

PROPOSTA DE REVISÃO DA RESOLUÇÃO Nº 461, DE 25 DE JANEIRO DE 2018.

JUSTIFICATIVA

1. APRESENTAÇÃO

A presente Justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a propor a revisão da Resolução nº 461, de 25 de janeiro de 2018, que dispõe sobre os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados, despacho de armas de fogo e de munição e transporte de passageiros sob custódia a bordo de aeronaves civis, no que tange procedimentos de embarque de vigilantes armados em operações de transporte aéreo de valores que ocorrem em área restrita de segurança - ARS de aeroportos brasileiros.

2. EXPOSIÇÃO TÉCNICA

2.1 CONTEXTO

A Resolução ANAC nº 461, de 25 de janeiro de 2018, dispõe sobre os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados, despacho de armas de fogo e de munição e transporte de passageiros sob custódia a bordo de aeronaves civis, em substituição a IAC 107-1005RES que vigorava desde o ano de 2005.

Especificamente sobre o embarque de passageiros armados em operações partindo de ARS, a citada Resolução é bastante restritiva, só permitindo o embarque de agentes públicos que possuam porte de arma por razão de ofício e necessitem, comprovadamente, ter acesso à arma no período compreendido entre o momento do ingresso na sala de embarque no aeródromo de origem e a chegada à área de desembarque no aeródromo de destino.

A partir de questionamentos e informações apresentados por representantes de empresas que realizam operações de transporte de valores, identificou-se a existência de casos de aeroportos em que as operações de transporte aéreo de valores ocorrem em ARS, devido às particularidades do zoneamento de segurança desses aeroportos; e que o embarque de vigilantes armados nos voos de transporte aéreo de valores é prática habitual, ocorrendo em 100% dos voos com aeronaves fretadas.

Com as informações identificadas, somadas ao conteúdo da Resolução nº 461/2018, restou claro que a regulamentação vigente não abarca a realidade do embarque de vigilantes armados nas operações de transporte aéreo de valores que ocorrem em ARS.

2.2 DA COMPETÊNCIA DA ANAC

A ANAC, especificamente por meio da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária, é responsável por regular a matéria, pois segundo o art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005:

Art.8º. Cabe à ANAC (...):

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, (...) a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, (...) a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

XI – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde; (...);

Cita-se também o Decreto nº 5.123/2004, que regulamenta a Lei nº 10.826 (Estatuto do Desarmamento), que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição. Tal Decreto traz o seguinte acerca do transporte aéreo de armas de fogo, destacando que nesse contexto, por motivo do deslocamento de competências relacionadas à aviação civil, o termo “Ministério da Defesa” deve ser hoje compreendido como “Ministério da Infraestrutura”:

Art. 48. Compete ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Justiça:

I - estabelecer as normas de segurança a serem observadas pelos prestadores de serviços de transporte aéreo de passageiros, para controlar o embarque de passageiros armados e fiscalizar o seu cumprimento

II - regulamentar as situações excepcionais do interesse da ordem pública, que exijam de policiais federais, civis e militares, integrantes das Forças Armadas e agentes do Departamento de Segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Porte de Arma de Fogo a bordo de aeronaves; e

III - estabelecer, nas ações preventivas com vistas à segurança da aviação civil, os procedimentos de restrição e condução de armas por pessoas com a prerrogativa de Porte de Arma de Fogo em áreas restritas aeroportuárias, ressalvada a competência da Polícia Federal, prevista no inciso III do §1º do art. 144 da Constituição.

Parágrafo único. As áreas restritas aeroportuárias são aquelas destinadas à operação de um aeroporto, cujos acessos são controlados, para os fins de segurança e proteção da aviação civil.

Já o Decreto nº 7.168/2010, que aprova o PNAVSEC, traz as seguintes responsabilidades da ANAC em seus arts. 7º e 152:

Art. 7º Constituem responsabilidades da ANAC:

I - regular e fiscalizar a segurança da aviação civil;

(...) XI - **elaborar e divulgar regulamentação, bem como estabelecer normas de abrangência nacional relativas à AVSEC;**

Art. 152. **O embarque de passageiro com arma de fogo deve se restringir aos servidores governamentais autorizados, levando-se em conta os aspectos relativos à necessidade, à segurança de voo e à segurança da aviação civil, atendendo aos atos normativos da ANAC, em coordenação com a PF.**

Portanto, cabe à ANAC regular a matéria, mais especificamente, por ato da Diretoria, conforme inciso II do art. 9º do Regimento Interno da Agência:

