

RELATÓRIO DE AIR Nº 7/2022/GTNO-SIA/GNAD/SIA

1. **ASSUNTO**

1.1. Análise de Impacto Regulatório simplificada e proposta de alterações normativas referentes à regulamentação da autorização de acesso às áreas restritas de segurança - ARS de aeroportos brasileiros para acompanhantes de passageiros, motivada pela alteração do Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita – PNAVSEC (Decreto nº 11.195, de 8 de setembro de 2022), de modo a prever que o acesso às ARS seja permitido após autorização, identificação e inspeção de segurança, de acordo com os atos normativos da ANAC, conforme artigo nº 52 do PNAVSEC.

2. **INTRODUÇÃO**

2.1. Antes de mais nada, cabe ressaltar que o tema foi tratado no contexto do processo SEI nº 00058.002363/2016-90, com o pedido de autorização “Gate Pass” para que responsáveis por menores desacompanhados fossem autorizados a acessar a área restrita de segurança (ARS) até o momento do embarque, tendo os acompanhantes que passar por inspeção de segurança. A medida proporcionaria maior comodidade aos pais.

2.2. Ocorre que, conforme tratou o Parecer n. 00300/2015/PROT/PFANAC/PGF/AGU, o então Decreto nº 7.168/2010, que trata do Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC), previa de forma taxativa, no §1º do seu art. 62, o grupo de pessoas que poderiam ter acesso à ARS. Portanto, não poderia a regulação da ANAC ampliar as hipóteses ali previstas, sob pena de violação da legalidade, conforme abaixo transcrito:

33. Sem prejuízo da competência legal da Agência para tal, disciplina, o Decreto nº 7.168/2010 foi taxativo ao limitar o acesso às áreas restritas de segurança aos grupos de pessoas que especifica. Sendo assim, não é legítima a expansão das hipóteses lá consignadas para além das situações já previstas. Isso resultaria em praticamente negar vigência ao prescrito no parágrafo §1º do art. 62, que consigna estar “o acesso às ARS definidas nos aeroportos limitado a”, e, por conseguinte, não revelaria a melhor técnica interpretativa, porquanto redundaria na ineficácia em si do comando normativo.

34. Sem prejuízo dessa conclusão, o próprio rol do Decreto, ao fazer referência a grupos de pessoas, como, por exemplo, credenciados, deixa margem à expansão das hipóteses por ele enumeradas, desde que sejam inseridas nesses conjuntos.

35. De tal sorte, entende-se possível que os responsáveis por menores desacompanhados em viagem possam ser inseridos no conceito de credenciados, o que viabilizaria a pretensão do operador aéreo, porém, em face da vinculação de sua expedição ao operador aeroportuário, um novo modo de operacionalizar o controle e expedição desse documento deveria ser pensado, haja vista que o operador aéreo não poderia fazê-lo por si só.

2.3. Não obstante, sobreveio a nova redação do PNAVSEC, mediante a publicação do Decreto nº 11.195, de 8 de setembro de 2022, que, em seu art. 49 §1º, estabelece que, na definição do acesso de pessoas à ARS (áreas restritas de segurança) e ACs (áreas controladas), a regulação da ANAC observará os aspectos relativos à necessidade de acesso, à facilitação do transporte aéreo e à segurança da aviação civil. Segue quadro comparativo da redação do dispositivo que trata do controle de acesso:

<p align="center">Decreto nº 7.168/2010 Seção III Do Controle de Acesso</p>	<p align="center">Decreto nº 11.195/2022 Seção III Do controle de acesso</p>
<p>Art. 62. A administração aeroportuária deve estabelecer o menor número de pontos de acesso às áreas de segurança do aeroporto, objetivando maior controle da segurança e redução dos custos associados, bem como garantir que apenas o pessoal autorizado tenha acesso ao lado ar.</p> <p>§ 1º O acesso às ARS definidas nos aeroportos está limitado a: I - passageiros de posse de cartão de embarque e documentos de identificação; II - tripulantes, empregados da administração aeroportuária, pessoal de serviço, servidores de órgãos públicos com atividade operacional no aeroporto, credenciados; e III - veículos e equipamentos autorizados.</p> <p>§ 2º A administração aeroportuária, em coordenação com a autoridade policial competente, deverá definir as medidas a serem adotadas em caso de acesso ou de tentativa de acesso de pessoal não autorizado às ARS.</p>	<p>Art. 49. O operador do aeródromo estabelecerá o menor número de pontos de acesso às ARS e AC, objetivando maior controle da segurança e redução dos custos associados, e garantir que apenas o pessoal autorizado tenha acesso ao lado ar, conforme atos normativos da ANAC.</p> <p>§ 1º Na definição do acesso de pessoas às ARS e ACs do aeroporto, a regulação da ANAC observará os aspectos relativos à necessidade do acesso, à facilitação do transporte aéreo e à segurança da aviação civil.</p> <p>§ 2º A supervisão do controle de acesso realizado pelo operador de aeródromo será estabelecida em coordenação com a Polícia Federal e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia.</p>

2.4. Nesse sentido, resta claro que não subsiste, no citado decreto, a impossibilidade jurídica para que a ANAC discipline o acesso de pessoas à ARS de forma ampla, posto que foi retirado o rol taxativo de hipóteses em que é possível o acesso à ARS da redação atual do PNAVSEC.

2.5. Assim, restou fixada a competência regulatória da ANAC em definir o acesso à ARS e AC, observando os seguintes critérios:

- Necessidade de acesso;
- Facilitação do transporte aéreo; e
- Segurança da aviação civil.

2.6. Desse modo e conforme priorização de projetos normativos pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA, foi desenvolvido o presente estudo, que apresenta uma proposta de revisão dos RBAC nº 107 (Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita – Operador de Aeródromo) e 108 (Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita – Operador Aéreo) e das respectivas Instruções Suplementares.

3. **ANÁLISE**

Identificação da base legal

3.1. No âmbito da ANAC, a Lei de criação da Agência, conforme reza Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, prevê em seu art. 8º sua competência para a regulação sobre segurança da aviação civil, bem como a expedição de regras sobre segurança em área aeroportuária:

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

(...)

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a **segurança da aviação civil**, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, 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;

3.2. Quanto à competência normativa da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA relacionada ao assunto, convém destacar a Resolução ANAC nº 381/2016, que trata do regimento interno da Agência, trazendo o seguinte conteúdo:

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; e

3.3. Adentrando no tema em análise, o RBAC nº 107, que trata de AVSEC para operadores de aeródromo, dispõe no item 107.57(a)(1) que, para delimitação do lado ar do aeródromo, o operador de aeródromo deve avaliar o grau de risco prioritário. O acesso às áreas de embarque de passageiros, situadas entre o ponto de inspeção e a aeronave, devem ser classificadas como ARS, conforme o citado item:

107.57 Áreas Controladas e Áreas Restritas de Segurança

(a) As áreas delimitadas pelo perímetro operacional (lado ar) devem ser classificadas em Áreas Controladas (AC) ou Áreas Restritas de Segurança (ARS), de acordo com a avaliação de risco realizada pelo operador de aeródromo.

(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.

(2) As demais áreas do lado ar, avaliadas com grau de risco não prioritário, devem ser classificadas como AC.

3.4. Para permissão de acesso desacompanhado à ARS, por outro lado, o item 107.105(c)(1)(vi) define que é necessário cartão de embarque válido aos passageiros da aviação comercial, de modo que não é prevista, atualmente, a possibilidade de que pessoas autorizadas a acompanharem passageiros possam acessar às ARS de aeródromos públicos de forma desacompanhada:

107.105 Pontos de Acesso à Área Restrita de Segurança

[...]

(c) O operador de aeródromo deve garantir que apenas pessoas, veículos e equipamentos previamente identificados, autorizados e inspecionados tenham acesso à ARS através dos pontos de controle de acesso.

(1) O acesso desacompanhado à ARS é permitido:

(i) às pessoas que portem credencial aeroportuária permanente expedida pelo operador do aeródromo;

(ii) ao servidor designado pela ANAC e ao inspetor ou investigador credenciado pelo COMAER, no exercício de suas funções, que apresentem a identificação de servidor, inspetor ou investigador emitida pelos respectivos órgãos; (Redação dada pela Resolução nº 500, de 12.12.2018)

(iii) ao tripulante militar, no exercício da função, que apresente a identificação funcional emitida pelo órgão das Forças Armadas;

(iv) ao tripulante dos operadores aéreos da aviação comercial, exceto de táxi aéreo, através da apresentação da CHT original, quando comprovada a necessidade de acesso para embarque em aeronave ou outra finalidade de serviço;

(v) aos veículos que portem autorização de trânsito interno de veículos (ATIV) permanentes, expedida pelo operador do aeródromo; e

(vi) aos **passageiros da aviação comercial de posse de cartão de embarque válido**, no caso de acesso às salas de embarque. (Incluído pela Resolução nº 500, de 12.12.2018)

3.5. Por sua vez, o RBAC nº 108, que trata de procedimentos AVSEC para operadores aéreos, dispõe sobre as medidas que devem ser adotadas pelo operador aéreo quanto ao despacho do passageiro e também não prevê, atualmente, a possibilidade de autorização de pessoas para acompanhamento de passageiros nas salas de embarque e desembarque de aeródromos públicos brasileiros:

108.25 Processo de despacho do passageiro e da bagagem de mão

(a) O operador aéreo deve informar ao passageiro, no ato da venda do bilhete aéreo, a documentação que poderá ser aceita como válida para o processo de despacho do passageiro.

