

PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DA INSPEÇÃO DE SEGURANÇA EM AGENTES PÚBLICOS COM COMPETÊNCIA EM ZONA AEROPORTUÁRIA

JUSTIFICATIVA

1. APRESENTAÇÃO

A presente Justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a propor a regulamentação da inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita prevista no art. 142 do 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), em agentes públicos com competência em zona aeroportuária.

2. EXPOSIÇÃO TÉCNICA

O desenvolvimento dos estudos regulatórios e posteriormente a proposição dos ajustes normativos foi pautada na identificação do problema 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.

2.1 Alterações propostas

2.1.1 CONTEXTO

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 PNAVSEC previsto no Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, o qual determinava, em seu art. 142, que todas as pessoas, entre elas a tripulação, os empregados do aeroporto, os agentes 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 agentes públicos, quando em serviço no aeroporto, a prioridade na realização de inspeção de segurança por questões de facilidade de acesso, 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 agentes públicos, dada com a 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 agentes públicos 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 determinados agentes públicos em exercício nos aeroportos brasileiros da obrigatoriedade de se submeter à inspeção de segurança para acessar as ARS.

Cinco anos após o início do processo, supervenientes decisões judiciais (novembro de 2018 e fevereiro de 2019) confirmaram a aplicabilidade da inspeção de segurança para acesso à ARS, tendo sido registrados 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 assim 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 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 ela 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.

O decreto ainda define que, até a publicação do ato supracitado pela Agência, 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.

Em outras palavras, o Decreto nº 9.704/2019 alerta para o problema de facilitação do acesso de agentes 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 sobre 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 demanda pela célere regulamentação da matéria pela ANAC, a Agência elaborou proposta de revisão da Resolução nº 207, em alinhamento ao disposto no PNAVSEC e ao prazo por ele estabelecido.

2.1.2 PROBLEMA

Ante questões postas concernentes à inspeção de segurança de servidores públicos para acesso à ARS e a questionamentos quanto à aplicabilidade da regulamentação expedida pela ANAC sobre a matéria, verifica-se um problema regulatório facilitação dos servidores públicos no ingresso à ARS pelo atual regramento. Ou seja, trata-se de um problema de 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 Presidência da República assim recepcionou o presente problema regulatório 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 PNAVSEC, oportunidade em que emanou as diretrizes que devem ser consideradas na regulação da matéria pela ANAC.

A seu turno, a SIA, superintendência competente pela matéria na ANAC, realizou estudos das possíveis medidas baseadas em avaliação de risco aplicáveis para as pessoas que ingressam na ARS, para fins de desenvolver a regulamentação da matéria determinada no decreto citado, a qual é apresentada neste momento com o objetivo de colher contribuições da sociedade.

2.1.3 ANÁLISE TÉCNICA PRELIMINAR

- **Da contextualização e do problema regulatório**

Regulação internacional - OACI

Firmada em 07/12/1944 por 52 países durante a Conferência de Chicago, a Convenção Sobre Aviação Civil Internacional (“Convenção de Chicago”) entrou em vigor em 04/04/1947, como um instrumento pela busca da uniformidade de regulamentos, padrões, normas e organização em benefício da navegação aérea.

Estabelece a Convenção sobre Aviação Civil Internacional (“Convenção de Chicago”) - norma de direito internacional internalizada por meio do Decreto nº 21.713/1946, promulgado em 27/08/1946 -, que os Estados Contratantes devem buscar a uniformidade de regulamentos, padrões, normas e organização em benefício da navegação aérea.

A entrada em vigor da Convenção de Chicago marca a criação da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). O organismo, composto por uma Assembleia, um Conselho e outros órgãos, surgiu, assim, para coordenar e regular o transporte aéreo internacional e que serve como referência internacional de normas, processos e práticas internacionais que devem ser seguidos pelos Contratantes, devendo estes comunicar, à Organização, eventuais diferenças existentes entre suas próprias práticas e as internacionais.

Os padrões e práticas recomendadas (*Standards and Recommended Practices*, ou *SARPs*) expedidas pela OACI referentes à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita

tiveram aplicabilidade pela primeira vez em 27 de fevereiro de 1975 sendo designados como o “Anexo 17 - Security” da Convenção de Chicago.

Do acesso de servidores para a OACI

Os requisitos de segurança previstos no Anexo 17 à Convenção de Chicago no tema de Segurança Contra Atos de Interferência Ilícita - AVSEC (Aviation Security) são revisados continuamente pela OACI buscando alinhar as exigências ao contexto de ameaça global. Tais exigências são, via de regra, de caráter preventivo, dadas as consequências que um ato de interferência ilícita poderia causar no transporte aéreo.

Nota-se que o histórico das revisões ao Anexo demonstra a evolução da obrigação de inspeção de segurança das pessoas que não sejam passageiros. A cada edição verifica-se a ampliação nos requisitos que exigem a inspeção de segurança a todos que ingressam nas áreas restritas dos aeroportos.

Na 8ª edição, de abril de 2006, o requisito sobre o tema exigia que os Estados estabelecessem um mecanismo que garantisse que ao menos uma porcentagem de pessoas que não fossem passageiros fossem inspecionadas antes de acessar as áreas restritas de segurança, senão vejamos:

Anexo 17 - 8ª Edição - Abril de 2006

4.2.6 Each Contracting State shall ensure that, at a minimum, a proportion of persons other than passengers being granted access to security restricted areas, together with items carried, are screened. The proportion shall be determined in accordance with risk assessment carried out by the relevant national authorities.

Tradução livre:

4.2.6 Cada Estado Contratante assegurará que, no mínimo, uma proporção das pessoas que não sejam passageiros que tenham acesso às áreas restritas de segurança, juntamente com os itens transportados, seja inspecionada. A proporção deve ser determinada de acordo com a avaliação de risco realizada pelas autoridades nacionais competentes.

Posteriormente, buscando ampliar a necessidade de inspeção de segurança de pessoas que não sejam passageiros, a 9ª edição do Anexo 17, em 2011, já indicava a necessidade de inspeção de 100% das pessoas que acessassem as Áreas Restritas de Segurança (ARS), prevendo, no entanto, que o Estado pudesse estabelecer algumas exceções baseadas em uma avaliação de risco desenvolvida por autoridade competente:

Anexo 17 - 9ª Edição - Março de 2011

4.2.6 Each Contracting State shall ensure that persons other than passengers, together with items carried, being granted access to security restricted areas are screened; however, if the principle of 100 per cent screening cannot be accomplished, other security controls, including but not limited to proportional screening, randomness and unpredictability, shall be applied in accordance with a risk assessment carried out by the relevant national authorities.

Tradução livre:

4.2.6 Cada Estado Contratante assegurará que pessoas que não sejam passageiros, juntamente com itens transportados, que tenham acesso a áreas restritas de segurança sejam inspecionadas; entretanto, se o princípio de inspeção de 100 por cento não puder ser realizado, outros controles de segurança, incluindo mas não limitado à inspeção proporcional, à aleatoriedade e à imprevisibilidade, deverão ser aplicados de acordo com uma avaliação de risco realizada pelas autoridades nacionais competentes.

Finalmente, em 2013, entrou em vigor a 13ª emenda ao Anexo 17 que, acompanhando as discussões sobre a importância da necessidade da inspeção de segurança para o acesso às ARS, estabeleceu a necessidade de que todas as pessoas e seus itens transportados sejam inspecionados antes de acessar as áreas restritas de segurança.

