

PROPOSTA DE EDIÇÃO DE RESOLUÇÃO 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

JUSTIFICATIVA

1. APRESENTAÇÃO

1.1 A presente justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) a propor a edição da resolução 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.

2. EXPOSIÇÃO TÉCNICA.

2.1 Marco regulatório atual.

2.1.1 No atual panorama regulatório nacional, o embarque e desembarque de passageiros armados, despacho de armas de fogo e de munição e o transporte de passageiros sob custódia a bordo de aeronaves civis é regulamentado pela Portaria DAC n.º 244/GGAC/R de 14 de junho de 2005, que aprova a Instrução de Aviação Civil - IAC n.º 107-1005 RES, destacando que por questões de segurança o acesso a norma em tela é de acesso restrito.

2.1.2 A ANAC, especificamente por meio da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária, é responsável por regular a matéria nos termos do art. 8º da Lei n.º 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; (...); (grifo nosso)

2.1.3 Também é necessário citar o Decreto nº 5.123, de julho de 2004, que Regulamenta a Lei nº 10.826 (Estatuto do Desarmamento), que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes. 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 dos Transportes, Portos e Aviação Civil”:

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.

2.1.4 Ainda, o Decreto nº 7.168, de 05 de maio de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita – PNAVSEC, traz as seguintes responsabilidades da ANAC em seus artigos 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.**

2.2 Problemas identificados

2.2.1 Em relação a norma atual - IAC 107-1005 - e sua aplicação cotidiana nos aeródromos, foram identificados diversos problemas, dentre os quais se apresentam os seguintes:

- a) A necessidade de se levar em conta os aspectos relativos à necessidade, à segurança de voo e à segurança da aviação civil para estabelecer restrições aos servidores governamentais autorizados a embarcar armados, em atendimento ao art. 152 do Decreto nº 7168/2010 (PNAVSEC);
- b) A falta de entendimento uniforme por parte dos órgãos públicos e entes regulados acerca de quais são as pessoas autorizadas a embarcar armadas;
- c) Dificuldade de disseminação das regras existentes aos passageiros e até mesmo aos entes regulados e órgãos públicos, pelo fato da IAC 107-1005 ser uma norma de conteúdo classificado como de acesso restrito;
- d) Reclamações acerca da limitação de transporte de apenas uma arma por passageiro armado;
- e) Engessamento do procedimento de preenchimento do formulário de autorização de embarque armado e despacho de arma de fogo e de concessão de autorização pela Polícia Federal - PF, que constitui barreira ao desenvolvimento de soluções mais modernas e seguras, em especial aquelas que utilizam sistemas informatizados;
- f) A falta de procedimentos específicos para os casos em que não exista órgão de segurança pública disponível para realização dos procedimentos para o transporte aéreo de armas de fogo;
- g) Ocorrências de disparos acidentais durante o transporte de armas despachadas, demonstrando a necessidade de garantir uma maior segurança para esse tipo de transporte; e
- h) Falta de previsão normativa para controle do trânsito de armas e munições no âmbito da aviação geral, táxi aéreo e fretamento, bem como nas operações de órgãos de segurança pública.

2.3 Alternativas propostas

2.3.1 Propõe-se que aspectos relativos à necessidade, à segurança de voo e à segurança da aviação civil estabeleçam as excepcionalidades que permitam servidores governamentais a embarcar armados, em atendimento ao PNAVSEC. Inovação especial refere-se ao aspecto "necessidade", ou seja, ao considerar as atividades que os agentes públicos realizarão durante o voo, em contraponto a IAC 107-1005.

2.3.2 Nessa linha, a autorização para embarque armado só será concedida ao passageiro servidor governamental da ativa, com porte de arma em razão de ofício, que comprovar a necessidade de portar a arma no período, destacando que deverá ser comprovada.

2.3.3 Sobre as hipóteses de atividades que permitirão o embarque armado de agentes públicos, previstas na proposta, foram baseadas em parte na regulamentação americana (*Code of Federal Regulations, Title 49 - Transportation, Section 1544.219*) e canadense (*Canadian Aviation Regulations, Part 8 - Aircraft Security, 531 - Authorizations for peace officers*) e também em contribuições recebidas ao longo de reuniões realizadas com diversas associações e órgãos públicos durante a elaboração da proposta em pauta.