(b) O operador aéreo deve no momento do processo de despacho do passageiro:

(1) informar ao passageiro sobre os materiais considerados proibidos na bagagem de mão e na bagagem despachada para embarque na aeronave; e

(2) orientar o passageiro a recusar o transporte de pacotes ou objetos recebidos de desconhecidos na bagagem de mão e na bagagem despachada.

(c) O operador aéreo deve fazer constar no contrato de transporte aéreo:

(1) as informações e orientações estabelecidas no parágrafo 108.25(b); e

(2) a informação de que será negado o acesso do passageiro à ARS, bem como o embarque na aeronave, no caso de recusa em submeter-se à inspeção de segurança da aviação civil sob responsabilidade do operador de aeródromo, ou caso esteja em posse de material considerado proibido.

3.6. Ademais, a Resolução nº 280, de 11 de julho de 2013, que estabelece procedimentos relativos à acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial (PNAE) ao transporte aéreo, define PNAE na forma do seu art. 3º, abaixo transcrito:

Art. 3º Para efeito desta Resolução, entende-se por **PNAE pessoa com deficiência, pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, gestante, lactante, pessoa acompanhada por criança de colo, pessoa com mobilidade reduzida ou qualquer pessoa que por alguma condição específica tenha limitação na sua autonomia como passageiro.**

3.7. A resolução prevê a prestação de assistência pelo operador aéreo ao PNAE para diversos casos, como o deslocamento do balcão de *check-in* até a aeronave, passando pelos controles de segurança, bem como o deslocamento da aeronave até a área de restituição de bagagem e transferência ou conexão entre voos, *in verbis*:

Art. 14. O operador aéreo deve prestar assistência ao PNAE nas seguintes atividades:

I - *check-in* e despacho de bagagem;

II - **deslocamento do balcão de *check-in* até a aeronave, passando pelos controles de fronteira e de segurança;**

III - embarque e desembarque da aeronave;

IV - acomodação no assento, incluindo o deslocamento dentro da aeronave; V - acomodação da bagagem de mão na aeronave;

VI - **deslocamento desde a aeronave até a área de restituição de bagagem;**

VII - recolhimento da bagagem despachada e acompanhamento nos controles de fronteira;

VIII - **saída da área de desembarque e acesso à área pública;**

IX - condução às instalações sanitárias; X - prestação de assistência a PNAE usuário de cão-guia ou cão-guia de acompanhamento;

XI - transferência ou conexão entre voos; e

XII - realização de demonstração individual ao PNAE dos procedimentos de emergência, quando solicitado.

Parágrafo único. Cabe ao operador aéreo o provimento das ajudas técnicas necessárias para a execução da assistência prevista neste artigo, com exceção do previsto no § 1º do art. 20 desta Resolução.

3.8. Portanto, são diversas as situações em que se é exigido o acompanhamento do PNAE no terminal para fins de realização dos procedimentos de embarque e desembarque, de forma a facilitar o seu acesso ao serviço de transporte aéreo.

3.9. Além disso, a citada resolução prevê os casos em que é exigido acompanhamento do PNAE durante o voo, ou seja, a presença de outro passageiro sem o qual o PNAE seria impedido de embarcar, bem como as condições para esse tipo de acompanhamento:

Art. 27. O PNAE com deficiência ou mobilidade reduzida deve ser acompanhado sempre que:

I - viaje em maca ou incubadora;

II – em virtude de impedimento de natureza mental ou intelectual, não possa compreender as instruções de segurança de voo; ou

III - não possa atender às suas necessidades fisiológicas sem assistência.

§ 1º Nos casos previstos nos incisos I a III deste artigo, o operador aéreo deve prover acompanhante, sem cobrança adicional, ou exigir a presença do acompanhante de escolha do PNAE e cobrar pelo assento do acompanhante valor igual ou inferior a 20% (vinte por cento) do valor do bilhete aéreo adquirido pelo PNAE.

§ 2º O operador aéreo deverá fornecer resposta por escrito, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, às solicitações de acompanhante previstas neste artigo.

Art. 28. O acompanhante deve ser maior de 18 (dezoito) anos e possuir condições de prestar auxílio nas assistências necessárias ao PNAE, inclusive as previstas no art. 14.

Parágrafo único. O acompanhante deve viajar na mesma classe e em assento adjacente ao do PNAE que esteja assistindo.

3.10. Destaca-se que estes representam casos excepcionais de PNAE que dependem de um acompanhante durante toda a viagem. O objetivo da norma em exigir um acompanhante é conceder assistências ao PNAE, permitindo que o passageiro que não tenha condições de viajar sozinho por questões de saúde e segurança tenha acesso ao transporte aéreo. O intuito é zelar pela sua integridade física e pela segurança durante o voo.

3.11. Acerca da viagem do menor desacompanhado, este tema não se encontra regulamentado pela ANAC. O tema está previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) que dispõe sobre a necessidade de autorização judicial para viagem do menor de 16 (dezesseis) anos desacompanhado para fora da comarca:

Art. 83. Nenhuma criança ou adolescente menor de 16 (dezesseis) anos poderá viajar para fora da comarca onde reside desacompanhado dos pais ou dos responsáveis sem expressa autorização judicial. (Redação dada pela Lei nº 13.812, de 2019)

§ 1º A autorização não será exigida quando:

a) tratar-se de comarca contígua à da residência da criança ou do adolescente menor de 16 (dezesseis) anos, se na mesma unidade da Federação, ou incluída na mesma região metropolitana;

b) a criança ou o adolescente menor de 16 (dezesseis) anos estiver acompanhado:

1) de ascendente ou colateral maior, até o terceiro grau, comprovado documentalmento o parentesco;

2) de pessoa maior, expressamente autorizada pelo pai, mãe ou responsável.

(...)

3.12. Nesse sentido, a Resolução nº 295, de 13 de setembro de 2019, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), dispõe sobre a autorização de viagem nacional para criança e adolescente. Referida Resolução dispensa a autorização judicial para viagens nacionais aos menores de 16 anos desacompanhados, desde que autorizados mediante escritura pública; e para viagens internacionais, desde que apresente passaporte válido em que conste expressa autorização para viagem desacompanhada ao exterior:

Art. 2º A autorização para viagens de criança ou adolescente menor de 16 anos dentro do território o nacional não será exigida quando:

I – tratar-se de comarca contígua à da residência da criança ou do adolescente menor de 16 anos, se na mesma unidade federativa ou incluída na mesma região metropolitana; e

[...]

III – a criança ou o adolescente menor de 16 anos viajar desacompanhado expressamente autorizado por qualquer de seus genitores ou responsável legal, por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade; e

IV – a criança ou adolescente menor de 16 anos apresentar passaporte válido e que conste expressa autorização para que viagem desacompanhados ao exterior.

Art. 3º Os documentos de autorizações dadas por genitores ou responsáveis legais deverão discriminar o prazo de validade, compreendendo-se, em caso de omissão, que a autorização é válida por dois anos.

3.13. Assim, assentou o CNJ a possibilidade de viagem desacompanhada de menores, sem necessidade de autorização judicial, a qual teve seu procedimento facilitado, mediante o instrumento da Autorização Eletrônica de Viagem (AEV) criado por meio do Provimento nº 103, de 4 de junho de 2020, que permite a autorização eletrônica para viagens nacionais e internacionais de crianças e adolescentes até 16 anos por meio do Sistema de Atos Notariais Eletrônicos - denominado e-notariado, conforme abaixo transcrito:

Art. 1º Fica instituída a Autorização Eletrônica de Viagem – AEV, nacional e internacional, de crianças e adolescentes até 16 (dezesseis) anos desacompanhados de ambos ou um de seus pais, a ser emitida, exclusivamente, por intermédio do Sistema de Atos Notariais Eletrônicos – e-Notariado, acessível por meio do link www.e-notariado.org.br.