Anexo 17 - 9ª Edição - 13ª emenda - Julho de 2013

4.2.6 Each Contracting State shall ensure that persons other than passengers, together with items carried, prior to entry into airport security restricted areas serving international civil aviation operations, are subject to screening and security controls.

Tradução livre:

4.2.6 Cada Estado Contratante assegurará que outras pessoas além dos passageiros, juntamente com os itens transportados, antes da entrada em áreas restritas de segurança de aeroportos disponibilizando operações de aviação civil internacionais, sejam submetidos à inspeção e a controles de segurança.

Atualmente, o Anexo 17 encontra-se na sua 10ª Edição, tendo-se mantido a mesma redação acima transcrita.

Da Facilitação do Transporte Aéreo

As normas e recomendações estabelecidas no Anexo 9 à Convenção de Aviação Civil Internacional, que trata do tema Facilitação do Transporte Aéreo, têm como objetivo facilitar o movimento de aeronaves civis, tripulantes, passageiros, bagagens, cargas, malas postais e provisões de bordo, eliminando-se os obstáculos desnecessários e reduzindo ao mínimo possível os tempos de espera.

Nesse contexto, como princípios gerais a serem adotados pelos Estados contratantes em matéria de facilitação, a OACI estabelece que:

- o tempo requerido para a realização dos controles de fronteira relativos às pessoas, à aeronave e ao despacho de carga se limite ao mínimo;
- o mínimo de inconveniência seja causado pela aplicação de requisitos administrativos e de controle;
- o intercâmbio de informações relevantes entre os Estados contratantes, operadores aéreos e de aeroportos seja promovido ao máximo possível;
- os níveis de segurança e de atendimento à legislação sejam atendidos.

A OACI estabelece ainda que os Estados devem utilizar gerenciamento de risco e desenvolver tecnologia de informação para melhorar a eficiência e a efetividade dos procedimentos de controle de fronteira nos aeroportos e destaca que as medidas previstas no Anexo 9 não devem impedir a

aplicação da legislação nacional com respeito às medidas de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita ou outros controles necessários.

Apesar de não ser o objetivo primário da Facilitação, conforme preconizado pela OACI, faz-se importante, diante da determinação externa recebida, trazer o conceito para o acesso de agentes públicos a áreas sensíveis de aeroportos e avaliar os impactos a sua facilitação gerados pelos controles de segurança atualmente requeridos.

Nesse sentido, insta reconhecer o papel dos órgãos de controle de fronteira nos aeroportos brasileiros responsáveis pelo controle migratório, aduaneiro, sanitário e agropecuário, a saber, Polícia Federal, Receita Federal do Brasil, Anvisa e Vigiagro, respectivamente. A atuação desses órgãos nos aeroportos brasileiros busca alcançar níveis de segurança para o Estado brasileiro, em suas respectivas áreas de competência, e são essenciais para o desenvolvimento do transporte aéreo.

Portanto, é importante que as soluções de acesso às áreas nas quais esses órgãos devem atuar sejam alinhadas com os princípios gerais apresentados no Anexo 9, buscando a melhor eficiência de cada um dos órgãos e ao mesmo tempo atendendo aos níveis de segurança que o transporte aéreo requer.

- **Da competência da ANAC**

Com a criação da ANAC, a competência para regular AVSEC no Brasil foi conferida à Agência por meio da Lei nº 11.182/2005, que estabelece, em seu art. 8º, incisos X e XI:

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;

Em 2010 foi publicado o Decreto nº 7.168, da Presidência da República, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC). O referido programa tem como objetivo disciplinar a aplicação de medidas de segurança destinadas a garantir a integridade de passageiros, tripulantes, pessoal de terra, público em geral, aeronaves e instalações de aeroportos brasileiros, a fim de proteger as operações da aviação civil contra atos de interferência ilícita cometidos no solo ou em voo.

O PNAVSEC prevê como atribuição da ANAC a responsabilidade para regular e fiscalizar a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita:

Art. 7º Constituem responsabilidades da ANAC:

I - regular e fiscalizar a segurança da aviação civil;

II - garantir a aplicação dos padrões de AVSEC;

Cabe salientar que o art. 7º, III, do PNAVSEC, dispõe sobre a necessidade e responsabilidade da ANAC em aplicar, em âmbito nacional, as normas e práticas recomendadas no Anexo 17 da Convenção de Chicago. Transcreve-se:

Art. 7º Constituem responsabilidades da ANAC:

(...)

III - garantir a aplicação, em âmbito nacional e dentro de suas competências, das normas e práticas. Considerando, ainda a recomendadas no Anexo 17 à **Convenção de Chicago** (1944), nas operações internacionais e nas domésticas, no que couber, em função da avaliação de risco;

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

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

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

Por fim, cabe a esta Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA a competência para submeter à Diretoria proposta de atos normativos sobre assuntos de sua competência, entre eles, a “proteção das operações de aviação civil contra atos de interferência ilícita, nos assuntos de competência da ANAC”, conforme art. 33, inciso I, alínea c, do Regimento Interno da ANAC.

• **Do histórico da regulamentação do acesso de servidores à ARS no Brasil**

A inspeção de segurança tem por objetivo evitar a ocorrência de atos de interferência ilícita em aeroportos. Em última instância, é um procedimento que busca proteger os passageiros, tripulantes e pessoal de serviço, incluindo os servidores que atuam no sítio aeroportuário, contra atos que possam atentar contra suas vidas e incolumidades física e psicológica.

Inicialmente, a IAC 107-1004 abordou o tema da inspeção de tripulantes em alinhamento com o Anexo 17 quanto ao pessoal de serviço e outras pessoas.

Ainda nessa medida, observa-se o seguinte disposto no PNAVSEC quanto à conformidade às diretrizes do referido Anexo:

Art. 5º O PNAVSEC é editado em conformidade com as diretrizes e regras internalizadas dos seguintes atos internacionais:

[...]

I - as Convenções de Chicago (1944), de Tóquio (1963), de Haia (1970) e de Montreal (1971 e 1999), bem como o Protocolo Complementar à Convenção de Montreal (1988), instrumentos internacionais que estabelecem, entre outros temas, normas relacionadas a ofensas sofridas por aeronaves, aeroportos e demais instalações aeronáuticas;

[...]

IV - o Anexo 17 à Convenção de Chicago (1944), documento que estabelece normas e métodos recomendados em relação à segurança e proteção da aviação civil internacional contra atos de interferência ilícita;

Sobre o tema da inspeção de segurança, refletindo a recomendação contida no Anexo 17 da Convenção de Chicago, o art. 142 do PNAVSEC, dispunha da seguinte redação, antes do Decreto nº 9.704, de 2019, redação de maio de 2010:

Art. 142. Todas as pessoas, entre elas a tripulação, os empregados do aeroporto, os servidores públicos e as que não forem passageiros, devem passar pela inspeção aplicável aos passageiros antes de ingressarem em ARS, da maneira descrita neste PNAVSEC.

Por esta medida, cumprindo suas atribuições legais de regulamentar a temática AVSEC, a ANAC buscou atualizar e dar mais publicidade sobre os regulamentos a respeito da inspeção de pessoas em aeroportos, o que culminou com a edição da Resolução nº 207/2011, que dispõe sobre os procedimentos de inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita nos aeroportos e dá outras providências.

