segurança privada". Por mais que a comissaria contrate este profissional por um período curto, será um custo alto. A IS 108 prevê a necessidade de alguns itens na comissaria, entre eles uma guarita e profissional de segurança privada.

Por ser uma operação pequena na comissaria [...], os custos são baixos e obrigar a ter uma guarita com segurança privada é um custo considerável para eles. Não saberia lhe explicar como poderíamos classificar uma operação pequena para poder dispensar a necessidade de guarita e do profissional de segurança privada.

10. O RBAC 108 exige a promoção de controles sobre a produção, armazenamento e transporte de provisões de bordo, conforme 108.95(a), ao mesmo tempo que exige a inspeção de segurança no requisito 108.99(a). Julga-se que apenas uma dessas medidas seja suficiente para a segurança das provisões de bordo, podendo ser facultado ao operador escolher a melhor opção.

5.162. O RBAC 108 apresenta duas exigências relacionadas às provisões de bordo, conforme segue:

108.95 (a) O operador aéreo deve garantir que nas atividades de produção, armazenamento e transporte de provisões de bordo e de serviço de bordo sejam aplicados controles de segurança que evitem a introdução de armas, explosivos, artefatos QBRN ou substâncias e materiais proibidos em alguma dessas fases.

108.99 (a) O operador aéreo deve garantir a realização da inspeção das provisões de bordo antes de serem embarcadas na aeronave.

5.163. Ou seja, o RBAC exige uma série de controles desde a área de produção e armazenamento das provisões de bordo, de forma a evitar que quaisquer objetos proibidos sejam introduzidos de forma ilícita nessas provisões, bem como é exigida a realização de uma inspeção desses materiais, por meio de equipamento de raios-x, por exemplo.

5.164. No entanto, utilizando o conceito similar de cadeia segura da carga aérea, sabe-se que a inspeção de segurança substitui a necessidade de ser garantida a segurança da mercadoria em suas passagens progressas. Como exemplo, uma empresa que lava cobertores teria a opção de manter um programa de segurança de sua produção garantindo uma série de critérios de segurança que evite a inclusão de objeto proibido em um cobertor ou então os cobertores serem inspecionados no seu acesso à ARS.

5.165. O processo de acreditação de uma cadeia de segurança é algo complexo, que envolve uma série de fatores, desde a implementação de medidas de segurança em instalações, avaliação de antecedentes e perfil de funcionários, controle de insumos dessas instalações, controle de materiais proibidos à aviação e necessários à atividade, dentre outros.

5.166. Todas essas medidas são necessárias em substituição à inspeção de segurança, ou seja, as medidas de controle devem ser muito bem implementadas na cadeia segura ao ponto de garantir aos operadores de que a inspeção de segurança não é necessária. Recordar-se ainda que o acesso indevido de objeto em uma aeronave por meio de provisões de serviço de bordo pode ter impactos não somente em um aeroporto ou operador aéreo, mas impactar toda uma rede de segurança de aeronaves comerciais mantidas em operação em ARS de aeroportos.

5.167. Sendo assim, para a implementação de uma cadeia de segurança para provisões de serviço de bordo ou provisões de bordo, são necessários controles de segurança, o que envolve recursos.

5.168. No entanto, em consulta ao Anexo 17 da Convenção de Aviação Civil Internacional e ao DOC 8973 (*Aviation Security Manual*), identificou-se a possibilidade de realização de inspeção de segurança em suprimentos, insumos e alimentos processados nos acessos às ARS, o que substituiria a implementação de uma cadeia segura até o aeroporto, tornando-se uma opção talvez mais viável para pequenas operações.

5.169. Corroborando com esse conceito, o próprio Anexo 17 da CACI foi alterado pela 16ª Emenda, em 2017, de forma a evidenciar esse conceito, conforme pode ser identificado pelas redações anterior e atual da norma 4.6.6, que incluiu a frase: *que pode incluir um processo de cadeia segura ou de inspeção de segurança.*

4.6.6 Each Contracting State shall ensure that catering, stores and supplies intended for carriage on passenger commercial flights are subjected to appropriate security controls and thereafter protected until loaded onto the aircraft. (Emenda 15)

4.6.6 Each Contracting State shall ensure that catering, stores and supplies intended for carriage on commercial flights are subjected to appropriate security controls, which may include a supply chain security process or screening, and thereafter protected until loaded onto the aircraft. (Emenda 16)

5.170. O Doc 8973 (*Aviation Security Manual*) evidencia a questão da inspeção de segurança ser opcional quando há uma cadeia de segurança implementada, enfatizando que **podem** ser realizadas medidas de inspeção randômicas nessas mercadorias.

14.3.1.3 When in-flight supplies are screened upon entering the SRA, it should be performed in accordance with the requirements for the screening of vehicles and supplies conveyed in security restricted areas found in the NCASP and ASP, and taking into consideration the type and size of the supplies.

14.3.1.4 When in-flight supplies originate from a secure supply chain, and are protected from unauthorized interference, additional security controls may still apply when entering security restricted areas of an airport (e.g. random screening).

5.171. Percebe-se ainda que o Anexo 17 inclui, além das provisões de bordo (inclusive no termo “supplies”), as provisões de serviço de bordo (*catering*), apesar de não ser comum a prática de inspeção de alimentos processados (*catering*).

5.172. O próprio Doc 8973 (*Aviation Security Manual*) apresenta tais restrições, enfatizando as preocupações de higiene sanitária e a necessidade de uso de tecnologias mais avançadas, menos invasivas, como equipamentos de

identificação de traços explosivos (ETD).