2.3.4 Ainda sobre as condições para embarque armado, propõe-se que a Polícia Federal possa estabelecer procedimentos específicos para embarque armado para policiais federais no desempenho da função de polícia aeroportuária, conforme o inciso III do §1º do art. 144 da Constituição Federal.

2.3.5 Assim, concluindo a análise das condições para embarque armado, percebe-se que a proposta em pauta, quando comparada ao conteúdo da IAC 107-1005, por criar a exigência de comprovação da necessidade de portar a arma a bordo das aeronaves, torna mais restrito o embarque de passageiros armados e, conseqüentemente, propicia maior segurança de voo e segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, nos termos do Anexo 17 à Convenção de Aviação Civil Internacional.

2.3.6 Passando a tratar da necessidade de uniformização de entendimento dos órgãos públicos e entes regulados acerca de quais são as pessoas autorizadas a embarcar armadas, propõe-se redação mais clara e objetiva em relação às condições necessárias para autorização do embarque de passageiro armado, mitigando conflitos de entendimento observados durante a aplicação da IAC 107-1005. Destaca-se que no processo de audiência pública, poderá ser ouvida a comunidade impactada e eventuais dúvidas poderão ser esclarecidas pela Agência.

2.3.7 Destaca-se que o processo de elaboração da nova Resolução, até por previsão legal do PNAVSEC, conta com a participação direta da Polícia Federal, por meio do Serviço de Segurança Aeroportuária – SAER. Desta forma, o entendimento acerca da aplicação da nova norma é compartilhado entre PFe ANAC, eliminando divergências atuais acerca da interpretação da regulamentação.

2.3.8 Em relação à dificuldade de disseminação das regras vigentes aos passageiros e entes regulados e órgãos públicos, pelo fato da IAC 107-1005 ser uma norma de conteúdo tratado como de acesso restrito, a presente proposta de normativo com acesso público tornará mais amplo o conhecimento de toda a sociedade acerca das regras para o transporte aéreo de armas de fogo e munições.

2.3.9 Sobre essa solução, destaca-se que os estudos para elaboração da proposta de ato normativo levaram em conta a necessidade de não deixar expressos na Resolução eventuais procedimentos considerados sensíveis, ou seja, aqueles que trazem vulnerabilidade a aviação civil se forem de conhecimento público.

2.3.10 Outro ponto de conflito durante os atuais procedimentos de embarque de passageiros armados envolve a limitação de apenas uma arma de fogo por passageiro. Esse problema decorre do fato de servidores governamentais com porte de arma transportarem a chamada “arma backup” e até mesmo armas brancas.

2.3.11 Da situação apontada no item anterior, entende-se que o risco adicional gerado pela presença da segunda arma (*backup*) não justifica o transtorno que a necessidade atual de despachá-la traz aos passageiros armados, em especial quando constatado que o porte da arma *backup* é rotineiro por parte de servidores de órgãos policiais.

2.3.12 Sobre os problemas relacionados ao engessamento do procedimento de preenchimento do formulário de autorização de embarque armado e despacho de arma de fogo e de concessão de autorização pela PF, que representam uma barreira ao desenvolvimento de soluções mais modernas e seguras, em especial aquelas que utilizam sistemas informatizados, conclui-se que decorrem de procedimento muito prescritivo presente na IAC 107-1005.

2.3.13 Assim, no cenário de atual avanço tecnológico que inclui a disseminação de sistemas informatizados e comunicações eletrônicas em tempo real, a resolução busca, ao mesmo tempo, apresentar um procedimento que seja exequível na atualidade e estabelecer a possibilidade de adoção de procedimentos informatizados em um momento futuro.

2.3.14 A flexibilidade proposta se faz necessária, pois, entende-se como inevitável a evolução dos procedimentos, garantindo atuação segura da Polícia Federal, junto aos órgãos públicos interessados, operadores aéreos, operadores de aeródromo e passageiros.