A referida norma previa a inspeção de segurança em todos os passageiros, tripulantes, funcionários e servidores públicos. O art. 3º, XIV, estabelecia a inspeção de segurança eventual e aleatória dos servidores públicos que possuíam porte de arma por prerrogativa de cargo, sob coordenação da Polícia Federal:

Art. 3º (...)

XIV - a realização de inspeção dos servidores públicos que sejam credenciados pelo operador aeroportuária e que possuam porte de arma por prerrogativa de cargo, quando em serviço, deverá ser realizada de forma aleatória e eventual, sob coordenação da Polícia Federal ou, na sua ausência, pelo órgão de segurança pública responsável pelas atividades AVSEC no aeroporto;

Ademais, a Resolução nº 207/2011 trouxe importante inovação em termos de informação para a matéria AVSEC ao dispor, como ANEXO, relação de itens proibidos no transporte na cabine de aeronaves ou na condução em ARS.

A partir da publicação da Resolução nº 207/2011, o tema inspeção de servidores públicos para acesso à ARS passou a fazer parte das pautas de reuniões da CONAERO[4] com a finalidade de se definir entre os órgãos públicos e os operadores aeroportuários os padrões adequados de inspeção destinada aos servidores públicos.

Naquela oportunidade, identificou-se que o tratamento diferenciado dispensado aos servidores públicos dos diferentes órgãos seria um problema regulatório. A previsão no regulamento de que servidores não responsáveis pela segurança aeroportuária acessassem a ARS portando arma de fogo sem se submeter à inspeção causava insatisfação e resistência por parte dos representantes

dos órgãos públicos na CONAERO, que se julgavam discriminados ao se submeter à inspeção de segurança enquanto aqueles se encontravam isentos.

Dentro de suas competências, buscando propor uma solução para a questão, a CONAERO debateu o assunto. Cabe especial menção à 7ª reunião da CONAERO, na qual se alinhou como diretriz para endereçar a questão que a inspeção fosse isonômica para todos os servidores de todos os órgãos públicos, credenciados pelo aeroporto, possuidores de porte de arma ou não, e que fosse feita buscando-se causar o menor impacto às operações dos órgãos no exercício de suas respectivas atividades.

Nesse espeque, é de se salientar que os representantes dos diversos órgãos da CONAERO já demonstravam, naquele momento, preocupação com a facilitação dos servidores públicos no exercício de suas funções no aeroporto quando submetidos à inspeção para acesso à ARS, prevendo que, ao se atacar o problema da falta de tratamento isonômico entre categorias de servidores públicos, também seria necessário endereçar a questão de garantir sua devida fluidez pelos canais de acesso.

Na 9ª reunião da CONAERO, de 18 de abril de 2013, foi assim avaliada e aprovada a proposta da ANAC de regulamentação da matéria, a qual resultou na revisão da Resolução nº 207/2011 com a publicação da Resolução nº 278/2013, que entrou em vigor em 14 de agosto de 2013. Vale observar que o representante da Receita Federal também foi signatário da proposta endossada pela comissão para edição pela ANAC.

Assim, a Resolução nº 278/2013, em consonância com o PNAVSEC e com o Anexo 17 da Convenção de Chicago, alterou a redação do inciso XIV, art. 3º, da Resolução nº 207/2011 para determinar a necessidade de realização de inspeção de segurança em servidores públicos. A modificação em questão concedeu aos servidores públicos, quando em serviço no aeroporto, prioridade na realização de inspeção de segurança, com fito de agilizar o seu trabalho.

Ressalta-se que a proposta contemplada na Resolução nº 278/2013, acordada em consenso na CONAERO, manteve o alinhamento da regulação em relação ao PNAVSEC e ao Anexo 17 da OACI, que recomendam a realização de inspeção em todas as pessoas que acessam uma ARS.

Ademais, a alteração conferiu tratamento isonômico a todas as pessoas que acessam as ARS, sejam elas passageiros, tripulantes, funcionários de empresas ou servidores públicos, sem discriminação, conferindo somente aos policiais federais que atuam no aeroporto a isenção de inspeção, pela leitura de que estes possuem atribuição constitucional de polícia aeroportuária, necessitando muitas vezes realizar o emprego da força no sítio aeroportuário, de modo que a realização do procedimento na referida categoria seria incongruente. A atual redação da Resolução nº 278/2013 dispõe:

Art. 3º Os procedimentos a serem observados no canal de inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita devem atender às seguintes disposições:
XII - todas as pessoas, inclusive a tripulação, os empregados do aeroporto e os servidores públicos, deverão passar pelos procedimentos de inspeção de segurança antes de ingressarem em áreas restritas de segurança;

XIII - os policiais federais ou, na sua ausência, os policiais do órgão de segurança pública responsável pelas atividades AVSEC no aeroporto, não estarão sujeitos à inspeção pessoal de segurança;

XIV - os servidores públicos, quando em serviço no aeroporto, devem ter prioridade quando da realização da inspeção de segurança;

Percebe-se, assim, que a inspeção de segurança em servidores públicos está estabelecida em todos os níveis regulatórios, tanto em âmbito internacional quanto doméstico, estando prevista tanto no PNAVSEC quanto na regulação técnica específica desta Agência Reguladora. Fato é, portanto, que a inspeção de segurança é reconhecida no atual ordenamento como um instituto necessário para garantia da segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita.

- **Da judicialização da matéria**

Em que pese tema exaustivamente discutido e pacificado no âmbito da CONAERO, resultando na regulamentação atual editada pela ANAC, a inspeção de segurança seguiu sendo objeto de questionamentos por parte de algumas representações de categorias de servidores da Receita Federal após a edição da Resolução nº 278/2013, que lançaram mão de ação judicial, no âmbito do Mandado de Segurança nº 0043545-86.2013.4.01.3400, impetrado em agosto de 2013 pelo Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional) e pelo Sindicato dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil (Sindireceita) com a finalidade de afastar a aplicação do art. 3º, XIV da citada norma aos servidores daquele órgão em exercício nos aeroportos brasileiros, de modo que não precisem se submeter à inspeção de segurança. Sustentam, para tanto, que referido procedimento consistiria embaraço ao exercício de suas funções.

Não obstante, mais recentemente, a matéria também foi objeto de análise pelo Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, do Tribunal Regional Federal - TRF da 1ª Região, em 14 de novembro de 2018, em apreciação do pedido de concessão de efeitos suspensivo ao recurso de apelação, ocasião em que aquele relator afirmou:

Por outro lado, a efetivação da providência determinada na sentença, mediante o seu cumprimento provisório, configura risco de dano à segurança dos aeroportos e de toda a coletividade que circula pelas Áreas Restritas de Segurança (ARS), não se vislumbrando, ao contrário, qualquer prejuízo aos associados dos impetrantes e à fiscalização e controle aduaneiro, pelo fato de se submeterem à inspeção a que alude a Resolução atacada, a qual reproduz o disposto no art. 142 do Decreto n. 7.168/2010, in verbis: (sem grifos no original)

Art. 142. Todas as pessoas, entre elas a tripulação, os empregados do aeroporto, os servidores públicos e as que não forem passageiros, devem passar pela inspeção aplicável aos passageiros antes de ingressarem em ARS, da maneira descrita neste PNAVSEC.