3.14. Diante do contexto apresentado, observa-se a existência de dispositivos normativos e legislativos que preveem a necessidade de acompanhamento de menores e de passageiro com necessidade de assistência especial. Nesse sentido, observa-se que, ao prever possibilidade de acesso às ARS para pessoas que se enquadrem nos citados casos, estaria atendida a previsão de observação dos aspectos relativos à “necessidade do acesso”, conforme previsto pelo art. 49 do PNAVSEC:

Art. 49. O operador do aeródromo estabelecerá o menor número de pontos de acesso às ARS e AC, objetivando maior controle da segurança e redução dos custos associados, e garantir que apenas o pessoal autorizado tenha acesso ao lado ar, conforme atos normativos da ANAC.

§ 1º Na definição do acesso de pessoas às ARS e ACs do aeroporto, a regulação da ANAC observará os aspectos relativos à necessidade do acesso, à facilitação do transporte aéreo e à segurança da aviação civil.

3.15. Quanto ao aspecto relativo à facilitação do transporte aéreo, entende-se que, ao adotar, para os acompanhantes, os mesmos procedimentos e fluxos previstos para o acesso de passageiros, consideradas as especificidades dos passageiros menores e dos passageiros com necessidade de assistência especial previstas em legislação e regulamentações dos órgãos competentes, tal aspecto também estaria sendo atendido.

3.16. Destaca-se que o Anexo 9 da Convenção de Chicago estabelece, em seu padrão 3.82, que os Estados Contratantes devem adotar as medidas apropriadas para garantir que os operadores de aeronaves não permitam que menores de 5 (cinco) anos viajem desacompanhados. O padrão 3.83 do mesmo Anexo determina que os Estados Contratantes usem medidas apropriadas para assegurar que os operadores de aeronaves estabeleçam um programa para o tratamento de menores desacompanhados viajando sob sua supervisão. Nesse sentido, observa-se a responsabilidade dada pelo Anexo aos operadores aéreos para tratamento do tema.

3.17. Na oportunidade, cabe esclarecer que as empresas aéreas costumam oferecer serviço de acompanhamento de menor desacompanhado, que corresponde a um serviço acrescido ao contrato de transporte aéreo do passageiro quando solicitado e disponibilizado pela empresa aérea. Isso porque muitos países necessitam e autorizam que seus filhos utilizem o serviço de transporte aéreo desacompanhados. Portanto, é um serviço facultativo. Cada empresa é livre para delimitar a prestação do serviço de acompanhamento de menor, nos limites de sua capacidade técnica e econômica, ou seja, diversificá-lo da melhor forma para atender à sua clientela.

3.18. Em relação à segurança da aviação civil e em atendimento ao art. 52 do PNAVSEC, destaca-se que a proposta ora em estudo deve prever a necessidade de que os acompanhantes de passageiros menores e de passageiros com necessidade de assistência especial passem por inspeção de segurança nos acessos às ARS, também conforme previsto para os passageiros:

Art. 52. O acesso às ARS somente será permitido após autorização, realizada por meio de identificação e inspeção de segurança, conforme os atos normativos da ANAC, sem prejuízo do disposto no art. 109.

3.19. O citado dispositivo também prevê a necessidade de que o acesso às ARS somente seja permitido após autorização e identificação, conforme os atos normativos da ANAC. Nesse sentido, é necessário que a regulamentação da ANAC preveja os procedimentos para identificação e autorização da pessoa que irá realizar o acompanhamento de passageiros menores e de passageiros com necessidade de assistência especial.

3.20. Ainda com relação aos aspectos AVSEC envolvidos neste estudo, cumpre ressaltar que o padrão 4.2.3 do Anexo 17 à Convenção de Chicago estabelece que cada Estado Contratante assegure que sistemas de identificação sejam estabelecidos e implementados em relação a pessoas e veículos para prevenir o acesso não autorizado a áreas do lado ar e áreas restritas de segurança, e que o acesso deva ser concedido **apenas àqueles com necessidade operacional ou outro motivo legítimo para estar lá**, devendo a identidade e a autorização ser verificadas antes que o acesso seja permitido às áreas do lado ar e áreas restritas de segurança. O padrão 4.2.5 por sua vez determina que cada Estado Contratante estabeleça medidas para assegurar que **pessoas que não sejam passageiros, juntamente com os itens transportados, sejam examinados antes da entrada nas áreas restritas de segurança do aeroporto**.

3.21. Outro aspecto a ser considerado são as distinções entre operações aéreas nacionais e internacionais. As viagens internacionais incluem procedimentos migratórios, sanitários e alfandegários que são adotadas a partir do acesso às áreas de embarque internacional, conforme regramentos específicos de diversos órgãos de fronteira.

3.22. Nesse sentido, ao se considerar a necessidade de adoção de diferentes requisitos para entrada na área de embarque internacional, inclusive dos aeroportos brasileiros, as medidas de acompanhamento de passageiros por pessoas que não são passageiros ficam dificultadas.

3.23. Isto posto, embora os custos das medidas de acompanhamento possam ser minimizados nas viagens dentro do território nacional, o mesmo custo torna-se elevado nas viagens internacionais, considerando que as medidas de controle migratório, aduaneiro e sanitário envolvem diversos órgãos e regramentos

específicos. Portanto, nesse caso, o tema carece de estudo específico para aprofundamento na possibilidade de incluir as viagens internacionais, que merece maior análise dos impactos.

3.24. Vale considerar como último aspecto as restrições de acesso à área controlada (AC). De acordo com o RBAC nº 107, para os passageiros, a AC somente pode ser acessada quando há comprovada necessidade de acesso para embarque na aeronave, no caso de passageiro de operador de táxi aéreo ou da aviação geral, devendo ser acompanhado de profissional atuante no aeródromo, ou tripulante do seu voo:

107.103 Pontos de Acesso à Área Controlada

(b) O operador de aeródromo deve garantir que apenas pessoas, veículos e equipamentos previamente identificados e autorizados tenham acesso à área controlada através dos pontos de acesso.

(2) O acesso à área controlada, desde que acompanhado por qualquer profissional atuante no aeródromo, de posse de credencial permanente, é permitido:

[..]

(iii) ao passageiro de operador de táxi aéreo ou da aviação geral, quando comprovada a necessidade de acesso para embarque em aeronave;

(A) No caso em que o passageiro estiver **acompanhado pelo tripulante** de seu voo é dispensado o acompanhamento por profissional atuante no aeródromo.

3.25. Dessa forma, observa-se a impossibilidade de operacionalização do acompanhamento de passageiros por pessoas que não são passageiros, na medida em que, durante o retorno dessa pessoa, ela não estará acompanhada do tripulante do voo, após o embarque dos passageiros. Nesse caso, portanto, o acompanhamento de menor ou passageiro com necessidade de assistência especial, entre o acesso à área controlada e o embarque na aeronave, é inviável, considerando a regulamentação em seu estado atual.

Identificação do problema regulatório e dos agentes afetados

3.26. Como já descrito no tópico da introdução, o Decreto nº 7.168/2010, PNAVSEC revogado, previa um rol taxativo de pessoas autorizadas a acessar as Áreas Restritas de Segurança-ARS. Portanto, não poderia a regulação da ANAC ampliar as hipóteses ali previstas, sob pena de violação da legalidade.

3.27. O atual PNAVSEC, constante no Decreto n. 11.195/22, não determina de forma taxativa quais pessoas são autorizadas a acessar às Áreas Restritas de Segurança. Dessa forma, a atualização legislativa tem sido fundamento para que a Agência Nacional de Aviação Civil-ANAC seja requisitada, por demandas da sociedade e de operadores aéreos, a regulamentar a possibilidade de acesso à ARS pelos pais ou responsável do passageiro menor de idade que viajará sozinho, bem como do Passageiro com Necessidade de Assistência Especial-PNAE.

3.28. Dessa forma, superado o impedimento legal anteriormente existente, no intuito de atender o interesse público que permeia a questão, a ANAC identifica fundamento plausível de aprimoramento da norma de acesso à ARS com objetivo de atender da melhor forma possível grupo de passageiros que necessitam de uma política de tratamento especial por imposição legal, ou por necessidade em razão de condição específica.

3.29. Atualmente, o operador aéreo é responsável pelo passageiro, seja o menor desacompanhado, seja o PNAE, desde o momento em que eles se apresentam para check-in presencial e embarque no aeroporto até o momento do seu desembarque, o que representa um ônus para o setor, tendo em vista a necessidade de disponibilização de funcionários dedicados para realizarem o acompanhamento destes passageiros e prestarem eventuais assistências devidas.

3.30. Em contrapartida, a possibilidade de acesso à ARS, pelos pais ou responsável do passageiro menor e pelo acompanhante do PNAE tem fundamento no princípio do melhor interesse que serve de base à normatização em questão, sem impacto na segurança e desonerando a capacidade operacional das empresas aéreas.

