

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO QUE DISCIPLINA O ENVIO DE INFORMAÇÕES ANTECIPADAS SOBRE PASSAGEIROS E REGISTRO DE IDENTIFICAÇÃO DE PASSAGEIROS.

JUSTIFICATIVA

1 APRESENTAÇÃO

A presente justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a propor a edição de Resolução para tratar sobre o envio de informações antecipadas sobre passageiros e registro de identificação de passageiros ao Departamento de Polícia Federal.

A referida resolução propõe normatizar o parágrafo único do art. 7º do Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita – PNAVSEC, aprovado pelo Decreto 7.168 de 2010.

2 JUSTIFICATIVA

O Anexo 9 à Convenção de Aviação Civil Internacional – Facilitação – embora não estabeleça uma obrigatoriedade aos Estados contratantes em adotar sistema de informações antecipadas de passageiros, registra em sua norma 3.47 que o Estado que adotar o sistema deve seguir os padrões reconhecidos internacionalmente.

Cabe destacar, no entanto, que os Estados contratantes à Convenção de Aviação Civil Internacional e a própria OACI têm incentivado a adoção de práticas de utilização de informações antecipadas, especialmente com o objetivo de incrementar a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita. A *Declaration On Aviation Security*¹, reconhecida e aprovada pela 37ª Reunião da Assembleia da OACI, em outubro de 2010, fomenta não somente a utilização deste tipo de informação como adicionalmente promove a cooperação entre os Estados Membros para o compartilhamento dessas informações.

Diante da necessidade do estabelecimento dos padrões internacionais de facilitação e segurança, e da diretriz estabelecida no PNAVSEC, que concede à ANAC a atribuição em regulamentar a transmissão de informações sobre passageiros, é proposta a resolução que visa a disciplinar a forma de disponibilização desses dados pelas empresas aéreas.

¹ 8) Promote the increased use of cooperation mechanisms among Member States and with the civil aviation industry, for information exchange on security measures in order to avoid redundancy, where appropriate, and for early detection and dissemination of information on security threats to civil aviation, including through the collection and transmission of advance passenger information (API) and passenger name record (PNR) data, as an aid to security, whilst ensuring the protection of passengers' privacy and civil liberties; and

3 FUNDAMENTAÇÃO

A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, estabeleceu como competências da ANAC, no art. 8º:

*IV – realizar estudos, estabelecer normas, **promover a implementação das normas e recomendações internacionais** de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;*

*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;***

Adicionalmente, o PNAVSEC estabelece como responsabilidade da ANAC a normatização do assunto, assim como o dever às empresas aéreas em fornecer as informações e à Polícia Federal de centralizar as informações enviadas:

Art. 7º Constituem-se responsabilidades da ANAC:

(...)

*Parágrafo único. No exercício da competência de regular e fiscalizar a segurança da aviação civil, a ANAC **estabelecerá normas para a prestação de informações pelas empresas aéreas, que serão centralizadas pela Polícia Federal, necessárias à prevenção e à repressão aos atos de interferência ilícita.***

Art. 10. Constituem responsabilidades das empresas aéreas nacionais e estrangeiras:

(...)

XVI - prestar informações necessárias à prevenção e à repressão aos atos de interferência ilícita e disponibilizar os dados de reservas, passagens, cargas, bagagens, identificação, procedência e destino de passageiros e tripulantes, conforme atos normativos da ANAC.

Art. 12. Constituem responsabilidades da Polícia Federal:

(...)

XIX - centralizar informações prestadas pelas empresas aéreas, necessárias à prevenção e à repressão aos atos de interferência ilícita.

Dentre as normas e recomendações pertinentes à OACI, destaca-se o Anexo 09, à Convenção de Chicago – Facilitação, cujo texto da seção H prevê disposições específicas acerca dos procedimentos de entrada e responsabilidades, assim como estabelece os padrões de informações antecipadas que podem resultar no eficiente e célere desembarço dos passageiros junto aos órgãos e entidades de segurança e controle de fronteiras.