(...)

Ante o exposto, pois, presentes os requisitos autorizadores, defiro o pedido de concessão de efeito suspensivo à apelação interposta pela requerente, até o julgamento do recurso.

Importante salientar que a decisão acima foi fundamentada no art. 1.012, § 4º do novo Código de Processo Civil, segundo o qual a eficácia da sentença "poderá ser suspensa pelo relator se o apelante demonstrar a probabilidade de provimento do recurso ou se, sendo relevante a fundamentação, houver risco de dano grave ou de difícil reparação".

Veja-se, assim, que houve um reconhecimento claro, por parte do referido desembargador, que o procedimento de inspeção realizado sobre os servidores é imprescindível para garantia da segurança no sítio aeroportuário, não podendo ser suprimido em razão do direito de precedência ou de livre trânsito (supondo que haveria algum prejuízo a essas garantias). Entender dessa forma seria conceder a tais prerrogativas um status maior que os direitos fundamentais à vida e à integridade das pessoas que transitam pelos aeroportos brasileiros.

Ressalte-se que, mesmo antes da referida decisão, a matéria já havia sido examinada pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região, no âmbito do Agravo de Instrumento nº 0051892-26.2012.4.01.0000, cuja decisão proferida em 18 de setembro de 2013 teve o seguinte conteúdo:

(...) Defiro o pleito de atribuição de efeito suspensivo ao agravo, por identificar, em juízo de cognição sumária, próprio dos juízos liminares, a concomitante presença dos requisitos postos no artigo 558 do Código de Processo Civil, pois são relevantes os fundamentos deduzidos no arrazoadado recursal, no sentido de que a realização de inspeções de segurança nos agentes públicos representados pelas agravadas quando do acesso às áreas restritas dos aeroportos, por si só não traz qualquer prejuízo para a fiscalização e controle aduaneiro, nem muito menos coloca em risco a arrecadação de tributos federais, mas impõe uma disciplina já existente para outras categorias de Agentes Públicos que trabalham nos aeroportos, sendo voltada à garantia das pessoas que por ali transitam e, principalmente, para a garantia da segurança dos vôos, podendo advir à agravante, até o julgamento do recurso, dano irreparável ou de difícil reparação para o exercício de seu poder de polícia. (...)

Por fim, em 6 de fevereiro de 2019, nova decisão do desembargador federal Daniel Paes Ribeiro no mandado de segurança em tela analisou e indeferiu pedido de reconsideração dos sindicatos supracitados, mantendo a decisão de suspensão da sentença. Além disso, diante das informações de descumprimento por parte dos servidores, determinou a aplicação de multa diária de R\$ 1.000 (um mil reais) em caso de novos descumprimentos.

- **Do risco de ameaça interna no acesso de servidores**

Sabe-se que os agente públicos, quando no exercício de suas funções, são detentores de presunção de legitimidade. Isso, aliás, é um fundamento necessário para garantia do funcionamento eficiente da Administração Pública.

Ocorre que a aviação civil consiste em uma atividade extremamente exposta ao risco, em razão da visibilidade que possui perante grupos com intenções terroristas. Atentados contra a aviação civil causam grande comoção em razão das consequências catastróficas de um desastre aéreo.

Assim, entende-se que qualquer presunção de legitimidade é relativizada diante desse risco majorado. A sobrevivência da aviação civil depende do cumprimento de regras rígidas preventivas

que primam pela segurança. Nesse contexto, entende-se não ser desejável dispensar aos agentes públicos um tratamento totalmente flexível ou privilegiado, pois isso pode significar colocar em risco a vida de pessoas que utilizam a aviação civil.

Por outro lado, entende-se que a existência de regras aplicáveis a quaisquer categorias, sem isenções, possibilita mitigar o chamado risco de ameaça interna, que foi muito bem tratado por meio de *Working Paper* apresentado pela Áustria, em representação da União Européia e dos seus Estados Membros, na Segunda Conferência de Alto Nível sobre segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita

Verifica-se, portanto, que a inspeção de segurança é medida de proteção não somente para os passageiros como também para os próprios servidores que se submetem ao procedimento, visto que estarão menos sujeitos à ação de grupos ou pessoas interessadas em explorar eventuais vulnerabilidades decorrentes de um acesso mais flexível à área restrita de segurança.

Ademais, a obrigatoriedade de realização de procedimentos de inspeção de segurança diminui a possibilidade de cooptação, coerção ou corrupção de servidores por pessoas com interesses escusos, que poderiam se utilizar de determinado privilégio garantido ao servidor para obter vantagens indevidas ou praticar atos de interferência ilícita.

A título de exemplo, um servidor público poderia ser coagido a inserir material explosivo diretamente em uma aeronave, em bagagem de passageiros ou em carga/mala postal por pessoas que, sabendo de sua condição privilegiada de acesso, buscariam explorar esta vulnerabilidade para cometer um atentado contra a aviação civil. Outro exemplo seria a coação a agentes públicos ou a utilização de meios fraudulentos para inserção de materiais proibidos em ARS para que possam contribuir para o cometimento de um ato de interferência ilícita tais como armas de fogo, facas, bastões, etc, visando à entrega para terceiros mal-intencionados dentro das áreas restritas de segurança.

Resta claro, portanto, que o risco de ameaça interna é real e deve ser prevenido pelos meios disponíveis, a fim de se garantir a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita a todos os brasileiros, inclusive para os agentes públicos que atuam nos aeroportos. Além disso, conforme antes comentado, a inspeção de segurança generalizada visa a proteger os próprios agentes públicos, para que não venham a ser alvos de criminosos que tenham como objetivo se aproveitar da posição privilegiada dos agentes para coagi-los a praticar atos de interferência ilícita.

- **Comparativo internacional**

Com a finalidade de obter informações sobre como o tema é tratado em outros países, foi realizado contato com outras autoridades internacionais responsáveis pela AVSEC. A consulta realizada junto ao representante do país no Painel AVSEC da OACI buscou contemplar países de diferentes realidades sociais e econômicas. Foram eles: França, Reino Unido, Alemanha, Emirados Árabes, Catar, África do Sul, Nova Zelândia, Itália, Singapura, China e Rússia.

Resumidamente, pode-se afirmar que a proposta de regulamentação apresentada nesse momento encontra-se alinhada ao observado em muitos dos países consultados, destacando que as informações não são aqui apresentadas em detalhe por solicitação de sigilo das autoridades dos países que as encaminharam.

- **MEDIDAS DE SEGURANÇA ALTERNATIVAS PARA ACESSO À ARS**

Como exposto, apesar de os procedimentos de inspeção de segurança se destacarem por sua essencialidade e de o posicionamento técnico estar solidificado pela manutenção dos procedimentos de inspeção de segurança a todas as pessoas que ingressam a ARS, o modelo adotado sofreu resistência por parte de categorias de servidores públicos sob a alegação de eventuais constrangimentos ao bom exercício de suas funções.

E, assim, o já citado Decreto nº 9.704/2019 estabeleceu que ato da ANAC poderá propor a substituição da inspeção de segurança de que trata o caput do art. 142 do PNAVSEC por outras medidas de segurança baseadas em avaliação de risco.