3.31. O referido princípio traz como garantia que toda e qualquer decisão relacionada ao menor, o que também pode ser utilizado ao PNAE, deve ser tomada visando melhor atender aos seus interesses. Assim, a regulamentação proposta para o tema busca comodidade, desoneração e atendimento aos interesses dos atores afetados pela norma.

3.32. Objetivamente, o aprimoramento da norma atende o interesse coletivo, no sentido de que dá maior sensação de segurança aos familiares e passageiros que necessitam de atendimento especial por imposição legal, ou condição específica, em especial nos casos em que houver atrasos e cancelamento de voos, já que o acompanhante poderá se fazer presente.

3.33. Importante observar que a hipótese de acesso a ser regulamentada se dará, exclusivamente, para acompanhamento do menor ou do PNAE até o Portão de Embarque, bem como no desembarque. Sendo que outras necessidades como assistência em voo, ou acompanhamento em conexão continuam a ser objeto de contrato de transporte, o que não é objeto do normativo.

3.34. Apesar do presente estudo ter por objetivo regulamentar apenas o acesso à ARS até o momento do embarque e desembarque do passageiro, é importante analisar o quadro abaixo com as informações apresentadas pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS, com as regras das empresas nacionais aplicadas ao serviço de acompanhamento de passageiro menor:

	Viagem internacional	Viagem doméstica
Azul		Menores entre 0 e 7 anos e 11 meses: Não transportamos desacompanhados Menores entre 8 e 15 anos e 11 meses: Serviço de acompanhamento é obrigatório Menores entre 16 anos e 17 anos e 11 meses: Serviço de acompanhamento é opcional Regras principais: O embarque de menores desacompanhados só é permitido em voos diretos. Em voos operados por Azul Conecta, não é permitido o embarque de menores de idade desacompanhados. É obrigatória a apresentação da documentação exigida pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) e CNJ (Conselho Nacional de Justiça) para menores entre 8 e 16 anos incompletos.
Latam		Menores de 8 anos: Serviço de acompanhamento não disponível Crianças de 8 a 12 anos incompletos: Serviço de acompanhamento é obrigatório, mas está disponível apenas em voos diretos LATAM Adolescentes de 12 a 18 anos incompletos: Serviço de acompanhamento opcional para voos diretos LATAM ou em conexão Regras: -Este serviço não está disponível para crianças menores de 8 anos de idade ou que tenham qualquer problema de saúde; -As crianças devem poder se mobilizar de forma autônoma em caso de evacuação, bem como responder às instruções de segurança; -Os menores não poderão viajar com animais de estimação, nem na cabine, nem no bagageiro do avião; -Os menores terão preferência no embarque e serão os últimos a deixar a aeronave no destino; -O reembolso no caso de desistência do serviço só poderá ser solicitado antes da partida do voo do menor.
Gol	Crianças e adolescentes de 8 a 17 anos e 11 meses podem viajar desacompanhadas para outros países com: -Autorização judicial apresentada em única via original; -Passaporte válido original;	A GOL não transporta crianças de 0 a 8 anos incompletos desacompanhadas de um responsável maior de 18 anos. O menor entre 08 anos e 15 anos e 11 meses deve ser atendido pelo serviço de acompanhamento da empresa.

<p>-Carteira de identidade (RG) original (somente para países do Mercosul).</p>	<p>Documentação:</p> <p>Para fazer uma viagem aérea nacional desacompanhado, o menor entre 8 e 15 anos e 11 meses deverá portar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autorização de qualquer de seus pais ou responsável legal por meio de escritura pública ou documento particular com firma reconhecida; - Autorização do Juizado de Menores; - Documento de identificação pessoal: passaporte válido ou Carteira de Identidade (RG) original ou cópia autenticada. A certidão de nascimento também é válida para as crianças até 12 anos; - Protocolo de Autorização de Viagem de Menor Desacompanhado preenchido (são necessárias três vias). <p>Menores desacompanhados entre 16 anos e 17 anos e 11 meses não precisam de autorização, e podem utilizar algum destes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Passaporte válido; - Carteira de Identidade (RG) original ou cópia autenticada; - Carteira de trabalho.
---	---

3.35. Da leitura do quadro supra, pode-se concluir que a atualização normativa proposta terá impacto positivo ao consumidor, pois além da comodidade e segurança de acompanhamento do menor pelos pais ou responsáveis até o momento do embarque/desembarque, abre a possibilidade de novas ofertas e regras de serviços de acompanhamento desse tipo de passageiro.

Mapeamento da experiência internacional

3.36. O tema deste estudo reveste-se de especial importância, ao propor a possibilidade de as empresas aéreas adotarem procedimentos com vistas a proporcionar um maior conforto, tanto aos menores que viajam desacompanhados quanto a seus responsáveis, em linha com as melhores práticas de facilitação, sem descuidar dos aspectos de segurança da aviação contra atos de interferência ilícita – AVSEC envolvidos na operação dos aeródromos e empresas aéreas.

3.37. Nesse sentido, com vistas a se ter uma compreensão mais abrangente dos procedimentos adotados por outros países, foi feito mapeamento junto a autoridades de aviação civil e empresas aéreas estrangeiras, conforme quadro resumo abaixo e informações detalhadas em seguida:

País	Autoridade de Aviação	Empresa Aérea
Alemanha	<p>A <i>Luftfahrt-Bundesamt</i> - LBA é o órgão nacional alemão (https://www.lba.de/DE/Home/home_node.html) encarregado do <i>enforcement</i> referente a direitos dos passageiros nos casos de preterição, cancelamentos, atrasos de voos e direitos de PNAEs (para os quais há regulamentação). Não encontrada regulação específica estabelecendo procedimentos para acompanhamento de menores que viajam desacompanhados às Áreas Restritas de Segurança do aeródromo.</p>	<p>A <i>Lufthansa</i> (https://www.lufthansa.com/be/en/unaccompanied-minors) oferece o serviço de acompanhamento de menores, mediante cobrança. Informa que em alguns aeroportos o responsável pelo menor poderá ser solicitado a acompanhá-lo até o portão de embarque. Não há, no entanto, qualquer menção à possibilidade de o responsável acompanhar o menor ao portão voluntariamente.</p>
Argentina	<p>A <i>Resolución</i> nº 1.532 do Ministério da Economia e Obras e Serviços Públicos da Argentina (<i>Memoria de las Privatizaciones</i> (mecon.gov.ar)) estabelece em seu art. 8º b) I) que a aceitação para transporte de crianças desacompanhadas, deficientes, gestantes ou doentes poderá ser condicionada a acordo prévio com o transportador e de acordo com o seu regulamento.</p>	<p>A <i>Aerolíneas Argentinas</i> (https://www.aerolineas.com.ar/pt-br/bebes-criancas) apresenta os procedimentos para aceitação do transporte de menores desacompanhados em seu <i>site</i>. Embora seja mencionado que o responsável deva aguardar a saída do voo com o menor, a empresa não disponibiliza (ou ao menos não deixa claro que o faça) o acompanhamento do menor até o portão de embarque por estes.</p>
Canadá	<p>As normas contidas no <i>Air Transportation Regulations</i> – SOR/88-58 (https://laws-lois.justice.gc.ca/en/regulations/sor-88-58/index.html) não trazem qualquer menção a acompanhamento de menor viajando sozinho, seja por funcionários da empresa aérea ou responsáveis pelo menor.</p>	<p>A <i>Air Canada</i> publica material orientativo em seu <i>site</i> (https://www.aircanada.com/ca/en/aco/home/plan/special-assistance/unaccompanied-minor.html#/) sobre viagem de menor desacompanhado, informando que em certos aeroportos existe a possibilidade de o responsável acompanhar o menor até o portão de embarque, mediante preenchimento de formulário e apresentação de documento com foto. Esta autorização não é válida para voos com destino aos EUA, situação na qual o menor deverá ser acompanhado por funcionário da empresa aérea.</p>
Espanha	<p>Não encontrada regulação estabelecendo procedimentos para acompanhamento de menores que viajam desacompanhados às áreas restritas do aeródromo. Ao se buscar o tema no site do Ministério dos Transportes espanhol (https://www.mitma.gob.es/aviacion-civil/informacion-util-al-pasajero/embarque-de-pasajeros/derecho-a-compensacion-por-equipajes-overbooking-y-cancelaciones), se é redirecionado ao site da AENA, empresa responsável pela gestão de aeroportos na Espanha, onde o passageiro é orientado a procurar a empresa aérea, responsável por acompanhar o menor desde o embarque até o desembarque do voo (https://www.aena.es/es/pasajeros/viajeros/personas-con-necesidades-especiales/bebes-menores-embarzadas/menores-viajan-solos.html).</p>	<p>A <i>Iberia</i> (<i>Viagem de menores de idade desacompanhados com a Iberia - Iberia</i>) publica em seu <i>site</i> orientações sobre viagem de menor desacompanhado, informando que em alguns aeroportos nacionais espanhóis é possível o responsável acompanhar o menor até o portão de embarque.</p>
EUA	<p>O <i>US Department of Transportation</i> informa em seu <i>site</i> (https://www.transportation.gov/airconsumer/when-kids-fly-alone) que não há norma daquele departamento sobre viagem de menores desacompanhados, ficando a cargo das empresas aéreas estabelecerem procedimentos para seu transporte. No documento orientativo há menção a acompanhamento do menor pelos pais ao portão de embarque, orientando inclusive a permanecer próximo ao portão até o momento da decolagem do voo.</p>	<p>A <i>American Airlines</i> (https://www.aa.com.br/18n/travel-info/special-assistance/unaccompanied-minors.jsp) informa em seu <i>site</i> que após os procedimentos de check-in o responsável recebe um “<i>security pass</i>” para acompanhar o menor até o portão de embarque. A <i>Delta Airlines</i> (https://www.delta.com/us/en/children-infant-travel/unaccompanied-minor-program) informa que o responsável deverá acompanhar o menor e permanecer no portão até a partida do voo. A <i>United Airlines</i> informa os procedimentos para acompanhamento de menores em seu <i>site</i> (https://www.united.com/en-us/fly/travel/accessibility-and-assistance/unaccompanied-minors.html). O responsável acompanha o menor até o portão em voos domésticos. No caso de voos internacionais o acompanhamento fica sob a responsabilidade da empresa aérea.</p>
Itália	<p>O <i>site</i> da autoridade italiana, a ENAC (https://www.enac.gov.it/en) fornece apenas informações sobre direitos de passageiros PNAE e prejudicados por atrasos, cancelamentos, danos e extravio de bagagens, etc.</p>	<p>O <i>site</i> da <i>ITA Airways</i> (https://www.ita-airways.com/pt_br/fly-ita/organize-your-trip/children.html) disponibiliza informações para serviço de acompanhamento de menores que viajam sozinhos, mediante cobrança de taxa. Não há qualquer menção à possibilidade de o responsável pelo menor acompanhá-lo até o portão de embarque, depreendendo-se que o serviço não seja prestado pela empresa aérea.</p>
Japão	<p>O <i>site</i> da autoridade japonesa responsável pela aviação civil (https://www.mlit.go.jp/en/koku/index.html) não oferece fácil acesso a informações e normas sobre passageiros. Portanto, não foi possível localizar normas sobre a possibilidade de responsável pelo menor que viaja sozinho acompanhá-lo às ARS.</p>	<p>Segundo informações disponibilizadas pela <i>Japan Airlines</i> em seu <i>site</i> (https://www.jal.co.jp/jp/en/dom/support/smilesupport/kids.html), é possível aos responsáveis acompanhar os menores até o portão de embarque: “<i>Accompanying children to the gate - Children may be accompanied until just before boarding the aircraft. Parents and guardians are welcome to go with their children to the gate. Each child must be accompanied by a separate adult</i>”</p>
Reino Unido	<p>Não encontrada no <i>site</i> da UK CAA regulação sobre o acesso às Áreas Restritas de Segurança dos aeródromos de menores viajando sozinhos com acompanhamento de parentes ou funcionários de empresas aéreas. Na seção <i>Consumer Protection</i> do <i>site</i> (https://www.caa.co.uk/uk-</p>	<p>Há somente no <i>site</i> da <i>British Airways</i> orientações (https://www.britishairways.com/en-us/information/travel-assistance/children-travelling-alone) sobre viagem de menores desacompanhados, onde é informado que a reserva para o menor desacompanhado é feita na condição de passageiro adulto, não havendo acompanhamento em nenhuma etapa da viagem.</p>

Canadá

3.38. A partir da verificação das normas emanadas pela autoridade de aviação civil do Canadá, não se identificou detalhamento relacionado ao mérito de decisões das empresas aéreas quanto a quem acompanha o menor no acesso às áreas de embarque dos aeroportos, abaixo apresenta-se extrato do regulamento *Air Transportation Regulations* (SOR/88-58):

147 (1) Subject to section 151, an air carrier shall provide the following services to a person, if requested:

(a) assisting with registration at the check-in counter;

(b) assisting in proceeding to the boarding area;

(c) assisting in boarding and deplaning;

(d) assisting in stowing and retrieving the person's carry-on baggage;

(e) transferring the person between the person's own wheelchair, scooter or other mobility aid and a wheelchair; boarding chair or other mobility aid provided by the air carrier;

(f) transferring the person between a wheelchair, boarding chair or other mobility aid and the person's passenger seat;

(g) assisting the person, other than by carrying the person, in moving to and from an aircraft washroom, including assisting the person in using an on-board wheelchair where one is available;

(h) assisting in retrieving the person's checked baggage;

(i) assisting in proceeding to the general public area or, where a person is changing to a flight of another air carrier within the same terminal, to a representative of the receiving air carrier;

(j) serving special meals, where available, and providing limited assistance with meals such as opening packages, identifying items and cutting large food portions; and

(k) inquiring periodically during the flight about the person's needs, and attending to those needs where the services required are usually provided by the air carrier, or where the services are required to be provided by the air carrier under this Part.

(2) When a reservation is being made for a person, the air carrier shall

(a) describe, if requested,

(i) the services that the air carrier is required, pursuant to this section and sections 148 and 149, to provide to persons and any conditions in respect of those services set out in those sections and section 151, and

(ii) any additional service that the air carrier provides to persons and any conditions in respect of that additional service; and

(b) confirm, after asking the person, which services that person requests.

(3) Where a person requests assistance in boarding or seating or in stowing carry-on baggage pursuant to subsection (1), an air carrier may require the person to board the aircraft in advance of other passengers.

(...)

151 (1) Where a person requests a service set out in this Part at least 48 hours before the scheduled time of departure of the person's flight, the air carrier shall provide the person with the service.

(2) Where, at least 48 hours before the scheduled time of departure of a person's flight, the person requests an additional service that is set out in an air carrier's tariff, the air carrier shall provide the person with the service, in accordance with any conditions in respect of the service that are set out in the tariff.

(3) Where a request for a service referred to in subsection (1) or (2) is not made within the time limit provided thereunder, the air carrier shall make a reasonable effort to provide the service.

(4) Where a person who has requested from an air carrier a service referred to in subsection (1) or (2) must travel on a flight of another air carrier because of a flight cancellation or the substitution by the original air carrier of an aircraft that has fewer than 30 passenger seats, the original air carrier shall cooperate as much as is possible with the other air carrier in providing the requested service.

3.39. Não foi encontrada na regulamentação canadense qualquer menção ao acompanhamento de menor desacompanhado, quer seja por funcionários da empresa aérea ou por terceiros (parentes do menor, etc).

3.40. No entanto, há orientação quanto ao tema no site da *Air Canada* (<https://www.aircanada.com/ca/en/aco/home/plan/special-assistance/unaccompanied-minor.html#/>) sobre acompanhamento de menor para embarque:

Can I escort my child to the boarding gate?

Escorting your child to the boarding gate is **allowed at select airports only**. Please refer to the local Airport Authority website or see an Air Canada representative at check-in.

- Where permitted, only one parent or guardian may accompany the child to the gate. The parent or guardian may be required to fill out a "Passenger Escort Form," and show photo identification.
- If a parent or guardian is unable to escort the child, Air Canada will provide the escort.

International flights and flights to the U.S.

Due to security regulations, the passenger escort service is not available for international flights and flights to the U.S. In this case, an Air Canada agent will escort the child to the gate.

Estados Unidos

3.41. O *US Department of Transportation* informa em seu site (<https://www.transportation.gov/airconsumer/when-kids-fly-alone>) que não há norma daquele departamento sobre viagem de menores desacompanhados, ficando a cargo das empresas aéreas estabelecerem procedimentos para seu transporte. No documento orientativo anexo há menção a acompanhamento do menor pelos pais ao portão de embarque:

"At the airport

*When checking in an unaccompanied minor, airlines generally recommend that you get to the airport at least one or two hours before departure on a domestic flight and two hours or more for an international flight. Check with your airline for its requirement. Allow time for traffic delays and lines at the check-in counter. **You may also need time to fill out an unaccompanied-minor form, clear security (there may be a line), and get your child to the gate in time for pre-boarding. Don't plan to simply drop off your child at the airport entrance or the ticket counter. Make sure the person putting your child on the return flight also understands this.***

Bring to the airport the address and the home and daytime phone numbers of the person meeting your child; the airline will want that information. The airline wants your phone number and the phone number of the person meeting the flight at the child's destination so that the carrier will be able to provide information in the event of any schedule irregularity that may arise.