2.3.15 Nos casos em que não haja órgão de segurança pública disponível para realização dos procedimentos para o transporte aéreo de armas de fogo, realidade de alguns aeroportos brasileiros que recebem voos regulares, propõe-se que o operador aéreo (após autorização do PF) realize o procedimento de autorização de embarque de passageiro armado e despacho de arma de fogo e munições. Ainda, tendo em vista que um controle de embarque armado realizado pelo operador aéreo é de certa forma mais frágil quando comparado ao procedimento realizado diretamente por um órgão de segurança pública, a proposta é que nestes casos o embarque de passageiro armado seja restrito somente aos passageiros engajados em missões de escolta de passageiro sob custódia. Como resultado adicional, as armas e munições dos demais passageiros poderão ser transportadas apenas como bagagem despachada.

2.3.16 Com isso, sobre o problema em tela, entende-se que a solução proposta tornará possível o transporte aéreo de armas de fogo e munições a partir de todos os aeródromos brasileiros, sem rebaixar o nível de segurança das operações, tendo em vista que o despacho da arma de fogo é, em comparação ao embarque armado, uma alternativa de transporte que gera menor ameaça às operações.

2.3.17 Em relação a eventuais disparos acidentais durante o transporte de armas despachadas, a proposta de resolução estabelece medidas para que as armas sejam desmuniçadas e descarregadas e transportadas em cases rígidos ou, no caso de embalagens plásticas, que as armas e munições sejam transportadas em embalagens distintas.

2.3.18 Ainda em relação às armas despachadas, foi inserida a obrigação do operador aéreo comunicar a Polícia Federal imediatamente nos casos de ocorrência de extravio de arma de fogo durante o transporte, frisando que a responsabilidade pela arma de fogo despachada é do operador aéreo, do momento em que o passageiro a entrega até a sua restituição no destino.

2.3.19 Sobre a necessidade de previsão normativa para controle do trânsito de armas e munições no âmbito da aviação geral, táxi aéreo e fretamento, a norma proposta adota controles específicos para essas operações quando elas ocorrerem em áreas restritas de segurança – ARS (no caso de operadores de aeródromos públicos), tanto no momento do embarque, quanto no momento do desembarque. Destaca-se que tal medida visa garantir que as ARS tenham sua esterilidade garantida em relação à presença de objetos proibidos.

2.3.20 Em relação ao controle do trânsito de armas e munições no âmbito das operações realizadas por órgãos de segurança pública e congêneres, propõe-se a adoção de procedimentos mais ágeis para o acesso armado às áreas restritas de segurança, tendo em vista que se tratam de agentes públicos engajados em operações.

2.3.21 A IAC 107-1005 veda o transporte aéreo doméstico de armas de fogo de oficiais de países estrangeiros, assim, a nova norma possibilita o embarque de oficial estrangeiro armado quando a missão de proteção de dignitário inclua também servidor do governo brasileiro. Ressalta-se que a presença do servidor do governo brasileiro armado mitiga eventual risco e que toda autorização de embarque de passageiro armado está sujeita à avaliação de risco por parte da própria Polícia Federal.

2.3.22 Também como forma de mitigar problemas relacionados às ocorrências envolvendo condutas inadequadas de passageiros armados, a proposta busca valorizar as condutas esperadas, listando orientações que deverão ser repassadas a essa categoria de passageiros.

3. AUDIÊNCIA PÚBLICA

3.1 Convite

3.1.1 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, a respeito da proposta ora apresentada.

3.1.2 Será realizada sessão presencial no edifício sede da ANAC, em Brasília, aberta à participação de interessados.

3.1.3 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>

3.1.4 Todos os comentários recebidos dentro do prazo desta audiência 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 versão final. Salienta-se que o texto poderá sofrer alterações em relação em função da análise das contribuições recebidas.

3.2 **Período para recebimento de comentários**

3.2.1 Os comentários referentes a esta audiência devem ser enviados no prazo de 30 (trinta) dias corridos da publicação do Aviso de Convocação do Diário Oficial da União.

3.3 **Contato**

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

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA
Gerência de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita – GSAC
St. Comercial Sul | Quadra 09 | Lote C | Ed. Parque Cidade Corporate - Torre A
CEP 70308-200 | Brasília/DF – Brasil
e-mail: avsec@anac.gov.br