Nessa esteira, o Comitê Técnico de Segurança da Aviação Civil – CTSAC elaborou estudo de diretrizes a serem encaminhadas pela a CONAERO como recomendações para a regulamentação do tema.

Por esse feito, considerando que os entendimentos levantados pelo referido comitê estão alinhados com as práticas já adotadas atualmente e com os procedimentos relatados nos países apresentados, 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 100% dos pertences de mão
- Controle de acesso com veículos

- **Do credenciamento e verificação de antecedentes sociais**

A medida de segurança básica para controle de ingresso nas ARS é o conhecimento das pessoas que entram no recinto restrito, pois as pessoas que trabalham no aeroporto possuem informações sensíveis sobre a operação do aeroporto, estrutura de segurança, locais de acesso e eventuais vulnerabilidades do sistema.

O Anexo 17 da OACI determina a necessidade de identificação de todas as pessoas em pontos de controle designados para permitir acesso às áreas restritas de segurança, conforme a seguir:

Anexo 17 - 10ª Edição - abril de 2017

*4.2.3 Each Contracting State shall ensure that **identification systems are established in respect of persons** and vehicles in order to prevent unauthorized access to airside areas and security restricted areas. Identity shall be verified at designated checkpoints before access is allowed to airside areas and security restricted areas.*

Tradução livre:

*4.2.3 Cada Estado Contratante assegurará que sejam **estabelecidos sistemas de identificação em relação a pessoas** e veículos, a fim de impedir o acesso não autorizado às áreas do lado ar e às áreas restritas de segurança. **A identidade deve ser verificada em postos de controle designados** antes que o acesso seja permitido às áreas do lado ar e áreas restritas de segurança.*

Nesse sentido, é importante que o operador aeroportuário possua registro e credenciamento das pessoas que ingressam constantemente as áreas restritas.

Quanto ao arcabouço legal do tema, o art. 66 do PNAVSEC determina que “a concessão e o controle de credenciais devem ser realizados de acordo com atos normativos da ANAC.” Desta feita, a ANAC regula a matéria no RBAC nº 107 que, considerando a sensibilidade das áreas restritas, estabelece uma etapa de credenciamento, prévia à concessão de acesso à ARS, para verificação de antecedentes dos funcionários de empresas que atuam no aeroporto.

De outro modo, mais flexível, os agentes de órgãos públicos passam por um processo simplificado para obtenção de credencial. Os parágrafos 107.93 (g) e 107.233 (a) do RBAC nº 107 estabelecem que o credenciamento para funcionários de organizações públicas deverá observar padrões de segurança definidos pela ANAC em coordenação com os órgãos públicos, sendo que, até a referida definição, apenas é exigida apresentação de solicitação formal do órgão declarando o vínculo do servidor que atuará no aeródromo e documentos de identificação da pessoa.

Entretanto, na adoção de qualquer outra medida que flexibilize a inspeção destes agentes públicos, faz-se essencial ter razoável conhecimento sobre quem são as pessoas autorizadas a ingressar nas áreas críticas à operação do aeroporto para manter o nível de segurança aeroportuária.

Saber se o ingressante já cometeu crimes, se tem envolvimento com grupos criminosos ou se tem ligações com integrantes de organizações criminosas ou terroristas são respostas que apenas uma criteriosa averiguação pode responder. Ainda que determinada pessoa não possua condenação criminal, um simples indiciamento/recebimento de denúncia, um litígio ou condenação cível de ressarcimento por danos causados a alguma empresa aérea ou operador aeroportuário são elementos que podem elevar o risco de ocorrência de uma eventual ação que atente contra a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita.

Em que pese os sistemas de checagem de antecedentes atualmente disponíveis não apresentarem todas as informações relativas aos demandantes de uma credencial aeroportuária, notadamente aquelas não relacionadas ao cometimento de crimes, os dados podem ser obtidos mediante denúncias, pesquisas aleatórias ou incorporados nas rotinas automatizadas em momento futuro.

Nesse sentido, é indispensável que todos que executam suas atividades funcionais nas áreas controladas ou restritas de aeroportos sejam submetidos a verificação dos antecedentes sociais e criminais. Inclusive, a Nota Técnica 7 que fundamentou proposta para Edição do Programa de Segurança contra Atos de Interferência Ilícita da Agência Nacional de Aviação Civil (PAVSEC - ANAC); Revogação do RBAC nº 111; Emenda ao RBAC nº 107; e Emenda ao RBAC nº 108, já abordou a necessidade de verificação de antecedentes previamente à concessão de permissão de acesso a todos os servidores públicos que acessam às ARS de forma desacompanhada.[10]

Tal verificação de antecedentes é procedimento estabelecido pelo Anexo 17:

Anexo 17 - 10ª Edição - abril de 2017

4.2.4 Each Contracting State shall ensure that background checks are conducted on persons other than passengers granted unescorted access to security restricted areas of the airport prior to granting access to security restricted areas.

Tradução livre:

4.2.4 Cada Estado Contratante assegurará que sejam realizadas verificações de antecedentes de pessoas que não sejam passageiros a quem tenha sido concedido acesso desacompanhado a áreas restritas de segurança do aeroporto antes de conceder acesso a áreas restritas de segurança.

Além disso, há recomendação para que os Estados façam regularmente, e não apenas no ato de credenciamento, novas verificações de antecedentes para todas as pessoas cujo acesso for concedido, conforme disposição do Anexo:

Anexo 17 - 10ª Edição - abril de 2017

4.2.9 Recommendation.— Each Contracting State should ensure that checks specified in 4.2.4 be reapplied on a regular basis to all persons granted unescorted access to security restricted areas.

Tradução livre:

4.2.9 Recomendação. - Cada Estado Contratante deve assegurar que os controles especificados em 4.2.4 sejam reaplicados regularmente a todas as pessoas que obtiverem acesso desacompanhado a áreas restritas de segurança.

Para operacionalizar tal investigação de antecedentes criminais/sociais, considerada a sistematização dos dados e o poder desempenhado pela Polícia Federal como responsável pelo policiamento aeroportuário, é relevante que todos que desempenhem suas funções públicas no aeroporto sejam cadastrados no setor de credenciamento do aeroporto, com prévia verificação de antecedentes por sistemática estabelecida pela Polícia Federal.

- **Do sistema de controle e segurança dos pontos de acesso de servidores**

De antemão, a necessidade de identificação de pessoas nos pontos de controle designado para permitir acesso às áreas restritas de segurança é determinada pelo Anexo 17 da OACI, conforme a seguir:

Anexo 17 - 10ª Edição - abril de 2017

4.2.1 Each Contracting State shall ensure that the access to airside areas at airports serving civil aviation is controlled in order to prevent unauthorized entry.

4.2.3 Each Contracting State shall ensure that identification systems are established in respect of persons and vehicles in order to prevent unauthorized access to airside areas and security restricted areas. Identity shall be verified at designated checkpoints before access is allowed to airside areas and security restricted areas.

Tradução livre:

4.2.1 Cada Estado Contratante assegurará que o acesso às áreas do lado ar nos aeroportos que servem a aviação civil seja controlado, a fim de impedir a entrada não autorizada.