14.3.2.10 *The visual check and/or manual search of food items, meals and trays **should be carried out to the extent permitted by local laws and hygiene standards.** In such cases, the use of another screening method (or a combination thereof) such as **visual checks and ETD systems** should be employed. In addition, screeners should be made aware of religious or cultural beliefs that may preclude the use of manual searches of food items.*

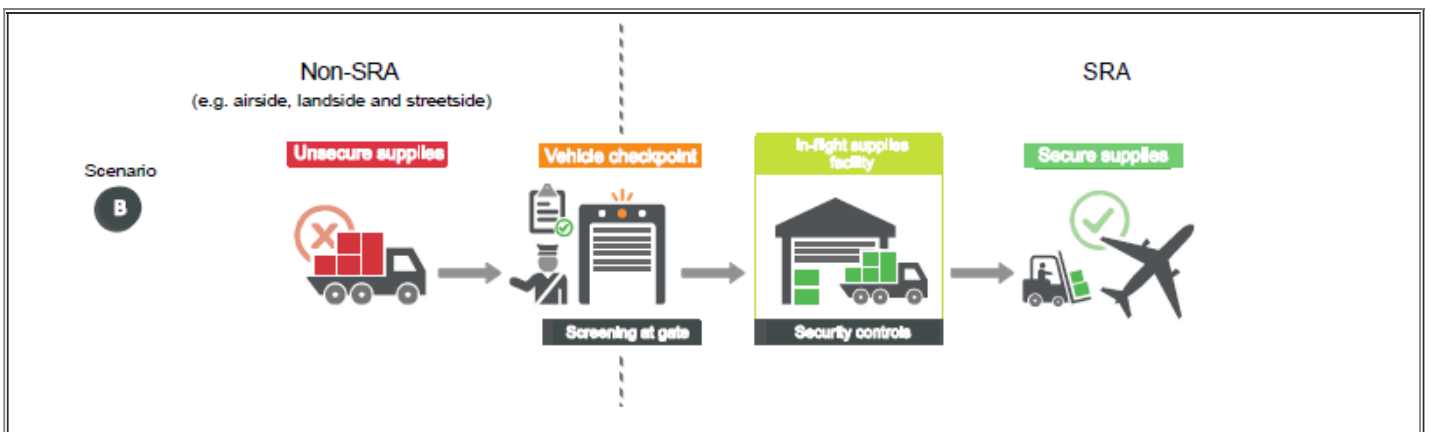
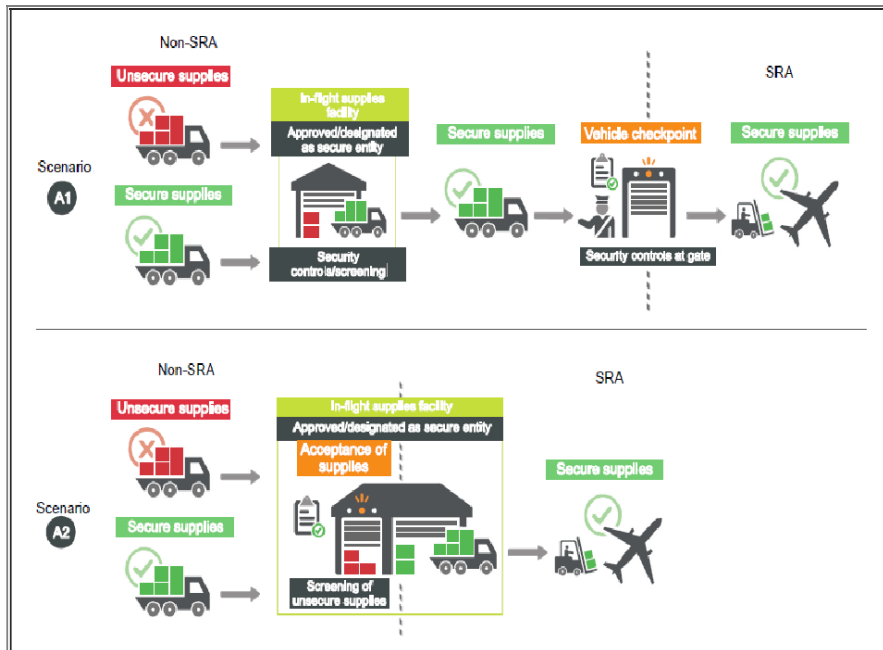
(...)

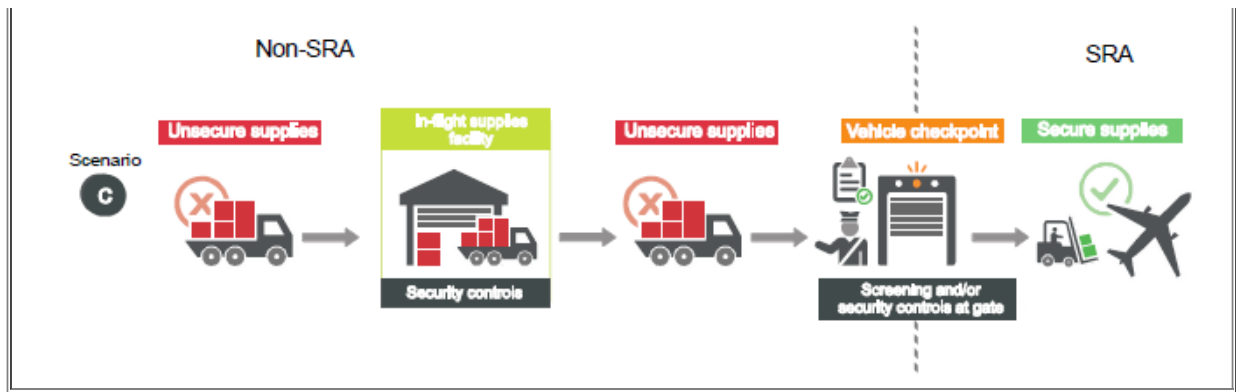
14.3.2.12 *When using ETD equipment to detect the presence of explosive particles, both the inside and outside of the in-flight supply container, as well as its contents, should be analysed as follows:*

- a) *the inner and outer joints of the container, when feasible, under the protective packing;*
- b) *at least two outer surfaces, under the protective packing;*
- c) *any area used for handling or manual lifting; and*
- d) *any area which appears to have been handled.*

5.173. No entanto, mesmo não sendo uma prática comum a inspeção de refeições, julga-se que o uso de equipamentos modernos como ETD, ou até mesmo o uso de equipamentos de raios-x para pequenas quantidades, possa ser efetivo, representando, portanto, mais uma opção para os operadores. Há casos em que empresas de comissaria produzem pequenas quantidades de refeições, somente para tripulantes e, considerando que o processo de certificação de uma empresa de *catering* possui grande impacto econômico, a opção de inspeção pode ser mais viável, já utilizando as instalações de canais de inspeção presentes em aeroportos.

5.174. O Doc 8973 (*Aviation Security Manual*) apresenta em desenhos esquemáticos um resumo da questão sobre cadeia segura e a inspeção das provisões de bordo e serviço de bordo, demonstrando vários exemplos (A1; A2; B e C), conforme abaixo. Percebe-se que em todos eles há atendimento ao critério apresentado anteriormente: ou a há uma cadeia segura fora da área restrita do aeroporto, ou é realizada a inspeção de segurança no acesso à ARS.





