



FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO

Processo nº:	00058.005807/2019-91	Unidade Responsável (Sigla):	GTNO/SIA
Assunto do normativo:	Inspeção de segurança em agentes públicos com competência em zona aeroportuária		
Tipo de ato normativo:	<input type="checkbox"/> Novo	<input checked="" type="checkbox"/> Revisão	<input type="checkbox"/> Adequação Legal, em função do art. 47, I, da Lei da ANAC
Origem da demanda:	<input type="checkbox"/> Interna (Diretoria, Superintendências etc.)	<input checked="" type="checkbox"/> Externa (Órgãos de Controle ou recomendações diversas)	

1. Descreva o problema (atual ou futuro) que se pretende solucionar

Impacto negativo dos atuais procedimentos de inspeção de segurança de acesso de servidores públicos à ARS no exercício de suas funções legais nos aeroportos em termos de facilitação.

A Resolução nº 207, de 22 de novembro de 2011, dispõe sobre os procedimentos de inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita nos aeroportos, em consonância com o Anexo 17 da Convenção de Chicago e com o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita - PNAVSEC previsto no Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, que determinava, em seu art. 142, que todas as pessoas, entre elas a tripulação, os empregados do aeroporto, os servidores públicos e os não-passageiros, deveriam passar pela inspeção aplicável aos passageiros antes de ingressarem em áreas restritas de segurança - ARS.

A regulamentação supracitada garante, em contrapartida, aos servidores públicos, quando em serviço no aeroporto, a prioridade na realização de inspeção de segurança por questões de facilitação, conferindo somente aos policiais federais a isenção de inspeção em razão de suas prerrogativas constitucionais de polícia aeroportuária.

Entretanto, a publicação pela ANAC da atual previsão regulamentar de submissão da inspeção de segurança a todos os servidores públicos, dada pela edição da Resolução nº 278, de 10 de julho 2013, que alterou a Resolução nº 207/2011, gerou questionamentos de órgãos de classe representantes das categorias de servidores públicos aduaneiros em exercício de suas funções legais nos aeroportos nacionais, que discordavam da obrigatoriedade de serem inspecionados para acessar as ARS sob a alegação de que o procedimento impactaria negativamente suas funções em termos de facilitação.

Em agosto de 2013, a questão foi então judicializada com a finalidade de isentar os servidores da Receita Federal em exercício nos aeroportos brasileiros da obrigatoriedade de se submeter à inspeção de segurança para acessar as ARS.

Não obstante, após supervenientes decisões judiciais (de setembro de 2013, novembro de 2018 e fevereiro de 2019) confirmando a aplicabilidade da inspeção de segurança para acesso à ARS também para os servidores da Receita Federal, passaram-se a registrar casos de descumprimento do normativo por parte dos

servidores daquele órgão em alguns aeroportos nacionais, gerando situações de constrangimento dos procedimentos de segurança por parte dos operadores aeroportuários com graves impactos nas operações de alguns terminais brasileiros.

Destarte, em 8 de fevereiro de 2019, diante da situação de impasse que se verificava nos aeroportos nacionais, o presente problema regulatório foi recepcionado pela Presidência da República com a edição do Decreto nº 9.704/2019, que alterou o Anexo ao Decreto nº 7.168, de 5 maio de 2010, que dispõe sobre o PNAVSEC.

A despeito de replicar que todas as pessoas devem se submeter à inspeção de segurança antes de adentrar a ARS, o citado decreto dispõe que a inspeção pode ser substituída por outras medidas de segurança baseadas em avaliação de risco, determinando que tais medidas sejam regulamentadas pela ANAC até o dia 10 de maio de 2019.

Em outras palavras, o Decreto nº 9.704/2019 alerta para o problema de facilitação do acesso de servidores públicos à ARS dos aeroportos e apresenta diretriz política para a regulamentação da matéria, reafirmando a competência da ANAC e determinando que a Agência edite ato normativo dispondo as medidas de segurança baseadas em avaliação de risco destinadas às pessoas que ingressam na ARS que possam substituir a inspeção de segurança conforme o disposto no PNAVSEC.

Nesse sentido, considerando a necessidade de avaliação de outras medidas de segurança baseadas na avaliação de risco e considerando a necessidade de harmonização dos regulamentos desta Agência com a nova redação do art. 142 do Decreto nº 7.168/2010, a regulamentação da matéria pela ANAC se põe como urgente e mandatória, constituindo pois objeto do presente processo normativo.