Art. 9º À Diretoria da ANAC compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência, bem como:

II - cumprir e fazer cumprir as normas relativas à aviação civil e à infraestrutura aeronáutica e aeroportuária;

Por fim, cabe à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA a competência para submeter à Diretoria proposta de atos normativos sobre assuntos de sua competência:

Art. 33. À Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária compete:

I - submeter à Diretoria propostas de atos normativos sobre os assuntos de sua competência, que são: ... c) proteção das operações de aviação civil contra atos de interferência ilícita, nos assuntos de competência da ANAC;

2.3 PROBLEMA

Os procedimentos de segurança no transporte de valores deixa clara a necessidade do embarque do vigilante armado nas operações com aeronaves fretadas e aeronaves particulares das empresas de transporte de valores, como forma de se ter maior segurança nos momentos de taxiamento e próximo ao pouso ou decolagem, situações em que realmente se observa serem mais comuns os ataques de grupos criminosos.

Como já mencionado nesta Justificativa, a regulamentação vigente não abarca a realidade do embarque de vigilantes armados nas operações de transporte aéreo de valores que ocorrem em ARS, procedimento justificado pelo elevado risco observado para essas operações.

Assim, entende-se que regulamentação atualmente em vigor não engloba todas as situações operacionais ocorridas no país, de modo que pode acabar por vulnerabilizar operações de transporte de valores realizadas em áreas restritas dos aeroportos.

2.4 ALTERNATIVAS CONSIDERADAS PARA RESOLUÇÃO DO PROBLEMA

1ª Alternativa - Manter a regulamentação e continuar não permitindo embarque de vigilantes armados nas operações de transporte aéreo de valores que ocorrem em ARS.

Nesta solução, tendo em vista que o embarque armado de vigilantes é visto pelas empresas transportadoras como essencial e indispensável nas operações de transportes aéreo de valores em operações com aeronaves fretadas, restaria ao operador de aeródromo reformular o zoneamento de segurança e prever áreas controladas - AC para receber essas operações em situação de possibilidade do embarque do vigilante armado.

No entanto, em alguns aeroportos, pela estrutura e localização dos pátios de aeronaves, dos pontos de controle de acesso veículos e das vias de serviço internas, é inviável estabelecer um zoneamento de segurança para permitir que as operações de transporte aéreo de valores ocorram integralmente em AC. Ainda, por mais que seja viável em alguns casos, a transformação de uma AC em ARS poderia prejudicar a própria segurança das operações.

Assim, entende-se que a manutenção da regulação atual tem potencial para ocasionar situação em que alguns aeroportos deixarão de receber operações de transporte aéreo de valores, podendo, inclusive, a depender da localidade, a população ser impactada pela lacuna no citado serviço de transporte.

2ª Alternativa - Revisar a regulamentação e permitir o embarque de vigilantes armados nas operações de transporte aéreo de valores que ocorrem em ARS, seguindo os procedimentos gerais da Resolução nº 461/2018.

Nesta alternativa, o embarque de vigilante armado nas operações de transporte de aéreo de valores que ocorra em ARS passa a ser permitido pela regulamentação. Nesse ponto, é necessário destacar que a permissão proposta pela área técnica é apenas para situações de transporte de valores em operação de transporte aéreo público não regular e da aviação geral.

Em relação aos procedimentos para realização do embarque armado dos vigilantes nas citadas operações, a presente alternativa propõe a adoção da mesma solução já existente na Resolução nº 461/2018 para o embarque de passageiros armados nos voos comerciais de passageiros, ou seja, as regras contidas em especial nos arts. 8º ao 11.

Art. 8º O embarque de passageiro armado deverá ser autorizado por unidade da Polícia Federal - PF presente no aeródromo ou responsável pela circunscrição do aeródromo.

§ 1º Com anuência formal da PF e previsão no Programa de Segurança Aeroportuária - PSA, a autorização prevista no caput poderá ser emitida por órgão de segurança pública.

§ 2º A autorização de embarque de passageiro armado emitida por órgão de segurança pública somente terá validade para embarque em aeródromo situado na circunscrição do órgão expedidor e para as conexões domésticas subsequentes.

Art. 9º A autorização de embarque de passageiro armado deve ser precedida do preenchimento de formulário de autorização de embarque armado pelo passageiro, conforme meios e modelos definidos pela PF.