Mapeamento da experiência internacional

EUROPA

5.175. Abaixo compartilha-se extrato do Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 da Comissão Europeia, de 5 de novembro de 2015, que apresenta a regulação referente a provisões de bordo e serviço de bordo, inicialmente definida no item 8.0.

8.PROVISIONES DE A BORDO

8.0. DISPOSICIONES GENERALES

8.0.1. Salvo disposición en contrario, la autoridad, el gestor aeroportuario, la compañía aérea o la entidad responsable con arreglo al programa nacional de seguridad para la aviación civil a que se refiere el artículo 10 del Reglamento (CE) no 300/2008 velarán por la aplicación de las medidas establecidas en el presente capítulo. 8.0.2. A los efectos del presente capítulo, se considerarán «provisiones de a bordo» todos aquellos objetos que vayan a transportarse a bordo de una aeronave para uso, consumo o adquisición por parte de los pasajeros o de la tripulación durante un vuelo, que no sean:

- equipaje de mano;
- objetos transportados por personas que no sean pasajeros, y
- correo y material de la compañía aérea.

A los efectos del presente capítulo, se considerarán «proveedores acreditados de provisiones de a bordo» aquellos proveedores cuyos procedimientos cumplan las reglas y normas de seguridad comunes en la medida suficiente para permitir la entrega directa de provisiones de a bordo a la aeronave.

A los efectos del presente capítulo, se considerarán «proveedores conocidos de provisiones de a bordo» aquellos proveedores cuyos procedimientos cumplan las reglas y normas de seguridad comunes en la medida suficiente para permitir la entrega de provisiones de a bordo a una compañía aérea o proveedor acreditado, aunque no directamente a la aeronave.

8.0.3. Las provisiones se considerarán «provisiones de a bordo» desde el momento en que sean reconocibles como provisiones que vayan a transportarse a bordo de una aeronave para uso, consumo o adquisición por parte de los pasajeros o de la tripulación durante un vuelo.

8.0.4. La lista de artículos prohibidos en las provisiones de a bordo es la misma que figura en el apéndice I-A. Los artículos prohibidos se tratarán de conformidad con el punto 1.6.

5.176. O item 8.1.1 apresenta a inspeção de segurança como uma regra a qual possui isenção em casos de haver uma cadeia segura (por meio de chamados *provedores acreditados* ou *provedores conhecidos*) ou então por meio de controles diretos de operadores aéreos.

5.177. Percebe-se assim um grande alinhamento com a regulamentação da OACI, como já apresentado no item anterior dessa Nota Técnica.

8.1. CONTROLES DE SEGURIDAD

8.1.1. Controles de seguridad — Disposiciones generales

8.1.1.1. Las provisiones de a bordo se someterán a las inspecciones pertinentes antes de ser introducidas en las zonas restringidas de seguridad, a menos que:

- la compañía aérea que las suministre a su propia aeronave haya efectuado los controles de seguridad requeridos de las provisiones y estas hayan estado protegidas de interferencias no autorizadas desde el momento en que se hubiesen efectuado tales controles hasta la entrega en la aeronave;
- un proveedor acreditado haya efectuado los controles de seguridad requeridos de las provisiones y estas hayan estado protegidas de interferencias no autorizadas desde el momento en que se hubiesen efectuado tales controles hasta la llegada a la zona restringida de seguridad o, en su caso, hasta la entrega a la compañía aérea o a otro proveedor acreditado, o
- un proveedor conocido haya efectuado los controles de seguridad pertinentes de las provisiones y estas hayan estado protegidas de interferencias no autorizadas desde el momento en que se hubiesen efectuado tales controles hasta la entrega a la compañía aérea o al proveedor acreditado.

8.1.1.2. En caso de que existan motivos para creer que las provisiones de a bordo que hayan sido objeto de controles de seguridad han sido manipuladas o no han sido protegidas contra interferencias no autorizadas desde el momento en

que se hubiesen realizado dichos controles, dichas provisiones deberán ser inspeccionadas antes de poder ser introducidas en las zonas restringidas de seguridad.

8.1.1.3. Los controles de seguridad de las provisiones de a bordo también deberán registrarse por las disposiciones adicionales establecidas en la Decisión de Ejecución C(2015) 8005 de la Comisión.

5.178. A mesma regulamentação da União Europeia apresenta as formas aceitas de inspeção de provisões de bordo e serviço de bordo, as quais incluem métodos simples, com “inspeção visual e manual” até mesmo o uso de tecnologia avançada de segurança como ETD (Detectores de Traços de Explosivos) e EDS (Sistemas de Detecção de Explosivos).

8.1.2. Inspección

8.1.2.1. Cuando se inspeccionen las provisiones de a bordo, los medios o métodos utilizados deberán tener en cuenta la naturaleza de las provisiones y serán lo suficientemente fiables como para garantizar que dichas provisiones no esconden ningún artículo prohibido.

8.1.2.2. La inspección de las provisiones de a bordo también deberá registrarse por las disposiciones adicionales establecidas en la Decisión de Ejecución C(2015) 8005 de la Comisión.

8.1.2.3. Se utilizarán los siguientes medios o métodos de inspección, ya sea de forma individual o conjunta:

- a) control visual;*
- b) registro manual;*
- c) equipo de rayos X;*
- d) equipo EDS;*
- e) equipo ETD en combinación con la letra a);*
- f) perros detectores de explosivos (EDD) en combinación con la letra a).*

En caso de que el operador no pueda determinar si el objeto contiene o no artículos prohibidos, dicho objeto será rechazado o se inspeccionará de nuevo hasta que el operador quede conforme.

5.179. Destaca-se ainda o processo de aprovação dos agentes pertencentes à cadeia segura de provisões de bordo e serviço de bordo na União Europeia, conforme itens 8.1.3, 8.1.4 e 8.1.5.

8.1.3. Aprobación de proveedores acreditados

8.1.3.1. Los proveedores acreditados serán aprobados por la autoridad competente.

La aprobación como proveedor acreditado se referirá a un emplazamiento específico.

Toda entidad que garantiza los controles de seguridad a que se refiere el punto 8.1.5 y entregue provisiones de a bordo directamente a una aeronave deberá gozar de autorización para actuar como proveedor acreditado. Esta disposición no será aplicable a una compañía aérea que efectúe por sí misma los controles de seguridad y haga entrega de las provisiones únicamente a las aeronaves de su propia flota.

8.1.3.2. Se seguirá el siguiente procedimiento para la aprobación de proveedores acreditados:

a) La entidad solicitará la aprobación a la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio se encuentre el emplazamiento para obtener la condición de proveedor acreditado.