4.2.3 Cada Estado Contratante assegurará que sejam estabelecidos sistemas de identificação em relação a pessoas e veículos, a fim de impedir o acesso não autorizado às áreas do lado ar e às áreas restritas de segurança. A identidade deve ser verificada em postos de controle designados antes que o acesso seja permitido às áreas do lado ar e áreas restritas de segurança.

Destaca-se que o número de acesso à ARS deve ser limitado considerando os custos e a melhor gestão da segurança. Nesse sentido, transcreve-se o art. 62 do PNAVSEC:

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.

Via de regra, a autenticação de ingresso pode ocorrer de três formas: por meio de informação que a pessoa saiba (senhas), por objeto que a pessoa possua (chaves físicas ou eletrônicas/cartões) ou pelo que a pessoa é (características físicas ou comportamentais).

Os aeroportos menos complexos usam crachá simples como método de controle de acesso. O regulamento vigente determina que o documento possua foto e dados do credenciado, assim como a data de expiração da autorização. Já os aeroportos mais complexos, há utilização de meio eletrônico de controle de acesso para impedir o ingresso de pessoas não autorizadas (credenciais vencidas ou extraviadas, por exemplo).

Além da utilização para acesso, a credencial aeroportuária deve ser usada ostensivamente, para atestar a permissão de todas as pessoas que estão no recinto.

É cediço que a utilização de cartões de acesso, em que pese mais segura que o uso de crachá simples, traz consigo algumas vulnerabilidades insanáveis. Inicialmente, a depender da tecnologia utilizada, os dados dos cartões podem ser clonados, duplicando a chave de acesso que deveria ser individual. Além disso, em caso de extravio do cartão, até a identificação do fato e subsequente cancelamento nos sistemas de acesso, é possível o ingresso de pessoas não autorizadas na ARS.

Esta vulnerabilidade sistêmica é minimizada com a realização de inspeção de 100% das pessoas que acessam a ARS, que impede a introdução de materiais proibidos, e também pelo monitoramento de todas as áreas críticas do aeroporto, para atuação frente aos comportamentos suspeitos. Entretanto, considerar a não realização da inspeção, aumenta vulnerabilidade e risco ao sistema de segurança aeroportuário.

Assim, em um cenário de ausência de inspeção, é indispensável que o acesso seja autorizado unicamente por meio que impeça o extravio ou compartilhamento de chaves de acesso, diferentemente de senhas (que podem ser fornecidas, inclusive mediante coação, a terceiros) ou chaves e cartões (que podem ser extraviados). Nesse sentido, as únicas tecnologias que se mostram adequadas são as biométricas, seja por meio de reconhecimento facial, identificação digital, por identificação da íris, da retina ou outras tecnologias disponíveis, desde que com alto índice de confiabilidade.

Outrossim, nos pontos de acesso que não contem com um vigilante ou Agente de Proteção da Aviação Civil - APAC, seria necessária implantação de equipamentos de segurança para controle de acesso individual (tais como portas eclusas ou catracas torniquete) em todos os acessos, capazes de impedir que uma pessoa não credenciada pegue “carona” com uma credenciada, inclusive mediante coação.

A conjunção de acesso biométrico com equipamentos de segurança para controle de acesso individual garante que apenas pessoas com credenciais válidas acessem a ARS. Em caso de substituição da inspeção de 100% das pessoas ingressantes em ARS, essas medidas de segurança seriam alternativas para mitigar parte do aumento no nível de risco.

Sugere-se que controle de acesso biométrico para os servidores seja disponibilizado inclusive nos pontos de acesso que dispuserem de APAC, uma vez que a medida visa a reduzir o eventual assédio sofrido pelos agentes de segurança da aviação civil e ainda possibilita uma melhor implementação sistematizada do critério randômico, sem que haja distinção pessoal entre os agentes públicos.

Além das medidas apresentadas, é importante que os locais de acesso dos agentes públicos mantenham o monitoramento por câmeras, de modo a desestimular a tentativa de acesso indevido por terceiros não autorizados, bem como possibilitar sua identificação em caso de eventuais ocorrências.

Ressalta-se que o monitoramento por câmeras está disposto no parágrafo 107.105(c)(2) do RBAC nº 107.

As câmeras de segurança devem ser posicionadas de forma a capturar com clareza as imagens, assegurando a identificação das pessoas que acessem a ARS, e deverão ser armazenadas por período que possibilite a consulta por parte de autoridades quando necessário (auditorias ou investigações em caso de violações, por exemplo). Os prazos de guarda deverão obedecer o disposto nos Programas de Segurança Aeroportuária aprovados para cada aeroporto.

Qualquer medida de segurança deve estar sujeita a controles, que desestimulem seu descumprimento e possam ser utilizados para apuração de irregularidades. E o registro de imagens tem-se mostrado valiosa ferramenta para elucidação de infrações das mais variadas naturezas.

- **Da Inspeção Aleatória**

Em um cenário que não houvesse inspeção de 100% das pessoas que acessam a área restrita de segurança, a inspeção aleatória baseada em análise de risco é uma alternativa para mitigar parte do risco de ingresso com itens proibidos à ARS. A sujeição à aleatoriedade e à imprevisibilidade é fundamento de segurança para minorar os riscos de que pessoas que tenham acesso à ARS sem a inspeção ou os seus pertences de mão sejam utilizados para introdução de objetos proibidos.

Ademais, a inspeção aleatória estaria alinhada com o anterior entendimento do Anexo 17 (9ª edição, de março de 2011), que permitia aos Estados estabelecerem outros controles de segurança. No texto antigo, caso a inspeção de 100% das pessoas não pudesse ser realizada, era exigido o mínimo de procedimentos de triagem proporcional, com aleatoriedade e imprevisibilidade, que deveriam ser aplicados de acordo com avaliação de risco.

No modelo atual, com inspeção de 100% dos ingressantes, caso uma pessoa com risco elevado entrasse na ARS, ao menos poder-se-ia afirmar com razoável segurança que a pessoa não porta nenhum item que pode ser utilizado para causar estragos significativos a uma aeronave. Em um possível modelo sem inspeção, se essa pessoa não for selecionada para inspeção aleatória, não se pode dizer o mesmo. Portanto, é essencial que haja a imprevisibilidade de uma inspeção aleatória, pois a medida tem efeito dissuasivo, conforme recomendação do Anexo 17:

Anexo 17 - 10ª Edição - abril de 2017

4.1.2 Recommendation.— Each Contracting State should promote the use of random and unpredictable security measures. Unpredictability could contribute to the deterrent effect of security measures.

Tradução Livre:

4.1.2 Recomendação sobre. - Cada Estado Contratante deve promover o uso de medidas de segurança aleatórias e imprevisíveis. A imprevisibilidade pode contribuir para o efeito dissuasivo das medidas de segurança.

Assim, para efetividade das inspeções aleatórias, sua principal característica deve ser a imprevisibilidade, que segundo o RBAC nº 107 é definido como:

“...a implementação de medida de segurança com frequências irregulares, em diferentes locais ou utilizando meios variados, de acordo com um marco definido, com o objetivo de aumentar sua eficácia e seu efeito dissuasivo”

Além disso, a implementação da inspeção aleatória deve observar parâmetro de risco associado ao aeroporto. Destaca-se que o risco é dinâmico, podendo se alterar ao longo do tempo em função de variáveis como degradação das barreiras e demais medidas de segurança (ou vulnerabilidades), alteração do ambiente em que o aeroporto encontra-se localizado (ex: presença de grupos criminosos), alteração da operação (ex: implementação de novos voos para países alvo de terrorismo) bem como em função de eventos pontuais (ex.: grandes eventos esportivos, presença de autoridades no recinto aeroportuário).