Your child may be given a special badge to wear; tell him or her not to take it off until after being met by the person who will be meeting your son or daughter at the destination. If there is a paper ticket and the airline does not have its own procedure for handling it, have your child keep the ticket (or a copy of the itinerary) in a pocket or carry-on bag so that it will not inadvertently be left on the airplane. The ticket should never be placed on an adjoining seat or in the seatback pocket.

*Have your child use a bathroom in the gate area at some point before boarding. If traveling under unaccompanied-minor procedures, he or she will be escorted onto the airplane during pre-boarding. Airline policies call for a positive hand-off of your child from one employee to the next. **At the destination, the person meeting your child may have to show ID (many airlines require photo ID). Even a parent may have to show ID when picking up the child at the end of the trip.***

Stay in the gate area until the flight has taken off, in case the aircraft has to return to the gate. Flights are sometimes delayed on the ramp or taxiway after they have left the gate. On most airlines, any gate agent should be able to tell you when the flight has taken off. Arrange your schedule for the departure day so that you can remain at the airport if the flight's departure is delayed."

Reino Unido

3.42. Não identificou-se no site da autoridade de aviação civil do Reino Unido - UK CAA nenhuma regulação sobre o acesso de menores que viajam sozinhos às áreas restritas de segurança dos aeródromos com acompanhamento de parentes ou funcionários de empresas aéreas. Na seção *Consumer Protection* do site (<https://www.caa.co.uk/uk-regulations/other/consumer-protection/>) há apenas regulação referente a passageiros com mobilidade reduzida (PNAEs).

3.43. Há somente no site do operador aéreo *British Airways* (<https://www.britishairways.com/en-us/information/travel-assistance/children-travelling-alone>) orientações sobre viagem de menores desacompanhados, transcritas abaixo:

- *"The minimum age of a person permitted to travel alone on British Airways is 14 years of age (except on flights operated by SUN-AIR of Scandinavia).*
- *If young flyers are accompanied by someone who is aged 16 or over (on the same or a linked booking), British Airways will allow them to travel.*
- *All young flyers aged under 16 and travelling alone must complete a parental/guardian consent form before travel, regardless of when the booking was made. The form is available to [download here](#).*

A copy of the parent/guardian's current passport (or other form of photographic identification showing a signature) must also be attached to this form.

- *If you would like to make a booking for a person under the age of 16 who is travelling on their own, this cannot be made on ba.com. Please [contact British Airways](#) to make the booking. **Our partner airlines may have different regulations, age limits and charges so please check these with them directly.***

The parent/guardian should ensure that the young person carries with them at all times:

- *Any necessary travel documentation such as valid passport(s), visas and proof of return travel (as required).*
- *A signed British Airways consent form and copy of parent/guardian's passport or other form of photographic identification showing a signature attached to the form.*
- *Any required medication and/or health certificates.*
- *The ability to communicate with their parent/guardian and/or the person collecting them at the destination (please ensure all phones/mobile devices are fully charged, with sufficient credit and roaming is activated).*
- *The means of payment should it be necessary for any expenses.*

If a young flyer is travelling on their own, please be aware that they will be booked to travel as an adult, and therefore will be making their way through departure and arrival airports and boarding their flight(s) without a chaperone. British Airways cannot accept parental responsibility for the young person. We recommend that the parent or guardian accompanying the young flyer to the airport waits until their flight departs before leaving the terminal."

3.44. No caso da *British*, pelo que foi identificado, aparentemente não oferece serviço de acompanhamento do menor em nenhuma etapa do voo, nem mesmo na partida e/ou chegada.

Alemanha

3.45. Não foi identificada regulação estabelecendo procedimentos para acompanhamento de menores que viajam desacompanhados às áreas restritas de segurança do aeródromo. Verificou-se o site da *Luffahrt-Bundesamt* (LBA), órgão nacional alemão encarregado pelo *enforcement* referente a direitos dos passageiros nos casos de preterição, cancelamentos, atrasos de voos e direitos de PNAEs (para os quais há regulamentação).

3.46. Em consulta ao site do operador aéreo *Lufthansa* sobre o tema (<https://www.lufthansa.com/be/en/unaccompanied-minors>), verificou-se que a empresa oferece o serviço, cobrado. Chamou a atenção a menção, em parte do texto (destacado abaixo), sobre a possibilidade de que, em determinados aeroportos, o responsável seja solicitado a acompanhar o menor até o portão de embarque, mas não foi identificada nenhuma menção à solicitação voluntária para acompanhamento em lugar do funcionário da empresa:

"The best of care even before departure

The Lufthansa check-in counters are the first point of contact for you and your child as soon as you arrive at the airport. In Frankfurt you will now be entrusting your child to the service staff. Your child is therefore in the best hands from take-off to landing and will be looked after until the handover to the person collecting your child at the destination airport.

At other airports you may be required to accompany your child to the gate yourself. Please enquire about this at a Lufthansa check-in counter when you arrive at the airport.

Please note that the individual bringing the child to the airport and collecting the child from the destination airport must be at least 18 years of age. The individual who brings the child to the airport must be available at the airport and contactable by phone until the booked flight departs."

Itália

3.47. O site do operador aéreo *ITA Airways* (https://www.ita-airways.com/pt_br/fly-ita/organize-your-trip/children.html) disponibiliza informações para serviço de acompanhamento de menores que viajam sozinhos, mediante cobrança de taxa. Por sua vez, o site da autoridade italiana, a ENAC (<https://www.enac.gov.it/en>) fornece apenas informações sobre direitos de passageiros PNAE e prejudicados por atrasos, cancelamentos, danos e extravio de bagagens, etc.

Espanha

3.48. Também não foi identificada regulação que estabelece procedimentos para acompanhamento de menores que viajam desacompanhados às áreas restritas do aeródromo. Ao realizar busca pelo tema no site do Ministério dos Transportes espanhol (<https://www.mitma.gob.es/aviacion-civil/informacion-util-al-pasajero/embarque-de-pasajeros/derecho-a-compensacion-por-equipajes-overbooking-y-cancelaciones>), houve redirecionamento ao site da AENA, empresa responsável pela gestão dos aeroportos no país, onde o passageiro é orientado a procurar o operador aéreo, que é responsável por acompanhar o menor desde o embarque até o desembarque do voo (<https://www.aena.es/es/pasajeros/viajeros/personas-con-necesidades-especiales/bebes-menores-embarzadas/menores-viajan-solos.html>).

3.49. No site do operador aéreo *Iberia* ([Viagem de menores de idade desacompanhados com a Iberia - Iberia](#)) identificou-se orientações sobre viagem de menor desacompanhado, onde o operador informa que, em alguns aeroportos nacionais espanhóis, é possível o responsável acompanhar o menor até o portão de embarque.

Argentina

3.50. A *Resolución* nº 1.532 do Ministério da Economia e Obras e Serviços Públicos da Argentina (<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/1532-98.htm#:~:text=Resoluci%C3%B3n%201532%2F98%20del%2027%2F11%2F98&text=Apru%C3%A9banse%20las%20Condiciones%20Generales%20del,de%20>) estabelece em seu art. 8º b) (I) que a aceitação para transporte de **crianças desacompanhadas, deficientes, gestantes ou doentes** poderá ser condicionada a acordo prévio com o transportador e de acordo com o seu regulamento. No site da *Aerolíneas Argentinas* (<https://www.aerolineas.com.ar/pt-br/bebes-criancas>) são descritos os procedimentos para aceitação do transporte de menores desacompanhados. Embora seja mencionado que o responsável deva aguardar a saída do voo com o menor, não disponibiliza (ou ao menos não deixa claro) o acompanhamento do menor até o portão de embarque por estes: "Este serviço consiste no **acompanhamento do menor/adolescente por pessoal da companhia ao longo de todas as etapas da viagem**, desde o balcão de *check in* até a porta de embarque, no aeroporto de destino e supervisão durante o voo".

Japão

3.51. O site da autoridade japonesa (<https://www.mlit.go.jp/en/koku/index.html>) não proporciona fácil acesso a informações e normas sobre passageiros. Portanto, não foi possível localizar normas sobre a possibilidade de responsável pelo menor que viaja sozinho acompanhá-lo às ARS.