El solicitante presentará un programa de seguridad a la autoridad competente. Dicho programa describirá los métodos y procedimientos que seguirá el proveedor para cumplir lo dispuesto en el punto 8.1.5. El programa describirá igualmente de qué forma el propio proveedor ha de comprobar la correcta aplicación de dichos métodos y procedimientos.

Asimismo, el solicitante deberá presentar la «Declaración de compromiso — Proveedor acreditado de provisiones de a bordo» incluida en el apéndice 8-A. Dicha declaración deberá estar firmada por el representante legal del solicitante o por el responsable de seguridad.

La autoridad competente correspondiente conservará la declaración firmada.

b) La autoridad competente –o el validador de seguridad aérea de la UE que actúe en su nombre y representación– examinará el programa de seguridad y efectuará una verificación in situ de los emplazamientos especificados, a fin de valorar si el solicitante se ajusta a lo dispuesto en el punto 8.1.5.

c) Si la autoridad competente considera satisfactoria la información aportada con arreglo a las letras a) y b), podrá aprobar al proveedor para los emplazamientos especificados. En caso contrario, deberá comunicar rápidamente sus motivos a la entidad que solicita la aprobación como proveedor acreditado.

8.1.3.3. La aprobación de todo proveedor acreditado se renovará por periodos regulares que no excedan de cinco años. Ello conllevará la pertinente verificación in situ con objeto de evaluar si el proveedor acreditado sigue ajustándose a los requisitos del punto 8.1.5.

Toda inspección en las instalaciones del proveedor acreditado por parte de la autoridad competente con arreglo a su programa nacional de control de calidad podrá considerarse una verificación in situ, siempre y cuando cumpla los requisitos del punto 8.1.5.

8.1.3.4. Si la autoridad competente deja de considerar satisfactorio el cumplimiento de lo previsto en el punto 8.1.5 por parte del proveedor acreditado, retirará a este su condición de tal en los emplazamientos especificados.

8.1.3.5. Sin perjuicio del derecho de cada Estado miembro a aplicar medidas más rigurosas en virtud del artículo 6 del Reglamento (CE) no 300/2008, todos los Estados miembros reconocerán a todo proveedor acreditado que haya sido aprobado conforme al punto 8.1.3.

8.1.4. Designación de proveedores conocidos

8.1.4.1. *Toda entidad («el proveedor») que garantice los controles de seguridad a que se refiere el punto 8.1.5 y entregue provisiones de a bordo, aunque no directamente a la aeronave, será designada proveedor conocido por parte del operador o la compañía a la que efectúa la entrega («la entidad responsable de la designación»). Esta disposición no será aplicable al proveedor acreditado.*

8.1.4.2. *Para ser designado proveedor conocido, el proveedor deberá presentar a la entidad responsable de la designación:*

- a) *la «Declaración de compromiso — Proveedor conocido de provisiones de a bordo» incluida en el apéndice 8-B, que deberá estar firmada por el representante legal, y*
- b) *el programa de seguridad con los controles de seguridad a que se hace referencia en el punto 8.1.5.*

8.1.4.3. *Todos los proveedores conocidos deberán ser designados en función de las validaciones de:*

- a) *la pertinencia y exhaustividad del programa de seguridad en relación con el punto 8.1.5, y*
- b) *la aplicación del programa de seguridad sin deficiencias.*

Si la autoridad competente o la entidad responsable de la designación dejan de considerar que el proveedor conocido cumple los requisitos del punto 8.1.5, la entidad responsable de la designación le retirará sin demora la condición de proveedor conocido.

8.1.4.4. *La autoridad competente determinará en su programa nacional de seguridad para la aviación civil a que se hace referencia en el artículo 10 del Reglamento (CE) no 300/2008 si las validaciones del programa de seguridad y su aplicación serán realizadas por un auditor nacional, un validador de seguridad aérea de la UE o una persona que actúe en nombre de la entidad responsable de la designación nombrada y formada a tal efecto.*

Las validaciones deberán registrarse y, salvo disposición en contrario establecida en esta normativa, habrán de efectuarse antes de la designación y repetirse posteriormente cada dos años.

Si la validación no se realiza en nombre de la entidad responsable de la designación, deberán facilitarse a esta todos los registros correspondientes.

8.1.4.5. *La validación de la aplicación del programa de seguridad en la que se confirme la ausencia de deficiencias consistirá en:*

- a) *una visita in situ del proveedor cada dos años, o*
- b) *comprobaciones regulares a la recepción de las provisiones entregadas por el proveedor conocido, iniciadas a partir de la designación, incluido lo siguiente:*
 - *la verificación de que la persona que entrega las provisiones en nombre del proveedor conocido posee la formación precisa,*
 - *la verificación de que las provisiones están debidamente aseguradas, y*
 - *la inspección de las provisiones en la misma forma que la de las provisiones procedentes de un proveedor no conocido.*

Estas comprobaciones deberán realizarse de modo imprevisible al menos una vez cada tres meses o sobre el 20 % de las entregas del proveedor conocido a la entidad responsable de la designación.

La opción b) solo podrá emplearse si la autoridad competente ha determinado en su programa nacional de seguridad para la aviación civil que la validación la realice una persona que actúe en nombre de la entidad responsable de la designación.

8.1.4.6. *Los métodos aplicados y los procedimientos que deban seguirse durante y después de la designación se establecerán en el programa de seguridad de la entidad responsable de la designación.*

8.1.4.7. *La entidad responsable de la designación conservará:*

- a) *una lista de todos los proveedores conocidos que haya designado, indicando la fecha de expiración de su designación, y*
- b) *la declaración firmada, una copia del programa de seguridad y los informes en los que se registre su aplicación para cada proveedor conocido, al menos hasta seis meses después de la expiración de su designación.*

Estos documentos se pondrán a disposición de la autoridad competente, a solicitud de esta, a efectos de comprobación del cumplimiento de la normativa.

8.1.5. *Controles de seguridad que han de efectuar las compañías aéreas, los proveedores acreditados y los proveedores conocidos*

8.1.5.1. *Las compañías aéreas, los proveedores acreditados y los proveedores conocidos de provisiones de a bordo deberán:*

- a) *designar a una persona responsable de la seguridad en la empresa;*
- b) *garantizar que las personas que tienen acceso a las provisiones de a bordo reciban formación de concienciación en materia de seguridad general de conformidad con el punto 11.2.7 antes de autorizarles el acceso a dichas provisiones;*
- c) *impedir el acceso no autorizado a sus instalaciones y a las provisiones de a bordo;*
- d) *garantizar razonablemente que no se esconden artículos prohibidos en las provisiones de a bordo, e*
- e) *instalar dispositivos de cierre a prueba de manipulaciones en todos los vehículos o contenedores que transporten provisiones de a bordo, o protegerlos físicamente.*

La letra e) no será aplicable durante el transporte en la zona de operaciones.