2. Quais foram as alternativas consideradas para a resolução do problema? Explique brevemente cada (mínimo 2 opções, máximo 5). Indique e justifique a alternativa escolhida.

São sugeridas três alternativas para atacar o problema referente ao impacto negativo dos atuais procedimentos de inspeção de segurança previstos na Resolução nº 207/2011 no exercício das funções legais dos servidores públicos quando do acesso às ARS dos aeroportos nacionais.

Essas alternativas consideram a implementação das seguintes medidas adicionais de segurança, que em conjunto, mitigam o risco da não realização da inspeção em servidores para manter um nível aceitável de segurança. As medidas foram discutidas no Comitê Técnico de Segurança da Aviação Civil – CTSAC, nas 44ª e 45ª reuniões do Comitê, realizadas nas datas de 11 de fevereiro de 2019 e 15 de fevereiro de 2019, respectivamente, durante as quais os órgãos públicos componentes do CTSAC se reuniram para discutir os entendimentos exarados na Nota Técnica nº 13/2019/DPG/SAC.

Por esse feito, considerando que os entendimentos levantados pelo referido comitê estão alinhados com as práticas já adotadas atualmente e com os procedimentos relatados em diversos países, serão analisadas as seguintes medidas de segurança baseadas em avaliação de risco a serem adotadas para controle de acesso dos servidores públicos às ARS:

- Credenciamento e verificação de antecedentes sociais
- Sistema de controle e segurança dos pontos de acesso de servidores
- Inspeções aleatórias nos servidores
- Comunicação de porte de itens proibidos por pessoa
- Inspeção de pertences de mão
- Controle de acesso com veículos

Considerando que não cabe discussão quanto às medidas adicionais que, somente em conjunto, tentem a mitigar a falta da inspeção de segurança e manter o nível de risco à segurança aceitável, a discussão ocorrerá em torno da aplicabilidade do procedimento diferenciado de acesso à ARS.

a) **Alternativa A:** Manter a situação atual, de submissão de todos os servidores públicos à inspeção de segurança para acessar as ARS no exercício de suas funções legais, à exceção dos policiais federais (em respeito às prerrogativas constitucionais de polícia aeroportuária).

Nesse escopo, não seriam adicionados riscos associados ao acesso em ARS, nem haveria custo adicional para os aeroportos. Entretanto, o problema relacionado à facilitação dos servidores, principal alvo de críticas por parte de servidores em exercício nos aeroportos e alvo de judicialização por parte dos sindicatos dos servidores da Receita Federal, permaneceria.

Assim, a proposta, embora relacionada à manutenção de um nível elevado de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, não resolveria a questão da alegada dificuldade relacionada à facilitação por parte dos agentes estatais.

b) **Alternativa B:** Adoção de medidas alternativas baseadas na avaliação de risco propostas a servidores da Receita Federal do Brasil, permanecendo os demais servidores públicos sujeitos à inspeção de segurança hoje vigente.

Essa alternativa foi objeto de discussão no CTSAC, conforme apresenta a Nota Técnica nº 13/2019/DPG/SAC, sendo entendimento da Receita Federal que as medidas diferenciadas deveriam ser aplicadas, além dos servidores da Polícia Federal, apenas aos seus servidores, devendo todos os demais servidores lotados nos aeroportos serem submetidos aos procedimentos tradicionais de segurança.

Tal proposta encontraria guarida, no entendimento dos servidores da Receita Federal, no art. 2º do Decreto nº 9.704, de 8 de fevereiro de 2019, que determina que até a publicação das alterações da Resolução nº 207, com vistas a permitir medidas de segurança baseadas em análise de risco, “*os servidores da Polícia Federal e da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, no exercício de suas atividades nas ARS, devidamente credenciados pelo operador aeroportuário, estarão sujeitos ao mesmo procedimento de inspeção de segurança regulamentado pela Anac*”.

Ressalta-se, contudo, que a redação do art. 142 do PNAVSEC, alterado pelo Decreto nº 9.704, não faz nenhuma diferenciação entre os servidores dos diversos órgãos que atuam nos aeroportos, dando a entender que o art. 2º acima referenciado é regra de transição, com vistas a cessar os efeitos da judicialização da matéria até a publicação no novo normativo.