Art. 10. No procedimento de embarque de passageiro armado em voos de transporte aéreo público regular doméstico, o passageiro deverá comparecer à representação da PF para o aeródromo, previamente à realização de seu check-in, munido de:

- I - formulário de autorização de embarque armado preenchido;
- II - passagem aérea contendo a data e número do voo, bem como a origem e o destino do trecho a ser percorrido;
- III - documento de identidade funcional que lhe confere o porte de arma de fogo em razão de ofício;
- IV - documentação que comprove a legalidade das armas a serem transportadas, quando exigido na legislação relativa ao registro e à posse de armas de fogo;
- V - documentação que comprove a autorização para porte de trânsito (formulário de tráfego) expedida pelo Comando do Exército, quando exigido na legislação relativa ao registro e à posse de armas de fogo;
- VI - documentação que comprove a necessidade de acesso à arma, nos termos do art. 4º desta Resolução; e
- VII - documentação que comprove que o oficial estrangeiro de proteção de dignitário designado por autoridades estrangeiras e reconhecidos pelas autoridades diplomáticas está compondo equipe de proteção que inclua agente(s) público(s) do governo brasileiro, no caso do art. 3º, § 2º, desta Resolução.

Parágrafo único. O comparecimento à representação da PF deverá ocorrer com antecedência suficiente para realização do procedimento de verificação do formulário de autorização de embarque de passageiro armado na PF e check-in no operador aéreo, observada a antecedência mínima estabelecida no contrato de transporte aéreo.

Art. 11. Para autorização do embarque armado, a PF verificará a documentação listada no art. 10, observando as restrições estabelecidas nos arts. 3º a 5º desta Resolução.

§ 1º A autorização de embarque armado poderá ser excepcionalmente negada pela PF com base em avaliação de risco devidamente fundamentada por escrito, ainda que tenham sido cumpridas todas as exigências desta Resolução.

§ 2º A PF poderá estabelecer procedimentos e infraestrutura para verificar a documentação prevista no caput e autorizar o embarque de passageiro armado via sistema informatizado, podendo, inclusive, dispensar o comparecimento do passageiro na representação local da PF no aeródromo.

Essa alternativa se mostra melhor que a primeira, pois estabelece a permissão do embarque do vigilante armado em operações que ocorram em ARS e um conjunto regulatório mais coerente com a realidade das operações e procedimentos historicamente adotados no transporte aéreo de valores.

No entanto, tendo em vista a dinâmica inerente das operações de transporte aéreo de valores, em especial os fluxos que os carros fortes seguem nas áreas operacionais, que raramente envolvem o trânsito dos vigilantes nos terminais de passageiros, entende-se que não é adequado que o processo de embarque armado de vigilantes nas operações de valores tenha que seguir o mesmo procedimento exigido dos passageiros armados que irão embarcar em voos da aviação comercial regular de passageiros.

Em linhas gerais, exigir os procedimentos acima extraídos na Resolução nº 461/2018, afetaria consideravelmente a agilidade das operações de valores, que geralmente são programadas e coordenadas à distância entre as empresas de valores, operadores aéreos, operadores de aeródromos e órgãos de segurança pública, conforme definido no PSTAV. Assim, a exigência de procedimentos presenciais como os do passageiro armado de voos comerciais regulares acabaria afetando a citada agilidade e a discrição do transporte de valores, que são fatores que trazem segurança para as operações.

3ª Alternativa - Revisar a regulamentação e permitir o embarque de vigilantes armados nas operações de transporte aéreo de valores que ocorrem em ARS, seguindo os procedimentos específicos destinados aos agentes públicos em operações de segurança pública

Nessa alternativa buscou-se um aprimoramento da segunda alternativa, ou seja, um ajuste na regulamentação para permitir o embarque do vigilante armado em operações que ocorram em ARS, mas com adoção de procedimentos mais ágeis e compatíveis com a dinâmica inerente das operações de transporte aéreo de valores.

Para isso, a área técnica propõe que o procedimento para embarque armado do vigilante siga uma solução similar àquela utilizada para agentes públicos engajados em operações aéreas dos órgãos de polícia, bombeiros, defesa civil, fiscalização e congêneres, prevista no art. 53 da Resolução nº 461/2018, transcrito abaixo:

Art. 53. No caso de agentes públicos engajados em operações aéreas dos órgãos de polícia, bombeiros, defesa civil, fiscalização e

congêneres, o operador do aeródromo permitirá o acesso armado desses agentes à ARS desde que:

I - o operador do aeródromo e o órgão de segurança pública responsável pelas atividades de polícia no aeródromo tenham sido notificados;

II - os agentes públicos estejam devidamente identificados, por meio da apresentação de identidade funcional no momento da realização da inspeção de segurança;

III - o acesso armado à ARS seja destinado exclusivamente ao embarque nas aeronaves civis públicas dos órgãos públicos, aeronaves requisitadas pelo poder público ou aeronaves a serviço do poder público; e

IV - o embarque seja autorizado pelo comandante da aeronave.