8.1.5.2. *Si un proveedor conocido se vale de otra empresa que no es un proveedor conocido para la compañía aérea o un proveedor acreditado para el transporte de provisiones, el proveedor conocido velará por el cumplimiento de todos los controles de seguridad contemplados en el punto 8.1.5.1.*

8.1.5.3. Los controles de seguridad que han de efectuar toda compañía aérea y proveedor acreditado deberán registrarse asimismo por las disposiciones adicionales establecidas en la Decisión de Ejecución C(2015) 8005 de la Comisión.

AUSTRÁLIA

5.180. Não foi possível identificar regulamentação específica da Austrália sobre provisões de bordo e serviço de bordo.

Opções regulatórias e impactos (Problema 6)

Alternativa 6.1 – Permitir opção para a indústria em realizar a inspeção de serviço de bordo e provisões de bordo ou implementar uma cadeia segura de certificação por meio de aprovação do PSESCA por operador aéreo e de aeródromo.

5.181. Essa alternativa busca seguir a linha regulatória da Emenda nº 16 do Anexo 17, assim como da União Europeia, permitindo aos operadores aéreos escolherem por realizar a inspeção em serviços de bordo e provisões de bordo ou implementar uma cadeia segura da produção desses insumos da aviação, garantindo sua segurança desde as áreas de produção até o acesso às ARS de aeroportos.

5.182. Não se identifica ônus com a implementação dessa alternativa. Pelo contrário, essa opção além de mais alinhada às regulações internacionais apresenta maiores opções de procedimentos de segurança pela indústria, sendo em alguns casos um desabono regulatório, como em pequenas empresas que produzem alimentos para tripulação de voos em pequenos aeroportos no Brasil, como ressalta a manifestação do servidor que evidenciou o excesso de obrigações para essas instalações.

Alternativa 6.2 – Manter a exigência atual de certificação de empresas de serviço de bordo e de inspeção de todas as provisões de bordo.

5.183. Essa alternativa mantém o processo de segurança sobre provisões de bordo e serviço de bordo atual, o qual impõe procedimentos de segurança obrigatórios às áreas de produção, armazenamento e transporte aos aeroportos de todos os insumos de produção de bordo e serviços de bordo.

5.184. Destaca-se que, a partir dessa opção, a inspeção de provisões de bordo é uma obrigação nos acessos aos aeroportos, enquanto os serviços de bordo (alimentos) não possuem previsão de serem inspecionados.

5.185. Sendo assim, é uma solução mais rígida para a indústria sobre como entregar segurança, tornando, no caso de provisões de bordo, um processo muito seguro com duplo controle (cadeia segura e inspeção), enquanto para serviços de bordo há a obrigação de sempre haver uma cadeia de segurança.

Alternativa sugerida

5.186. Sugere-se como melhor alternativa regulatória a opção número 6.1, uma vez que alinha a regulação brasileira com a OACI e com a União Europeia, assim como torna a forma de garantir a segurança mais flexível à indústria, que pode escolher a melhor opção a depender de suas características.

5.187. Destaca-se ainda que não se evidencia ônus significativos devido a essa alteração normativa e que pode haver até mesmo uma desobrigação, em especial para pequenos fornecedores de alimentos a tripulações, onde há opção de inspecionar os alimentos, de pouco volume, não demandando a certificação de toda a cadeia de produção.

5.188. Atualmente a IS 108-001 já exige a realização de avaliações de instalações de provisões de serviço de bordo por parte dos operadores aéreos, previamente à contratação e periodicamente durante a operação, conforme extrato abaixo. Com a criação da opção pela cadeia segura das provisões de bordo e provisões de serviço de bordo, a mesma lógica seria prevista no RBAC 108.

E.6.1 No processo de contratação e manutenção dos serviços prestados por fornecedor de provisões de serviço de bordo (empresa de comissaria), realizam-se as seguintes atividades de controle de qualidade:

- a) *Auditoria AVSEC inicial, antes da contratação;*
- b) *Auditoria AVSEC periódica a cada intervalo máximo de 24 (vinte e quatro) meses;*
- c) *Inspeção AVSEC periódica a cada intervalo máximo de 6 (seis) meses; e*
- d) *Inspeção AVSEC especial, quando julgar necessário.*
- e) *Testes AVSEC, após a contratação, nos termos diretrizes do item 3 do Anexo 1 deste PCQ/AVSEC.*

5.189. Ressalta-se que o PSESCA é um dos elementos utilizados na definição da cadeia segura de provisões de bordo e serviço de bordo, e que por ser um documento previsto no RBAC 107, haveria necessidade de alteração pontual nesse RBAC.

5.190. Por fim, sugere-se ainda especificar requisito no RBAC 108 para a proteção de Provisões de Bordo e de Serviço de Bordo no interior de ARS, ou seja, área na qual as provisões demandam proteção, independente da implementação de uma cadeia segura ou da realização da inspeção de segurança.

PROBLEMA 7 - AUSÊNCIA DE REQUISITOS APLICÁVEIS AOS TRIPULANTES EM GERAL E AOS PASSAGEIROS DE VOOS CARGUEIROS

Do problema

5.191. O problema em questão foi identificado a partir de duas contribuições recebidas por meio da consulta interna realizada junto aos servidores da GSAC, as contribuições nº 12 e 13:

12. *Conflito na Classificação dos Operadores Aéreos Estrangeiros e Operações Internacionais e Cargueiras e Não Cargueiras*

12.2 *Seria necessário ainda reavaliar a aplicabilidade dos operadores de aeronaves que transportam exclusivamente carga (classe III e V) se seria aplicável algum dos requisitos aplicáveis à passageiros aos seus tripulantes e eventual passageiro, quando essas aeronaves transportam um passageiro que acompanha a carga, por exemplo.*

13. *Ausência de aplicabilidade de requisitos à tripulantes no RBAC 108*

13. *O RBAC 108 não aplica a tripulantes algumas medidas destinadas à passageiros, em especial relacionados à bagagem despachada. No entanto a IS 108-001 aplica procedimentos dedicados à tripulantes quanto à reconciliação de bagagem despachada, por exemplo. Sendo assim, sugere-se a criação de um requisito no RBAC 108 destinando o controle de bagagem despachada de tripulação, informando quais requisitos seriam aplicáveis.*

5.192. Avaliando a questão que envolve a aplicabilidade de requisitos de passageiros e bagagens à tripulação e eventuais passageiros de voos exclusivamente cargueiros, busca-se inicialmente estudar a questão no RBAC 108.