3.52. O site do operador aéreo *Japan Airlines* (<https://www.jal.co.jp/jp/en/dom/support/smilesupport/kids.html>), por outro lado, informa que é possível aos responsáveis acompanharem os menores até o portão de embarque: "*Accompanying children to the gate - Children may be accompanied until just before boarding the aircraft. Parents and guardians are welcome to go with their children to the gate. Each child must be accompanied by a separate adult.*"

3.53. Do levantamento de informações acima depreende-se que as autoridades de aviação civil, de um modo geral, não regulam o acompanhamento de menores que viajam sozinhos às Áreas Restritas de Segurança dos aeródromos. As políticas de aceitação ou não, e o oferecimento de serviços de acompanhamento ficam a cargo das empresas aéreas, não havendo óbices para acompanhamento desses por seus responsáveis, caso a empresa aérea assim determine.

3.54. Como esta autorização de acesso acompanhado à ARS (em coordenação com o operador do aeródromo para realização dos devidos procedimentos de inspeção de segurança) parte da empresa aérea responsável pelo transporte do menor, há possíveis custos adicionais para sua implementação (alteração do sistema para emissão de cartão específico para acesso automatizado, ou disponibilização de funcionário para controle do acesso, etc.). Outro ponto a ser considerado é o controle da permanência do acompanhante na ARS, a ser feito pela empresa aérea em coordenação com o operador do aeródromo.

Opções de ação

3.55. Como destacado previamente neste Relatório, o estudo normativo em questão tem o objetivo de revisão da regulamentação expedida por esta Agência, considerando a redação do novo PNAVSEC (Decreto nº 11.195, de 8 de setembro de 2022), de modo a possibilitar o acesso de pessoas às ARS de aeroportos brasileiros com o objetivo de acompanhar passageiro menor ou passageiro com necessidade de assistência especial (PNAE). Nesse sentido, ao considerar que se trata de uma atualização normativa tendo em vista o novo PNAVSEC, apresenta-se como opções regulatórias a alteração normativa que considera a adequação à redação do novo PNAVSEC e a opção de não ação, bem como seus impactos e uma comparação entre as opções.

Alternativa 1: Inclusão de dispositivos normativos que possibilitam o acompanhamento de passageiro menor ou passageiro com necessidade de assistência especial (PNAE) nas ARS de aeroportos brasileiros

3.56. A partir da alternativa em questão se propõe a inclusão de dispositivo no RBAC nº 107 que preveja a possibilidade de que pessoa de posse de documento apto a comprovar necessidade de acesso à ARS concedida pelo operador aéreo para acompanhar passageiro menor ou passageiro com necessidade de assistência especial (PNAE). Bem como prevê a inclusão, no RBAC nº 108, de dispositivo que possibilite que o operar aéreo identifique e conceda esse documento que comprova necessidade de acesso à ARS de acompanhante de passageiro menor ou PNAE. Bem como prevê a inclusão, no RBAC nº 108, de dispositivo que possibilite que o operar aéreo identifique e conceda esse documento que comprova necessidade de acesso à ARS de acompanhante de passageiro menor ou PNAE.

3.57. Em relação aos impactos, observa-se a possibilidade de desoneração da sociedade; possibilidade de que responsáveis/acompanhantes e menores/pessoas com deficiência/idosos que irão viajar desacompanhados permaneçam juntos nas ARS até o momento do embarque e após o desembarque nos voos, o que tende a gerar maior sensação de conforto e segurança para essas pessoas; observa-se ainda a ausência de necessidade de designação de funcionário do operador aéreo para acompanhar menor de idade ou pessoas com deficiência ou idosos nesse trecho do percurso do passageiro, o que tende a desonerar o serviço prestado por esses operadores.

3.58. Por outro lado, vislumbra-se possibilidade de aumento da demanda nos canais de inspeção de segurança e no uso de infraestrutura disponibilizada na área de embarque dos aeroportos; possibilidade de queda de receita para os operadores aéreos, pois atualmente há cobrança pelo serviço de acompanhamento de crianças e adolescentes que viajam sozinhos.

3.59. Apesar de o estudo em questão não ter considerado uma análise aprofundada dos custos envolvidos com a implementação da medida, entende-se que o prosseguimento do processo normativo não fica prejudicado, ao considerar que a medida proposta não tem o condão de alterar significativamente a rotina operacional, tendo em vista já existir mecanismo de acompanhamento no fluxo dos operadores aéreos, e que mais informações relativas aos custos poderão ser captadas durante o momento propício, qual seja, o processo de escrutínio público da proposta, no qual tanto a sociedade como os entes do setor poderão enriquecer os dados considerados pela Agência Reguladora.

Alternativa 2: Não ação

3.60. A Alternativa em questão considera a manutenção dos requisitos tais quais o previsto na regulamentação em vigor.

3.61. Em relação aos impactos dessa alternativa, observa-se a impossibilidade de realização do acompanhamento de passageiros às ARS de aeroportos brasileiros por não passageiros, o que não soluciona o problema regulatório identificado.

3.62. Por outro lado, destaca-se a manutenção dos normativos tais quais em vigor, o que não gera impactos para mudança de procedimentos pelos operadores.

Alternativa escolhida e Desenvolvimento da Proposta

3.63. Considerando os pontos apresentados no tópico anterior, propõe-se a adoção da alternativa 1, que trata da inclusão de dispositivos normativos que possibilitam o acompanhamento de passageiro menor ou passageiro com necessidade de assistência especial (PNAE) nas ARS de aeroportos brasileiros.

3.64. Para tanto, em relação à regulamentação aplicável a operadores de aeródromo, propõe-se a revisão do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 107 e Instrução Suplementar – IS nº 107-001, de modo a possibilitar que pessoa que acompanha passageiro menor e PNAE possa acessar as ARS dos aeroportos brasileiros, em operações de voos domésticos e de forma desacompanhada, desde que porte documento que comprova a necessidade de acesso à ARS, concedido pelo operador aéreo.

3.65. No RBAC nº 107 a alteração propõe a inclusão da alínea “vii” no parágrafo 107.105(c)(1) e, no caso da IS nº 107-001, houve inclusão da alínea “7” do item F.25.22(a), de modo a espelhar alteração promovida no regulamento. Não se identificou necessidade de revisão do Apêndice A do regulamento.

RBAC nº 107

107.105 Pontos de Acesso à Área Restrita de Segurança

(c) O operador de aeródromo deve garantir que apenas pessoas, veículos e equipamentos previamente identificados, autorizados e inspecionados tenham acesso à ARS através dos pontos de controle de acesso.

(1) O acesso desacompanhado à ARS é permitido:

(i) às pessoas que portem credencial aeroportuária permanente expedida pelo operador do aeródromo;

(ii) ao servidor designado pela ANAC e ao inspetor ou investigador credenciado pelo COMAER, no exercício de suas funções, que apresentem a identificação de servidor, inspetor ou investigador emitida pelos respectivos órgãos;

(iii) ao tripulante militar, no exercício da função, que apresente a identificação funcional emitida pelo órgão das Forças Armadas;

(iv) ao tripulante dos operadores aéreos da aviação comercial, exceto de táxi aéreo, através da apresentação da CHT original, quando comprovada a necessidade de acesso para embarque em aeronave ou outra finalidade de serviço;

(v) aos veículos que portem autorização de trânsito interno de veículos (ATIV) permanentes, expedida pelo operador do aeródromo; e

(vi) aos passageiros da aviação comercial de posse de cartão de embarque válido, no caso de acesso às salas de embarque; e

(vii) à pessoa portadora de autorização, concedida pelo operador aéreo, que comprove a necessidade de acesso à ARS em voos domésticos, para acompanhar passageiro menor ou passageiro com necessidade de assistência especial (PNAE).

IS 107-001

107. 105 (c) Condições de acesso

F.25.21 Em situações normais de operação, o acesso de pessoas, veículos ou equipamentos às ARS do aeródromo ocorre somente por meio dos pontos de controle de acesso previamente estabelecidos.

F.25.22 O acesso às ARS pode ocorrer sob quatro situações básicas:

a) De forma desacompanhada, o acesso pode ser permitido:

(...)

(5) aos veículos que portem autorização de trânsito interno de veículos (ATIV) permanentes, expedida pelo operador do aeródromo; e

(6) aos passageiros da aviação comercial de posse de cartão de embarque válido, no caso de acesso às salas de embarque; e

(7) à pessoa portadora de autorização, concedida pelo operador aéreo, que comprove a necessidade de acesso à ARS em voos domésticos para acompanhar passageiro menor ou passageiro com necessidade de assistência especial (PNAE).

3.66. Em relação à regulamentação aplicável a operadores aéreos, propõe-se a revisão do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 108 e Instrução Suplementar – IS nº 108-001, de modo a possibilitar que o operador aéreo autorize pessoa que acompanha passageiro menor e PNAE a acessar as ARS dos aeroportos brasileiros, em operações de voos domésticos, desde que realize prévia identificação dessa pessoa.