Assim, é importante que o risco seja constantemente reavaliado e os índices de inspeção sejam ajustados às novas realidades. Dessa forma, é apropriado que, tal qual já ocorre em relação à inspeção aleatória de passageiros, o índice de inspeção de agentes públicos seja definido por

meio de Diretriz de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita - DAVSEC, levando em consideração todos os fatores capazes de influenciar no risco local.

Por fim, ainda que haja substituição da inspeção de todos que acessam a ARS por outras medidas de segurança, na eventualidade de elevação do risco, deve-se preservar a possibilidade de que sejam adotadas medidas adicionais de segurança, inclusive e principalmente a obrigatoriedade de realização de inspeção em todas as pessoas que ingressam a ARS, de forma a garantir a segurança. A principal razão é equalizar o risco adicional verificado com medidas de segurança adicionais.

Por fim, não é demais frisar que o operador aeroportuário deve assegurar-se que sejam adotadas práticas para que as inspeções sejam de fato aleatórias, não dependendo de decisão humana sujeita a critérios subjetivos e, portanto, passíveis de vícios.

Portanto, deve haver implementação de medidas que assegurem que não haja pontos de acesso “imunes” à inspeção aleatória, nem a discriminação de pessoas, de modo a aumentar a sua eficácia.

- **Da comunicação de itens proibidos**

Conseqüência à implementação de inspeções aleatórias é a pronta identificação de pessoas autorizadas a portar armas ou outros itens proibidos dentro da ARS. É necessária ciência pela polícia aeroportuária das pessoas que possuam autorização para portar objetos proibidos na ARS, inclusive para o caso destas pessoas terem sido selecionadas para eventual inspeção.

Tal conhecimento também é relevante para o caso de elevação de risco aeroportuário. Considerando que, nessas situações, serão adotadas medidas de segurança adicionais, inclusive possível inspeção de todas as pessoas, é essencial que os itens proibidos e as pessoas que possuem prerrogativa para o ingresso e porte sejam identificados.

Referida identificação assemelha-se a aplicada atualmente aos demais trabalhadores do aeroporto, que por força do ofício necessitam entrar em zona restrita com itens proibidos, não se constituindo propriamente em novidade ao operador aeroportuário. O controle das pessoas que ingressam com itens proibidos consta no RBAC nº 107:

RBAC nº 107, EMENDA nº 01

107.105 Pontos de Acesso à Área Restrita de Segurança

(d) O operador de aeródromo deve garantir que materiais de serviço, mercadorias ou suprimentos direcionados à ARS sejam objeto de controle de segurança apropriado, podendo submetê-los à inspeção.

De mais a mais, segundo o PNAVSEC o órgão de segurança deve ser acionado em caso de detecção de itens proibidos em ARS, sendo que, também mostra-se relevante o conhecimento prévio pelo órgão das pessoas e dos itens proibidos que possam portar.

Art. 123. A PF ou, na sua ausência, o órgão de segurança pública responsável pelas atividades de polícia no aeroporto, será acionado em caso de detecção de arma de fogo,

de artefatos explosivos, de artefatos QBRN, ou de outros materiais perigosos ou proibidos, ou de artigos suspeitos, conforme atos normativos da ANAC.

Dessa forma, a atenção dos agentes de segurança aeroportuária e - de forma indireta - de todos os demais credenciados, deve estar sempre voltada a identificar pessoas eventualmente armadas na ARS tornando possível averiguar se possuem de fato autorização para o porte de arma. A necessidade vale também para outros itens cujo ingresso na ARS é proibido (lâminas, certas ferramentas, venenos...) que, previamente ao credenciamento, sejam compostos em uma lista nominal encaminhada pelo órgão ao qual está vinculado indicando o nome do agente público e os itens necessários para o desempenho de suas atribuições legais.

Tal medida assemelha-se ao tratamento dado ao passageiro armado, conforme parágrafo único do art. 18 da Resolução nº 461/2018, que dispõe sobre os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados, regulamentando a necessidade de que "todos os itens considerados proibidos pela regulamentação específica que o passageiro armado estiver portando deverão estar listados no formulário de autorização de embarque armado."

- **Da inspeção de 100% dos pertences de mão**

É relevante salientar que a realização de inspeções aleatórias em pessoas não implica na aplicação do mesmo procedimento para seus pertences, isso porque a ocultação de itens proibidos de médio e grande porte é muito mais simples mediante o ingresso com bolsas e pacotes do que junto ao corpo. Assim, o risco envolvido no ingresso de pessoas portando pertences é maior em relação ao de pessoas não portando pertences.

Nesse sentido, e considerando que durante as atividades laborais não é necessário transitar com bolsas e pacotes - salvo poucas exceções, não há justificativa plausível para autorizar o ingresso de pertences de mão sem inspeção. Nos casos em que a atividade laboral exigir o trânsito com esse tipo de pertences, a norma deverá excepcionar tais situações.

Os agentes públicos que necessitem ingressar com pertences de mão pessoais realizariam o primeiro ingresso por meio de ponto de acesso que dispusesse de infraestrutura para inspeção com APAC, em seguida, circulariam pelos demais controles de acesso, desde que não portem mais os volumes pessoais.

Nos casos excepcionais em que o trabalho demande o ingresso com volumes, o programa de segurança aeroportuária, considerando as especificidades de cada aeroporto, regulamentaria os fluxos e pontos de acesso a serem utilizados, sempre observando que o número de acesso à ARS deve ser limitado, conforme o art. 62 do PNAVSEC:

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.

Por fim, carga, bagagens e objetos retidos e apreendidos por decisão de órgãos de controle de fronteira, acompanhados dos respectivos autos de retenção, poderiam ser tratados em fluxos operacionais e medidas de segurança diferenciadas, desde que previstos no PSA.

Observa-se que os regulamentos atualmente vigentes já preveem a inspeção dos bens transportados por pessoas autorizadas a ingressar na ARS portando itens considerados proibidos. A título de exemplo, pode-se citar o procedimento de embarque de passageiros armados (agentes públicos que possuem porte de arma e encontram-se a serviço, necessitando embarcar na aeronave portando o armamento), regulamentado por meio da Resolução ANAC nº 461/2018, que dispõe nos artigos 17 e 18 acerca da inspeção dos bens transportados como bagagem de mão, determinando que deverão ser submetidos a inspeção, nos termos a seguir transcritos:

Resolução ANAC nº 461/2018

Art. 17. Para acesso à ARS, o passageiro armado deverá submeter seus bens transportados como bagagem de mão à inspeção de segurança da aviação civil, conforme regulamentação da ANAC.

Parágrafo único. O passageiro armado que, em caso de conexão, sair da ARS, deverá se submeter a novo procedimento de identificação e inspeção, sendo necessária coordenação com o operador aéreo, nos termos do art. 15, § 5º, desta Resolução.