Ademais, deve-se registrar que a alternativa é contrária às diretrizes determinadas pela CONAERO de que a norma editada pela ANAC, a redação atual da Resolução nº 278/2013, tivesse a premissa básica do tratamento igualitário e isonômico entre todas as categorias de servidores públicos no exercício de suas funções legais nos aeroportos brasileiros, salvo os policiais federais por suas prerrogativas constitucionais de função.

Por esta proposta, os regulados que possuem mais de 1000 credenciados teriam o custo de implementação, essencialmente, de controle de acesso individual e biométrico às portas que justificassem a facilitação dos servidores, além do custo de implementação adicional de câmeras.

Quanto aos regulados com menos de 1000 credenciados, haveria necessidade adicional de implementação de um sistema de credenciamento que abarcasse, ao menos, o credenciamento dos referidos servidores públicos que atuam no aeroporto.

Se por uma via a limitação aos servidores da Receita Federal restringe a amplitude de pessoas submetidas a inspeções aleatórias, por outra traz falta de isonomia entre os agentes públicos e demais órgãos, reavivando a possibilidades de novas ações judiciais e mantendo, para estes, o problema de facilitação e exercício funcional na zona aeroportuária.

c) **Alternativa C:** Adoção de todas as medidas alternativas baseadas na avaliação de risco propostas a agentes públicos.

Nessa proposta, considera-se a possibilidade de aplicação de medidas alternativas aos agentes públicos federais, militares das Forças Armadas e outros órgãos de segurança no exercício da função de fiscalização e

segurança AVSEC nas ARS, em função da constante necessidade de deslocamento para executar averiguações de denúncias e fiscalizações.

Tal recorte se justifica pelo critério de necessidade de trânsito ágil para desempenho de atribuições legais em diversas áreas dos aeroportos. A proposta limita o rol dos agentes públicos àqueles que desempenham atividades de controle de fronteira, bem como a Anac, que são os principais agentes públicos a demandar trânsito entre as áreas públicas/controladas e a ARS para desempenho de suas funções, visto que outros órgãos possuem suas atividades exclusivamente no interior ou no exterior das áreas de segurança.

De mais a mais, a facilitação a todos os agentes públicos que, no desempenho de suas funções, necessitam transitar na ARS, de modo amplo, não representa adição de custo ao regulado em relação à proposta anterior e ainda gera facilitação a todos os agentes públicos que trabalham em grande fluxo no aeroporto.

E, por fim, a alternativa garante respeito às diretrizes de isonomia entre os as categorias de agentes públicos emanadas pela CONAERO.

3. Como o ato proposto resolverá o problema descrito no item 1?

A solução para o problema apresentado passa pela aprovação de resolução da Diretoria Colegiada da ANAC com o objetivo de alterar a Resolução nº 207, de 22 de novembro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos de inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita nos aeroportos e dá outras providências, regulamentando as medidas de segurança baseadas em avaliação de risco que podem substituir a inspeção de segurança para acesso dos servidores públicos à ARS.

Como resultado, os servidores públicos no exercício da função nos aeroportos nacionais passarão a ter garantida a devida facilitação no acesso às ARS ao adotar as medidas de segurança nos termos editados pela ANAC.

4. Como será feita a implantação da norma e como essa implantação será acompanhada?

	Ações	Prazo	Acompanhamento
ANAC	<ol style="list-style-type: none"> 1. Publicar e divulgar o novo arcabouço regulatório; 2. Capacitar os servidores sobre as alterações nos regulamentos; 3. Ajustar procedimentos internos da ANAC de forma que fiquem alinhados à nova regulamentação; e 4. Fiscalizar o cumprimento da regulamentação por parte dos regulados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A partir da publicação; 2. A partir da publicação; 3. Até a entrada em vigor da regulamentação; e 4. A partir da entrada em vigor da nova regulamentação; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. GSAC/SIA e ASCOM; 2. GSAC/SIA; 3. GSAC/SIA; 4. GSAC/SIA e GFIC/SIA.
Regulados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Os operadores de aeródromo deverão adequar parte de seus procedimentos e Programas de Segurança para se adequarem à nova regulamentação. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proposto prazo de 90 dias para a norma entrar em vigor. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. GSAC/SIA e GFIC/SIA, por meio das atividades de fiscalização
Outros Órgãos	<ol style="list-style-type: none"> 1. A Polícia Federal, Anvisa, 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proposto prazo de 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestão contínua

	Receita Federal e Vigiagro necessitarão capacitar seus servidores acerca da nova regulamentação.	90 dias para a norma entrar em vigor.	entre ANAC e estes órgãos quanto à nova regulamentação.
--	---	---	--

5. Quais são os dispositivos legais que autorizam a ANAC a regulamentar o assunto?

a) Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 que cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências:

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 (...).

b) Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010 que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC), trazendo em seu Anexo:

Art. 7º. Constituem responsabilidades da ANAC:

I - regular e fiscalizar a segurança da aviação civil.