5.193. A Subparte B do RBAC 108, intitulada como “Medidas de Segurança Relativas ao Passageiro e à Bagagem de Mão”, traz procedimentos a serem destinados a passageiros, dos quais somente dois requisitos são aplicáveis às classes III e V, 108.25(g) e (h), assim como a Subparte C sobre “Medidas de Segurança Relativas à Bagagem Despachada” que não possui um requisito sequer aplicável a essas classes.

5.194. No entanto, não é muito incomum identificar passageiros em determinados voos de carga, principalmente para realizar acompanhamento da carga. Segundo o PANVSEC, passageiro é:

passageiro: usuário do serviço aéreo, transportado ou a ser transportado com o consentimento do transportador e o correspondente contrato da prestação desse serviço;

5.195. Quando uma pessoa acompanha o trajeto de viagem com sua carga, ela possui o consentimento do operador e há um contrato de prestação de serviço, mesmo que atrelado à carga aérea.

5.196. Observando a questão pelo ponto de vista de AVSEC, primeiramente avaliam-se conceitos básicos de risco de um passageiro em uma aeronave de cargas, de acordo com o Apêndice do *Aviation Security Global Risk Context Statement* (AASGCS), que apresenta os conceitos abaixo.

a) threat scenario — an identification and description of a credible act of unlawful interference comprising a target (such as an airport terminal, associated infrastructure or an aircraft), the modus operandi (including conveyance and concealment) and methods of an attack (such as an IED), and the adversary (based on the role an adversary plays in the aviation system — passenger, non-travelling person, and/or insider). This should be sufficiently detailed to permit accurate assessment and analysis; “an attack against an aircraft” is not good enough as a scenario;

b) likelihood of an attack — the probability or likelihood of that attack being attempted, based on terrorista intentions and capabilities but NOT taking into account current security measures. The WGTR utilizes likelihood as an indicator of threat, considering both the intent and capability of a perpetrator to carry out a threat scenario;

c) consequences — the nature and scale of the consequences of the specific attack, in human, economic, political, and reputational terms under a reasonable worst-case scenario;

d) current mitigation measures — the relevant SARPs (which may not all be in Annex 17 and which it is normally assumed are being effectively applied; where that is clearly not the case, the residual risk will be higher), and any other factors which assist in reducing the likelihood of the attack being successful and/or reducing the consequences if it were to occur. It is assumed that no threat can be entirely eliminated;

5.197. Por esses conceitos, risco é dividido em ameaça e medidas de mitigação (ou seja, mais ou menos vulnerabilidade). A ameaça por sua vez é dividida em probabilidade de cometimento de um ilícito e o impacto (ou consequências) que o ilícito pode acarretar.

5.198. Sendo assim, avalia-se esses três critérios (probabilidade, impacto e vulnerabilidade) no caso de um passageiro, utilizando uma aeronave cargueira ou de passageiros, cometer um atentado ilícito por dois cenários: sequestro de aeronave e sequestro para uso da aeronave como arma.

5.199. No caso de um sequestro de uma aeronave cargueira haveria menos pessoas reféns, resumindo-se aos tripulantes, enquanto numa aeronave de passageiros, todos eles ficariam reféns. Portanto em um cenário de um sequestro clássico, em que um sequestrador busca tomar reféns para negociar ganhos econômicos ou políticos, julga-se que a consequência de um sequestro de uma aeronave cargueira tenha muito menos impacto do que de passageiros, demonstrando também que essa baixa atratividade ao terrorista diminua consideravelmente sua probabilidade.

5.200. Para quantificar esses entendimentos, utiliza-se os dados do AASGCS como parâmetro, sendo utilizados para os voos comerciais regulares mistos de passageiros e carga.

5.201. Sendo assim, pode-se dizer que numa escala de 1 à 5 (utilizada pelo AASGCS), a consequência de um sequestro em aeronave de passageiros seria médio-baixo (escala 2 de 5), e para aeronaves cargueiras julga-se mais baixo ainda, como já justificado, ficando como baixo (escala 1 de 5).

5.202. No entanto, em casos de sequestros para utilização da aeronave como arma suicida, semelhante aos atentados de 11 de setembro de 2001, julga-se que o impacto da ação terrorista com uma aeronave cargueira se aproxima muito da realizada com passageiros, uma vez que ao alvejar um alvo com expressivo número de pessoas, como um edifício ou um evento esportivo, o número de mortes e feridos pode ser em escala catastrófica. Sendo assim, pode-se dizer

que numa escala de 1 a 5 (utilizada pelo AASGCS), a consequência de um sequestro em ambos os casos seria o mesmo, alto (5).

5.203. Avaliando a questão pela probabilidade, antes de tudo, destaca-se que a probabilidade é definida por uma série de fatores, dentre os quais se pode resumir em dois ramos: instituições ou pessoas com capacidade de desenvolver um cenário de ameaça e a existência de pessoas e grupos com intenção de realizá-los.

5.204. Com relação à intenção, utiliza-se o AASGCS, o qual faz uma avaliação de ameaça global. Quanto à questão de capacidade, é fato que o acesso de passageiro à aeronave cargueira é algo muito mais restrito do que o acesso à uma aeronave de passageiros, sendo exclusivo para pessoas acompanharem determinados trajetos de cargas especiais, como animais vivos, o que demandaria uma maior capacidade para desenvolver o cenário terrorista. O próprio passageiro em voos cargueiros deve preencher alguns critérios para atender sua finalidade do voo, ou seja, ser um especialista na carga a ser acompanhada, como um veterinário em caso de animais vivos, ou um biólogo no caso de vacinas, um engenheiro no caso de um equipamento sensível, dentre outros exemplos. Exemplos esses demonstram que o cenário poderia envolver a busca de perfis de terroristas muito específicos e que eles se infiltrassem em determinados núcleos de determinadas indústrias para realização do ato.