3.67. No RBAC nº 108 a alteração ocorreu com a inclusão da alínea “j” no parágrafo 108.25 e ajuste nos Apêndices A e B, sendo que a aplicabilidade proposta seguiu o que foi discutido ao longo deste Relatório (aplicável às operações domésticas em ARS) e a dosimetria das sanções considerou o mesmo valor indicado para o parágrafo 108.25(d), considerando a similaridade das medidas previstas, e a incidência de sanção de “1 por constatação”. No caso da IS nº 108-001, houve inclusão dos itens “B.2.271” e “B.2.272”, de modo a prever operacionalização da alteração promovida no regulamento:

RBAC nº 108

108.25 Processo de despacho do passageiro e da bagagem de mão

(...)

(j) O operador aéreo pode conceder, após identificação, autorização que comprove a necessidade de acesso à ARS de pessoa para acompanhar passageiro menor ou passageiro com necessidade de assistência especial (PNAE), em voos domésticos, observadas a legislação e as regulamentações dos órgãos competentes.

Apêndice A

Seção 108.25(j) aplicável às classes: II-B (em operações domésticas quando operar em ARS); IV-A (quando operar em ARS) e IV-B.

Apêndice B

108.25(j) - 10.000 - 17.500 - 25.000 - 1 por constatação

IS 108-001

PROCESSO DE DESPACHO DO PASSAGEIRO E DA BAGAGEM DE MÃO

(...)

108.25(j) Medida de segurança para acompanhamento de passageiros

B.2.271 Em casos de solicitação de acompanhamento de passageiro menor ou passageiro com necessidade de assistência especial (PNAE), o operador aéreo identifica a pessoa que o solicita, previamente à concessão de autorização que comprove a necessidade de acesso à ARS, observadas a legislação e as regulamentações dos órgãos competentes.

B.2.272 O operador aéreo orienta a pessoa que recebeu a autorização para acompanhar passageiro menor ou passageiro com necessidade de assistência especial (PNAE) a permanecer nas áreas restritas de segurança somente o período necessário para a realização do acompanhamento.

3.68. Adicionalmente, identificou-se também necessidade de revisão do Compêndio de Elementos de Fiscalização - CEF do RBAC nº 108, de modo a prever elemento de fiscalização relativo ao parágrafo incluído. Nesse caso também foi considerado o mesmo valor de risco indicado para o parágrafo 108.25(d), considerando a similaridade das medidas previstas:

Compêndio de Elementos de Fiscalização - CEF RBAC nº 108 ¹											
Código	Título	Enquadramento	Situação Esperada	Tipificação de não conformidade	Aplicabilidade ²	Risco	Providência Administrativa ³	Prazo ⁴	Providência Específica	Validade	Respon
(...)											
108205.01	Medida de segurança para acompanhamento de passageiros	108.25 (j)	Concede, após identificação, autorização que comprove a necessidade de acesso às ARS para a pessoa que acompanha passageiro menor ou passageiro com necessidade de assistência especial (PNAE), em voos domésticos, observadas a legislação e as regulamentações dos órgãos competentes.	Concede, sem prévia identificação, autorização que comprove a necessidade de acesso às ARS para a pessoa que acompanha passageiro menor ou passageiro com necessidade de assistência especial (PNAE), em voos domésticos, observadas a legislação e as regulamentações dos órgãos competentes.	II-B ^{10, 11} ; IV-A ¹¹ ; IV-B.	7	Sancionatória	N/A	Sancionatória	365	SI/

Discussões internas

3.69. Ao considerar que tema em questão envolve possível impacto em matéria de competência das Superintendências de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS e de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA, foram realizadas reuniões com representantes dessas unidades.

3.70. A partir dessas reuniões, representante da SRA indicou que não se vislumbram óbices ao prosseguimento do projeto, de modo que a área técnica indicou como baixo o impacto para os operadores aeroportuários quanto à possibilidade de acesso às ARS de pessoa que acompanha passageiro menor ou PNAE.

3.71. Representantes da SAS apoiaram a elaboração do estudo em questão a partir do compartilhamento de informações levantadas pela área técnica, inclusive apresentadas ao longo deste Relatório, bem como com revisões e explicações relacionadas, principalmente, ao passageiro com necessidade de assistência especial.

Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

3.72. A proposta de alteração normativa estudada neste projeto tem o objetivo de possibilitar que pessoas que acompanham passageiros menores e PNAE possam acessar às ARS de aeroportos brasileiros de forma desacompanhada, de modo que não são criadas inovações significativas quanto às obrigações dos operadores, bem como observa o atendimento ao princípio do melhor interesse.

3.73. Nesse sentido, propõe-se que o dispositivo normativo apresentado tenha vigência imediata, ao considerar que não se trata de obrigação imposta aos operadores e sim de uma possibilidade de implementação de procedimentos por eles.

3.74. Ainda, considerando o baixo impacto vislumbrado aos operadores, bem como os benefícios para a sociedade a partir do projeto proposto, propõe-se que a fase de Consulta Pública do projeto normativo tenha sua duração reduzida para 15 (quinze) dias, de modo a possibilitar a participação dos agentes envolvidos e impactados pela revisão proposta, sem deixar de atender aos objetivos vislumbrados para a sociedade com a revisão normativa proposta. Para tanto, sugere-se que a divulgação da Consulta Pública, após sua aprovação, seja feita individualmente junto aos operadores afetados, de modo a possibilitar sua participação no prazo proposto.

3.75. Quanto à implantação do normativo, vislumbra-se como uma estratégia adequada a elaboração de uma agenda de comunicação externa, junto aos operadores aéreos e aeroportuários, de modo a esclarecer as motivações e objetivos da revisão normativa.

3.76. Tal agenda de comunicação deve ser implementada internamente também junto aos servidores da Agência, de modo a possibilitar uma adequada fiscalização e monitoramento da aplicação da norma, que identifique possíveis inconsistências nos procedimentos adotados pelos operadores. Nesse sentido, sugere-se que a Agência acompanhe os procedimentos definidos pelos operadores, bem como sua efetiva implementação, especialmente nas primeiras operações.

3.77. Por fim, quanto à forma de composição normativa nos regulamentos, destaca-se que o tema será avaliado de forma sistemática no escopo da proposta de revisão dos RBACs nºs 107 e 108 (tema 18 da Agenda Regulatória 2021-2022).

4. INSTRUÇÃO PROCESSUAL

- Proposta de Ato - Resolução - RBAC nº 107 (SEI nº 8067211);
- Proposta de Ato - Portaria – IS nº 107-001 (SEI nº 8067245);
- Minuta de RBAC nº 107 – Com controle de alterações (SEI nº 8068677);
- Minuta de IS nº 107-001 – Restrita – Com controle de alterações (SEI nº 8067248);
- Proposta de Ato - Resolução - RBAC nº 108 (SEI nº 8067258);
- Proposta de Ato - Portaria – IS nº 108-001 (SEI nº 8067276);
- Minuta de RBAC nº 108 – Com controle de alterações (SEI nº 8068700);
- Minuta de IS nº 108-001 – Restrita – Com controle de alterações (SEI nº 8067283);
- Justificativa de Consulta Pública (SEI nº 8067290);
- Aviso de Consulta Pública (SEI nº 8067287);
- Minuta de CEF RBAC 108 - Versão Pública (SEI nº 8070711); e
- Minuta de CEF RBAC 108 - Versão Restrita (SEI nº 8070730);

5. CONCLUSÃO

5.1. Com base na exposição técnica, recomenda-se implementar a Alternativa 1, que trata da inclusão de dispositivos normativos que possibilitam o acompanhamento de passageiro menor ou passageiro com necessidade de assistência especial (PNAE) nas ARS de aeroportos brasileiros.

5.2. Diante do exposto, observadas as análises e apontamentos lançados pela equipe deste Projeto Normativo, entende-se cabível a submissão do presente Relatório à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA que, julgando adequado o estudo e a proposta de revisão normativa apresentados, encaminhe o processo à Diretoria Colegiada para avaliação do resultado dos estudos e desenvolvimento normativo, e deliberação quanto à aprovação de Consulta Pública no prazo de 15 (quinze) dias.



Documento assinado eletronicamente por **Vagner de Menezes Neto, Gerente Técnico de Normas**, em 23/12/2022, às 15:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Barbara Carvalho de Azevedo, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 23/12/2022, às 15:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Barbara Barreto de Souza, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 23/12/2022, às 15:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marília Carneiro Miziara, Analista Administrativo**, em 23/12/2022, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Humberto Terra Calcagno, Gerente de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas**, em 23/12/2022, às 15:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Carvalho de Lima, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 23/12/2022, às 15:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Elisabete Mitiko Matsumoto Miura, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 23/12/2022, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tarik Pereira de Souza, Gerente de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita**, em 23/12/2022, às 15:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **8065618** e o código CRC **457A10ED**.