4 EXPOSIÇÃO TÉCNICA

4.1 Dos benefícios aos órgãos e entidades de controle de fronteiras e à segurança da aviação civil

O termo Informações Antecipadas sobre Passageiros (API) consiste na captura de dados biográficos do passageiro e de outros detalhes de voo pelo operador da aeronave e sua transmissão eletrônica para os órgãos e entidades de controle de fronteiras e/ou segurança no destino.

Esses órgãos e entidades podem avaliar detalhes sobre passageiros, antes da chegada do voo, cruzando bancos de dados e realizando uma avaliação de risco. Essa avaliação permite identificar os passageiros que requerem análise mais detalhada na chegada, bem como fiscalização eficaz e célere de passageiros considerados de baixo risco.

A utilidade das informações prévias dos dados de API do passageiro para os órgãos e entidades de controle de fronteiras, no que diz respeito a sua utilidade, é indiscutível. No entanto, as informações prévias dos passageiros, recebidas via sistemas de reserva das empresas aéreas (PNR) para análise e investigação, ampliam ainda mais a capacidade de análise e investigação.

Este processo adicional, que envolve o acesso ao Registro de Dados de Passageiros (PNR) contidos nos sistemas de reserva das empresas aéreas (*Computer Reservation System – CRS*), permite aos órgãos e entidades de controle de fronteiras e de segurança realizar uma gama de avaliações de risco, e, conseqüentemente, possibilitar o foco das atividades naqueles passageiros considerados de maior risco.

É importante destacar a possibilidade de que as informações avançadas sobre passageiros sejam avaliadas com antecedência ao voo, o que permite controles específicos de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita e até mesmo a negativa do embarque daquele passageiro que, sabidamente, seria impedido de entrar no País por alguma motivação de um órgão de controle de fronteira.

Como principais benefícios da utilização das informações antecipadas de passageiros, destacam-se:

- melhor gerenciamento do processamento de migração de passageiros;
- maior controle para evitar o transporte de drogas;
- diminuição do risco de terrorismo;
- adequação de processos visando a grandes eventos;
- uso mais eficiente dos recursos humanos;
- possibilidade de análise do perfil de risco determinado pelas autoridades competentes;
- melhor controle no ingresso de produtos proibidos e do risco fitozoossanitário no país;
- possibilidade de compartilhamento de informações com outros países, atendendo às diretrizes internacionais da OACI; e
- melhor controle da informação para ação oportuna, significando redução nos casos de doenças transmissíveis.

4.2 Dos benefícios a outros órgãos e entidades

Ainda que o objetivo primordial das informações antecipadas sobre passageiros seja possibilitar aos órgãos de controle de fronteira ter mais segurança em suas decisões,

outros órgãos ou entidades poderiam ser beneficiados a partir da utilização dessas informações, ainda que delas não necessitem de forma antecipada ao voo, especialmente sob o ponto de vista de planejamento das operações aeroportuárias e da governança sobre o transporte aéreo.

Do ponto de vista de planejamento destaca-se, com base nas informações de perfis dos passageiros transportados, que o operador aeroportuário pode realizar um melhor dimensionamento da infraestrutura aeroportuária.

Do ponto de vista estratégico, a informação de perfis de passageiros permite, dentre outros aspectos:

- maior confiabilidade dos dados do setor da aviação civil;
- análise e acompanhamento de indicadores;
- agilidade na tomada de decisão em níveis estratégicos;
- aprimoramento da qualidade das atividades de regulação e fiscalização;
- possibilidade de visão integrada dos problemas do setor; e
- geração de ações integradas entre os órgãos de fiscalização.

Destaca-se que a proposta de resolução não prevê a utilização de informações de API e/ou PNR diretamente por outros órgãos ou entidades que não os órgãos de controle de fronteira, tendo em vista se tratar de informações pessoais, de caráter sigiloso. No entanto, entende-se que informações coletadas dos dados de API e PNR que as autoridades julgarem não constituírem informação sigilosa, tais como as de natureza estatística – número de passageiros transportados, origem e destino das viagens realizadas, faixa etária dos viajantes, por exemplo – poderiam ser compartilhadas ou divulgadas, sem necessidade de previsão normativa pela ANAC.