§ 1º Não é necessário o preenchimento de formulário de autorização de embarque armado ou de formulário de autorização de despacho de arma de fogo para o transporte de armas e munições realizado nos termos do caput deste artigo.

§ 2º O operador de aeródromo deverá realizar a supervisão das operações de embarque e desembarque por meio de profissional designado ou através de CFTV.

Com esta alternativa, entende-se que a regulamentação que trata do embarque de passageiro armado será aprimorada, passando a ser compatível também com o cenário de risco observado nas operações de transporte aéreo de valores, sem prejudicar ou afetar os procedimentos já previstos para os demais casos de passageiros armados, despacho de armas e embarque de passageiros custodiados, já consolidados após cerca de dois anos de vigência da Resolução nº 461/2018.

Da alternativa escolhida:

A partir dos dados lançados e das análises realizadas para as medidas, sugere-se a adoção da 3ª Alternativa, que compatibiliza os procedimentos operacionais previstos ao cenário de risco observado nas operações de transporte aéreo de valores. Observa-se ainda que a alternativa proposta não prejudica ou afeta os procedimentos já previstos para os demais casos de passageiros armados, despacho de armas e embarque de passageiros custodiados, bem como possibilita que realidades operacionais de diferentes aeroportos sejam englobadas.

Da dispensa da Análise de Impacto Regulatório:

Propõe-se a dispensa da elaboração da Análise de Impacto Regulatório – AIR, nos termos do art. 21 da IN nº 154/2020, uma vez que o conteúdo da presente revisão é de baixo impacto, uma vez que os procedimentos que passam a ser previstos na regulamentação impactam apenas as operações de valores que ocorrem em voos com aeronaves privadas ou fretadas e refletem procedimentos já realizados na prática das operações nos aeródromos brasileiros.

Art. 21. A AIR poderá ser dispensada pela Diretoria Colegiada nas situações de urgência e nos casos de adoção de atos normativos de notório baixo impacto.

Destaca-se, que a proposta traz muito mais uma prerrogativa ao Setor do que um requisito que o onerará. Assim, entende-se que o problema em questão seja pontual, em relação ao tema normatizado pela resolução, e a solução proposta busca, na verdade, permitir que os operadores de aeródromo possam definir o zoneamento do aeródromo de acordo com seus critérios de avaliação de risco (parágrafo 107.57(a) do RBAC 107).

3. CONSULTA PÚBLICA

3.1 CONVITE

A quem possa interessar, está aberto o convite para participar deste processo de Consulta Pública, por meio de apresentação à ANAC, por escrito, de comentários que incluam dados, sugestões e pontos de vista, com as respectivas argumentações, a respeito da proposta ora apresentada.

As contribuições deverão ser enviadas por meio de formulário eletrônico próprio, disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas>

Todos os comentários recebidos dentro do prazo desta consulta pública serão devidamente analisados pela ANAC e respondidos por meio de Relatório de Análise de Contribuições, que será divulgado após a deliberação da Diretoria da ANAC a respeito da proposta. Salienta-se que o texto final da nova regra poderá sofrer alterações em relação ao texto proposto em função da análise dos comentários recebidos. Caso necessário, será realizada uma nova consulta pública dada a relevância dos comentários recebidos.

Alguns dos documentos que embasam a proposta possuem informações sigilosas, de acesso restrito às pessoas com necessidade de conhecê-las.

As instruções para acesso a informação restrita de AVSEC encontram-se disponibilizadas no sítio desta Agência na rede mundial de computadores – endereço: <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/aerodromos/avsec/informacao-restritade-avsec>

3.2 PRAZO PARA CONTRIBUIÇÕES

Os comentários referentes a esta Consulta Pública devem ser enviados no **prazo de 45 dias corridos** a contar da publicação do Aviso de Convocação no Diário Oficial da União.

3.3 CONTATO

Para informações adicionais a respeito desta Consulta Pública, favor contatar:

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA
Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas – GNAD
Gerência Técnica de Normas - GTNO
Setor Comercial Sul | Quadra 09 | Lote C | Ed. Parque Cidade Corporate - Torre A
CEP 70308-200 | Brasília/DF – Brasil
e-mail: gtno.gnad.sia@anac.gov.br