5.205. Portanto, a probabilidade em ambos os casos é diferente, desta forma o AASGCS possui a probabilidade para voos de passageiros como alto (escala 5) para o cenário de sequestro de aeronave e médio (escala 3) para aeronave utilizada como arma. Sendo assim, considerando que o fator “intenção” seria mantido, mas o fator “capacidade” seria seriamente afetado, julga-se que para voos cargueiros a probabilidade poderia ser rebaixada em 2 escalas, sendo média (3) para o cenário de sequestro e baixo (1) para o cenário de uso de aeronave como arma.

5.206. Por fim, avaliando as vulnerabilidades ou as medidas de segurança para mitigar esse risco, percebe-se que atualmente a regulação busca apresentar uma série de medidas para contrapor o risco de um sequestro de aeronave de passageiros, enquanto para aeronaves cargueiras não há requisito em regulamento que busque atender essa preocupação, motivo esse do presente estudo.

5.207. Utilizando os dados do AASGCS para os voos com aeronave mista de passageiros e carga chega-se então ao valor de risco dos cenários para essas operações, conforme quadros abaixo.

| Cenário de Sequestro de Aeronave | | | | |
|----------------------------------|---------------|--------------|-----------------|--------|
| | probabilidade | consequência | vulnerabilidade | risco |
| aeronave de passageiros e carga | 5 | 2 | 2 | 3 |
| aeronave cargueira | 3 | 1 | ? | 3 or < |

| Cenário de Sequestro de Aeronave para fins de utilização de arma de destruição | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------|-----------------|--------|
| | probabilidade | consequência | vulnerabilidade | risco |
| aeronave de passageiros e carga | 3 | 5 | 3 | 3 |
| aeronave cargueira | 1 | 5 | ? | 3 or < |

5.208. Por esses quadros, cabe saber qual a vulnerabilidade ou, dito de outra forma, quais as medidas necessárias para controlar a vulnerabilidade de cada cenário para manter o grau de risco em 3 (médio) ou menor, semelhante ao risco residual existente para os voos de aeronaves que operam com passageiros.

5.209. No cenário de sequestro convencional, identifica-se que, devido à ameaça ser baixa (tanto em termos de probabilidade quanto consequência), se mantido uma vulnerabilidade muito alta, ainda assim o risco seria médio baixo ($((3+1+5)/3 = 3,0)$).

5.210. No entanto, pelo segundo cenário, utilizando aeronave como arma de destruição, se a vulnerabilidade for considerada elevada (5), o risco passaria de médio, quase chegando à médio-alto $(1+5+5)/3=3,66$.

5.211. Percebe-se, portanto, que, pela avaliação de risco, não há um risco residual muito elevado, o qual seria classificado como muito-alto ou elevado. No entanto, a implementação de medidas simples de controle sobre determinados passageiros esporádicos em aeronave pode significar uma diminuição nesse risco de forma substancial. Se implementadas medidas de segurança que diminuam a vulnerabilidade para o patamar de médio ou médio-baixo, o risco chegaria a patamares de médio-baixo.

5.212. Destaca-se ainda que, em um avião cargueiro, o transporte de um passageiro não conta com contra medidas naturais de um voo de passageiros. Por exemplo, o acesso à cabine de voo por um passageiro em voo cargueiro é muito mais fácil do que em um voo comercial, que conta com comissários dedicados à proteção da cabine. Outro exemplo é, no caso do voo cargueiro, a falta de vigilância que um passageiro aplica aos demais durante um voo comercial. Se um passageiro apresenta um comportamento suspeito ou violento em voo de passageiros, os demais passageiros logo o detectam e até mesmo aplicam medidas de contenção.

5.213. Sendo assim, como já mencionado, as Subpartes B e C do RBAC 108 não apresentam requisitos aplicados a passageiros de voos cargueiros, verificada a ausência de aplicabilidade quando transportando passageiros. Observou-se ainda que a grande maioria dos requisitos apresentados nessas subpartes não explicitam a exigência das medidas de segurança previstas aos tripulantes (exceto parágrafo 108.25(g) que trata sobre os dados de identificação, procedência e destino), apesar de ter sido observada menção a esses profissionais na IS 108-001:

B.10.1.1 A reconciliação do passageiro e da bagagem acompanhada é garantida por meio da aplicação de um dos métodos aceitáveis pela ANAC e inclui as bagagens despachadas pela tripulação do voo.

B.12.3 Após a confirmação e liberação do processo de inspeção, o volume é encaminhado ao setor de serviço de bagagem do operador aéreo, onde realiza-se:

(...)

b) o registro das informações da bagagem em sistema apropriado, incluindo as circunstâncias e motivos que causaram a separação do passageiro (ou do tripulante) e sua bagagem;

Mapeamento da experiência internacional

EUROPA

5.214. Apresenta-se extrato do Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 da Comissão Europeia, de 5 de novembro de 2015, que “estabelece medidas detalhadas para a aplicação das normas básicas comuns de segurança aérea” sobre reconciliação de passageiro e bagagem.

5.3. VINCULACIÓN DE PASAJERO Y EQUIPAJE

5.3.1. Identificación del equipaje de bodega

5.3.1.1. Durante la fase de embarque, toda compañía aérea deberá asegurarse de que el pasajero presente una tarjeta de embarque válida o equivalente en relación con el equipaje de bodega previamente facturado.

5.215. Percebe-se que a União Europeia utiliza o termo passageiros, e não especifica se incluiria ou não passageiros transportados em aviões exclusivos de carga em situações particulares, como funcionários da empresa, ou acompanhantes de remessas (clientes).

5.216. Entende-se assim que o termo passageiros na regulação europeia, por ser amplo e sem apresentar exceções, não exclui qualquer classe de passageiros, sendo, portanto, aplicável à passageiros de aeronaves cargueiras.

Opções regulatórias e impactos (Problema 7)

Alternativa 7.1 – Revisar a aplicabilidade dos requisitos do RBAC 108 para operadores exclusivos cargueiros (classes III e V) relacionados a passageiros eventuais e para tripulantes

5.217. Por esta alternativa, os operadores aéreos exclusivos cargueiros aplicariam controles de segurança sobre os passageiros eventuais que transportem (como funcionários da empresa ou clientes acompanhando carga) da mesma forma que um operador aéreo de passageiros aplica em seus passageiros. Ainda, seriam aplicados os requisitos aplicáveis aos passageiros também aos tripulantes.

5.218. Portanto, por essa alternativa o regulamento apresentaria de forma clara a necessidade de aplicar a esses passageiros eventuais de aeronaves exclusivas de carga e a esses profissionais regras semelhantes às regras aplicáveis aos passageiros de voos regulares comerciais.