Art. 277. A ANAC elabora, aprova e mantém atualizado o PNCQ/AVSEC para assegurar a eficácia do PNAVSEC.

c) Decreto nº 9.704/2019, de 8 de fevereiro de 2019, que altera o Anexo ao Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC):

Art. 1º O Anexo ao Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010 passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 142. Todas as pessoas, antes de ingressarem em ARS, devem se submeter à inspeção de segurança, conforme PNAVSEC.

Parágrafo único. A inspeção de que trata o **caput** poderá ser substituída por outras medidas de segurança baseadas em avaliação de risco, que serão regulamentadas em ato da Anac, a ser expedido até 10 de maio de 2019." (NR)

Nesse novo cenário da edição do Decreto 9.704/2019, caberá à ANAC editar regulamentação da matéria relativa ao problema objeto do presente formulário.

6. O regulamento proposto afetará outras áreas da Agência? Quais? Essas áreas foram contatadas? Como se posicionaram sobre o assunto?

A revisão da regulamentação proposta no âmbito do presente projeto não afetará outras áreas da Agência, implicando, contudo, necessidade de fomento às superintendências finalísticas quando às novas regras para acesso à ARS nos aeroportos nacionais.

7. Existem outros órgãos/entidades afetados com a edição da norma?

<input checked="" type="checkbox"/> (x)	ANVISA	<input type="checkbox"/> ()	COMAER	<input checked="" type="checkbox"/> (x)	Polícia Federal	<input checked="" type="checkbox"/> (x)	Receita Federal
<input checked="" type="checkbox"/> (x)	Outros	Vigiagro					

Esses órgãos/entidades foram contatados? Como se posicionaram sobre o assunto?

As diretrizes que ensejaram a edição do normativo sobre a matéria foram endossadas pela CONAERO, da qual todos os órgãos afetos são membros, razão pela qual se entendeu por desnecessário o contato.

Ademais, a premência da publicação do ato, até 10 de maio de 2019, impossibilita qualquer diligência a órgão externo sem que se corra o risco de descumprimento do prazo legal.

8. O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países?

<input checked="" type="checkbox"/> (X) SIM	Quais?	Os países signatários da Convenção da Aviação Civil Internacional, de forma geral, possuem regulamentos publicados para tratar da temática do controle acesso à ARS, conforme previsto no Anexo 17. Com a finalidade de obter informações sobre como o tema é tratado em outros países, foi realizado contato com autoridades responsáveis pela AVSEC de diversos países. A consulta realizada junto ao representante do país no Painel AVSEC da OACI buscou contemplar países de diferentes realidades sociais e econômicas. As respostas recebidas foram analisadas no âmbito do processo normativo que trata da proposta.
<input type="checkbox"/> () NÃO	-	

9. Existem normas vigentes no país, correlatas ao assunto?

<input type="checkbox"/> () SIM	Quais?	
<input checked="" type="checkbox"/> (X) NÃO	-	

10. Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os **custos** do ato.

Em relação aos custos para a ANAC, de forma qualitativa, pode-se afirmar que as despesas adicionais para a Agência decorrem do processo de revisão dos regulamentos e de manuais de procedimentos da SIA, além de realização de ações de capacitação e fomento.

Para os regulados, os aeroportos já dispõem de obrigação de credenciamento das pessoas que trabalham no aeroporto, logo não haveria elevação significativa no trabalho ou insumos necessários para ajustar o processo de credenciamento dos agentes públicos lotados no aeroporto ao processo já adotado para os demais usuários.

O levantamento de antecedentes seria realizado por meio de procedimento conduzido pela PF, não implicando, de mesma forma, custos para sua implantação.