4.3 Dos padrões internacionais

Ainda que sejam diversos os benefícios possíveis a partir de um sistema de transmissão de informações de passageiros, a exigência de transmissão de informações utilizando padrões técnicos diferentes daqueles utilizados na indústria da aviação civil poderia causar impactos negativos no setor, seja na dificuldade de aplicação da regulamentação, seja na necessidade do Estado brasileiro em declarar diferença à norma 3.47 do Anexo 9 à Convenção de Aviação Civil Internacional, conforme estabelecido em seu artigo 38.²

2 ARTIGO 38 _ Diferenças entre as normas e processos internacionais

Se um Estado se vê impossibilitado de cumprir em todos os seu detalhes certas normas ou processos internacionais, ou de fazer que seus próprios regulamentos e práticas concordem por completo com as normas e processos internacionais que tenham sido objeto de emendas, ou se o Estado considerar necessário adotar regulamentos e práticas diferentes em algum ponto dos estabelecidos por normas internacionais, informará imediatamente a Organização Internacional de Aviação Civil das diferenças existentes entre suas próprias práticas e as internacionais.

Em caso de emendas a estas últimas o Estado que não fizer estas alterações nos seus regulamentos ou práticas deverá informar o Conselho dentro do período de 60 dias a contar da data em que for adotada a emenda às normas internacionais, ou indicará o que fará a esse respeito. Em tal caso o Conselho notificará imediatamente a todos os demais Estados a diferença existente entre as normas internacionais e as normas correspondentes no Estado em apreço.

O padrão estabelecido e divulgado nas *Guidelines on Advance Passenger Information*, documento orientativo elaborado em conjunto pela *International Civil Aviation Organization – ICAO*, *World Customs Organization – WCO* e *International Air Transport Association – IATA*, prevê a utilização de mensagens em formato UN/EDIFACT, estabelecido pela Organização das Nações Unidas – ONU e contendo as informações estabelecidas no PAXLST, exposto no mesmo documento.

Ressalta-se que, de acordo com o decidido no âmbito do Comitê de Integração de Sistemas da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (CONAERO), a Polícia Federal além de receber as mensagens em um canal da rede de comunicação de dados de transporte aéreos nos padrões UN/EDIFACT/PAXLST, oferecerá a opção de envio via sistemas *webservices* ou através de página de internet específica, sempre garantindo a transmissão dentro de padrões de segurança e de privacidade de informações.

5 AUDIÊNCIA PÚBLICA

5.1 Convite

A quem possa interessar está aberto o convite para participar deste processo de audiência pública, por meio de apresentação à ANAC, por escrito, de comentários que incluam dados, sugestões e pontos de vista, com as respectivas argumentações. Os comentários referentes a impactos pertinentes que possam resultar da proposta contida nesta audiência pública serão bem-vindos.

Os interessados devem enviar os comentários por meio o formulário disponível no endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audienciaspublicas.asp>.

Os comentários recebidos dentro do prazo da audiência pública serão analisados pela ANAC e destaca-se que o texto final da Resolução será obtido por meio das propostas recebidas que gerem alteração ao texto proposto. Se necessário, poderá ser realizada uma nova audiência pública dada à relevância dos comentários recebidos.

5.2 Período para recebimento de comentários

Os comentários referentes a esta audiência pública devem ser enviados no prazo de 10 (dez) dias corridos contados a partir da publicação do Aviso de Convocação no Diário Oficial da União.

5.3 Contato

Para informações adicionais a respeito desta audiência pública, favor contatar:

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA
Gerência de Facilitação do Transporte Aéreo e Segurança da Aviação Civil
contra Atos de Interferência Ilícita - GFSI
SCS Quadra 09, Lote C, Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A, 4º. Andar
70308-200 – Brasília – DF
Fax: (61) 3314-4448
e-mail: audiencia.facilitacao@anac.gov.br