5.219. Por essa alternativa, todas as operações de aeronaves exclusivas cargueiras, bem como as operações de transporte aéreo público de passageiros, estariam obrigadas a realizar os controles de segurança em passageiros eventuais e em tripulantes, respectivamente, independente do aeroporto em que se realize as operações, ou a área do aeroporto.

Alternativa 7.2 – Incluir a necessidade de medidas de segurança relacionadas a passageiros eventuais de aeronaves cargueiras e aos tripulantes por meio de avaliação de risco

5.220. Essa alternativa diferencia-se da primeira por não tornar obrigatória a implementação de controles sobre passageiros eventuais e tripulantes em todas as operações, mas sim vinculados à uma avaliação de risco.

5.221. Semelhante ao Problema nº 02 dessa Nota Técnica, que avalia o uso de avaliação de risco para complementar a norma, este problema também poderia ser abarcado por uma avaliação de risco do operador de aeronaves exclusivas cargueiras para avaliar quais medidas seriam implementadas.

5.222. No caso dos passageiros eventuais de aeronaves cargueiras, poderia ser realizada uma avaliação de risco com critérios gerais, que identificasse pesos de risco às características do passageiro e localidade para cada evento. Por exemplo, poderia incluir fatores genéricos como: passageiro é funcionário da empresa (menor risco); passageiro é familiar de funcionário da empresa (risco elevado); passageiro é cliente que realiza primeira operação com a empresa (risco elevado); passageiro é cliente de empresa com vínculo anterior (risco médio); a operação envolve uma carga de elevado valor agregado (elevado risco); a operação é somente de retorno à origem, sem transporte de carga (baixo risco); dentre outros.

5.223. A depender do risco de cada evento, o operador aplicaria maiores ou menores controles de segurança, tornando a norma mais flexível à realidade operacional do operador.

5.224. No caso dos tripulantes, a avaliação poderia envolver a realização de operação da aeronave em área controlada ou restrita de segurança.

5.225. Destaca-se que muitos operadores e comandantes fazem análises de segurança como essas para definir procedimentos de segurança, mas não a formalizam, sendo muitas vezes instintivas. Um guia para esse processo auxiliaria a padronização de realização por todos profissionais.

Alternativa 7.3 – Revisar a aplicabilidade dos requisitos do RBAC 108 para operadores exclusivos cargueiros (classes III e V) relacionados a passageiros eventuais e a tripulantes, bem como incluir determinadas medidas de segurança relacionadas a essas pessoas serem definidas a partir de avaliação de risco.

5.226. Esta opção busca conjugar as alternativas 7.1 e 7.2 como uma solução. Algumas medidas de segurança relativas a passageiros e aos tripulantes seriam de cunho obrigatório, independente das características operacionais, como o controle de embarque armado, para os passageiros de voos cargueiros, e outras seriam mais flexíveis a depender de avaliação de risco do operador aéreo sobre as características da operação e dos passageiros.

Alternativa sugerida

5.227. A **alternativa 7.3**, que conjuga a aplicabilidade de determinados requisitos do RBAC 108 com a complementação de medidas de segurança determinadas pelos operadores aéreos baseadas em avaliações de risco, é a que oferece uma solução mais assertiva para incluir obrigações de passageiros eventuais e de tripulantes.

5.228. Requisitos mais importantes e claramente necessários para contrapor cenários de ameaças seriam incluídos como aplicáveis no RBAC 108, enquanto a avaliação de risco sugerida para o Problema nº 02 possuiria critérios para atender também as ocorrências de passageiros eventuais em aeronaves exclusivas de carga aérea e da necessidade ou não de aplicação de medidas de segurança aos tripulantes, conforme o tipo da operação a ser conduzida pelo operador.

DEMAIS AJUSTES IDENTIFICADOS

5.229. Ainda com respeito à aplicabilidade, é importante mencionar o processo 00058.025354/2019-10, o qual apresenta as seguintes sugestões de alteração de determinadas designações na definição das classes:

- Incluir explicitamente na classe I as operações especiais de aviação pública realizada por órgãos e entes públicos, regulamentados pelo RBAC nº 90.
- Alterar as menções “táxi aéreo” para transporte aéreo público não regular com aeronave de até 30 assentos.

5.230. Quanto à primeira sugestão, julga-se ser válida, pois apesar de os operadores especiais de aviação civil pública na prática estarem contidos na classe dos privados, essa inclusão explícita torna a interpretação da aplicabilidade mais clara e direta para esses operadores.

5.231. Com respeito à segunda sugestão, o termo táxi-aéreo designa, segundo o PNAVSEC, justamente operações não regulares, conforme extrato abaixo. Ademais, o termo táxi-aéreo não especifica se essa operação possui um contrato somente ou uma venda de assentos por meio de contratos individuais, ou ainda o tamanho ou porte da aeronave.

*LXIX - empresa de táxi aéreo: empresa que executa modalidade de transporte aéreo público **não regular** de passageiro ou carga, mediante remuneração convencionada entre o usuário e o transportador; sob a fiscalização da autoridade de aviação civil, e visando a proporcionar atendimento imediato, independente de horário, percurso ou escala;*

5.232. Julga-se, portanto, que o termo “não regular” é mais direto e claro para identificar a diferença entre as classes, uma vez que o termo “táxi aéreo” demanda interpretações e consulta a definições pelo regulado.

5.233. Sendo assim, as duas sugestões do referido processo são válidas e sugere-se sua adoção no RBAC 108.

6. CONCLUSÃO

6.1. Tendo em vista o exposto nessa Nota Técnica, é apresentado, para apreciação do Superintendente de Infraestrutura Aeroportuária, estudo contendo sugestões de alteração do RBAC 108, motivadas por recomendações da Auditoria USAP-CMA (*Universal Security Audit Programme – Continuous Monitoring Approach*) da OACI realizada no Brasil em 2019 e ainda por sugestões de alteração normativa apresentadas por operadores e servidores da Agência, visando a sua aprovação e continuidade do projeto normativo.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Gustavo Silva Cavallari, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 17/07/2020, às 09:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Humberto Terra Calcagno, Gerente de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas**, em 17/07/2020, às 09:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tarik Pereira de Souza, Gerente de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita**, em 17/07/2020, às 09:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Barbara Carvalho de Azevedo, Gerente Técnico de Normas, Substituto**, em 17/07/2020, às 09:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4484054** e o código CRC **EEBBE7EA**.