Quanto aos equipamentos necessários para controlar o acesso de pessoas, a norma atualmente vigente determina que os aeroportos com mais de 1000 credenciados devem dispor de sistema eletrônico de controle. Assim, tais aeroportos precisariam apenas adequar seus sistemas a uma tecnologia biométrica e de controle de acesso individual para as portas a serem utilizadas pelos agentes públicos enquadráveis no novo modelo. O mesmo se aplica em relação ao monitoramento por meio de câmeras, visto que os aeroportos já são obrigados a possuir o monitoramento, sendo necessário incrementar o número de câmeras para cobrir os novos acessos.

Ressalta-se que o PNAVSEC determina em seu artigo 62 que cabe à administração aeroportuária “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.” Assim, a Comissão de Segurança Aeroportuária de cada aeroporto teria o encargo de, em coordenação com os órgãos interessados, estabelecer os pontos de acesso necessários ao desempenho das atribuições dos agentes públicos em exercício no aeroporto, de modo a adequar as necessidades dos órgãos às características do aeroporto.

Nos aeroportos em que não há nenhum sistema informatizado, seria necessário implementar um sistema de controle de acesso individualizado associado à verificação biométrica. Nesse ponto, há de se considerar que a solução tecnológica indicada é de ampla utilização, estando presente até mesmo em empresas e em condomínios residenciais, não apresentando ao que tudo indica, custos proibitivos.

Com o fito de dimensionar os aeroportos que demandariam ajustes em suas estruturas, segundo dados divulgados no sítio eletrônico da Receita Federal, há 39 aeroportos com presença de servidores do órgão no País, já considerados os terminais de carga e passageiros. Desses, 19 possuem mais de 1000 credenciados.

Por fim, observa-se que as medidas relativas a inspeções aleatórias nos servidores, comunicação de porte de itens proibidos por pessoas autorizadas e controle de acesso de veículos já são atividades executadas ou parcialmente realizadas nos aeroportos impactados. Não se tratam de novidades, mas exigirão dos operadores de aeródromo ajustes nas rotinas já implementadas.

11. Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os **benefícios** do ato.

Em relação aos benefícios decorrentes das alterações regulamentares propostas no presente processo, destacam-se:

- a) Facilitação para os servidores públicos, trânsito ágil para desempenho de atribuições legais em diversas áreas dos aeroportos e no acesso à ARS;
- b) Respeito às diretrizes de isonomia entre as categorias de servidores públicos emanadas pela CONAERO.

12. Descreva os possíveis efeitos do ato proposto, conforme tabela abaixo.

	Efeitos positivos	Efeitos negativos
Empresas de transporte aéreo regular	-	-
Empresas de transporte aéreo não regular	-	-
Empresas de serviços aéreos especializados	-	-
Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo	Necessidade de ajuste dos procedimentos atualmente adotados.	Necessidade de ajuste dos procedimentos atualmente adotados.
Operadores de Aeródromos	Pacificação dos procedimentos para acesso dos servidores públicos às ARS.	Possível elevação nos custos financeiros e/ou humanos para aplicação dos novos procedimentos regulamentares.
Fabricantes de Aeronaves	-	-
Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos	-	-
Proprietários de aeronaves	-	-
Empresas de manutenção aeronáutica	-	-

Mecânicos	-	-
Escolas e Centros de Treinamento	-	-
Tripulantes	-	-
Passageiros	-	-
Comunidades	-	-
Meio ambiente	-	-
Outros (identificar)	-	-

13. Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo.

A Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA, por meio de ações de vigilância, monitorará a aplicação da norma.

Ainda, por meio da análise dos Documentos de Segurança da Aviação Civil – DSAC, a SIA monitorará continuamente as ocorrências relacionadas à temática AVSEC, permitindo que sejam verificados eventuais desvios na aplicação da regulamentação.

Por fim, de forma similar à análise de DSAC, também pretende-se monitorar os *inputs* trazidos pelos regulados e servidores da própria ANAC, por meio do sistema STELLA de envio de demandas.

ASSINATURAS DO SERVIDOR RESPONSÁVEL, CHEFIA IMEDIATA E DO SUPERINTENDENTE



Documento assinado eletronicamente por **Vagner de Menezes Neto, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 11/03/2019, às 22:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Cristina Diniz Baruffi, Gerente Técnica**, em 11/03/2019, às 23:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tarik Pereira de Souza, Gerente**, em 11/03/2019, às 23:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael José Botelho Faria, Superintendente de Infraestrutura Aeroportuária**, em 19/03/2019, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2778538** e o código CRC **F82B53E1**.