Art. 18. O passageiro autorizado a embarcar armado, além da arma de fogo e munições, poderá portar outros itens considerados proibidos para acesso às ARS desde que façam parte do seu equipamento operacional, com exceção de gás lacrimogêneo, gases similares incapacitantes ou outros artigos vedados ao transporte aéreo civil conforme RBAC nº 175 e demais limitações desta Resolução.

Parágrafo único. Todos os itens considerados proibidos pela regulamentação específica que o passageiro armado estiver portando deverão estar listados no formulário de autorização de embarque armado.

- **Do controle de acesso de veículos**

No que tange aos veículos, é essencial que o controle de acesso tenha tratamento semelhante ao dispensado às pessoas, isso é, que sejam realizadas inspeções de forma aleatória. Em todos os casos, deve ser realizada, no mínimo, verificação dos compartimentos para evitar o acesso de pessoas não identificadas.

Tal medida justifica-se pelo fato de os veículos possuírem diversos compartimentos que podem ser utilizados para ocultar volumes, inclusive sem o conhecimento de seus condutores e demais passageiros.

Com o constante tráfego das viaturas para fora do perímetro aeroportuário, uma pessoa mal intencionada poderia, por exemplo, conhecendo rotinas dos servidores, aproveitar-se de um instante em que a viatura fica sem vigilância durante uma manutenção, abastecimento ou até mesmo durante período em que encontre-se estacionada enquanto seus ocupantes resolvem demandas fora do aeroporto, para ocultar itens proibidos no automóvel e posteriormente

recuperá-los dentro da ARS. Assim, a viatura funcionaria como um “cavalo de tróia” ainda que seus ocupantes não tivessem qualquer intenção de agir de tal forma.

Nesse sentido, a função dissuasória das inspeções aleatórias é medida de segurança para evitar a utilização da viatura como vetor de contaminação da ARS. Além disso, deve haver utilização do sistema de checagem de credencial para todas as pessoas que estiverem no veículo.

Por fim, quando o ingresso de veículo ocorra sem inspeção, por não ter sido selecionado aleatoriamente, o APAC deverá certificar-se que todos os seus ocupantes encontram-se credenciados, por meio do mesmo sistema de controle de acesso biométrico, devendo assegurar-se que não há nenhuma pessoa não credenciada oculta nos compartimentos do veículo.

- **Do conjunto de outras medidas de segurança**

Apresentadas as medidas de segurança baseadas em avaliação de risco a serem adotadas para controle de acesso dos agentes públicos às ARS, deve-se destacar que, em que pese a redução do nível de segurança em relação ao procedimento atualmente previsto em norma - se adequadamente executadas-, as medidas apresentadas são suficientes para prover um nível aceitável de segurança contra atos de interferência ilícita.

Se por um lado a realização de inspeções de forma aleatória reduz a certeza de que a ARS encontra-se isenta de itens proibidos, por outro há a melhoria dos processos de credenciamento e identificação dos agentes públicos.

Nesse sentido, no que tange aos agentes públicos, o foco principal da segurança desloca-se do momento da inspeção para o controle de antecedentes e fiscalização permanente do cumprimento das normas de segurança a que estão submetidos.

Entretanto, é necessário observar que as medidas de segurança prescritas são complementares, sendo que a não submissão a qualquer uma delas acaba por comprometer o processo como um todo. Dessa forma é essencial que as medidas sejam aplicadas em sua integralidade, sob pena de elevação do nível de risco a níveis inaceitáveis.

Feita essa ressalva, o agente público que descumpra as regras deve ser impedido de usufruir do benefício. Dessa forma, a própria possibilidade de enquadramento em procedimentos menos rígidos funciona como estímulo ao cumprimento da norma.

- **Do descumprimento das medidas de segurança**

Conforme apresentado, é necessário que reste claro a todos os credenciados as consequências do eventual descumprimento da norma. A falta de previsão normativa, além de trazer insegurança jurídica ao concessionário, pode implicar na falta de padronização da sua aplicação nos diversos aeroportos, e conseqüente resistência ao cumprimento da norma por parte dos agentes públicos.

Assim, a proposta é que a norma prescreva claramente que, caso se recusem a cumprir com qualquer obrigação regulamentar, os agentes públicos enquadrados na norma como qualificados para os procedimentos de segurança baseados em análise de risco deverão perder a prerrogativa, submetendo-se ao procedimento padrão aplicável às demais pessoas.

Nesse sentido, entende-se que a recusa em cumprir com qualquer das obrigações eleva o risco associado ao agente de maneira não tolerável, comprometendo de forma crítica a segurança aeroportuária.

Ressalta-se que as disposições normativas apresentadas possuem caráter de qualificação para adoção do procedimento diferenciado, e a medida decorrente do descumprimento das disposições, portanto, não possui caráter sancionatório, mas tão somente caracterizam a desqualificação para o usufruto do procedimento diferenciado, cujo descumprimento implica na submissão do agente ao procedimento padrão do aeroporto.

Destaca-se, da mesma forma, que a recusa em cumprir com os requisitos para enquadramento no procedimento baseado em risco ou a falta de interesse em se enquadrar no modelo proposto, não implica na impossibilidade de credenciamento do agente público para atuar no aeroporto, mas sim na obrigatoriedade de submissão do indivíduo aos procedimentos tradicionais de segurança.

Assim, o agente público que não desejar ser incluído no procedimento baseado em risco deverá ser credenciado e submeter-se ao procedimento padrão de segurança do aeroporto. Caso o agente público submetido ao procedimento padrão se recuse a ser inspecionado, deverá ter o acesso negado, nos termos do regulamento já vigente.

Por fim, impende salientar que a recusa de agente público credenciado a submeter-se ao procedimento baseado em risco, bem como a tentativa de acesso às ARS portando outros itens proibidos sem autorização, configura o mau uso da credencial, considerando que o agente assumiu o compromisso de cumprir com as normas regulamentares no momento do credenciamento, motivo pelo qual a conduta deve ser comunicada à Polícia Federal (ou ao órgão policial responsável pelas atividades AVSEC do aeroporto) bem como à ANAC por meio de DSAC, para análise e adoção das medidas cabíveis.

- **Dos agentes públicos dos órgãos com prerrogativas de acesso**

Considerando a necessidade da limitação do número de pessoas ao estritamente necessário, é importante delimitar quais órgãos exercem funções de controle ou fiscalização no interior das ARS que poderiam ter suas atividades prejudicadas por eventuais atrasos causados por inspeções de segurança, conforme já apresentado nesta nota técnica.

Após longas discussões no âmbito do CTSAC, identificou-se que os órgãos que desempenham atividades na aduana, bem como a ANAC 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.

Assim, conforme discutido e registrado nas diretrizes, que trata do trabalho realizado pelo CTSAC, os 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 - se enquadrariam no critério de necessidade apresentado. A inclusão de agentes de outros órgãos, bem como a não delimitação dos órgãos poderia trazer elasticidade exagerada à norma, o que é indesejado conforme já explanado anteriormente.

Além disso, cabe observar que nem todos os agentes de um órgão precisam, necessariamente, transitar entre as áreas do aeroporto, exemplo claro são aqueles que desempenham funções meramente administrativas. Também é entendimento que não apenas os órgãos devem ser delimitados, como também os agentes desses órgãos que, em função do tipo de atividade que exercem nos aeroportos, realmente necessitam de alternativa para o acesso a áreas restritas.

- **Do impacto da implementação das medidas**

No que diz respeito aos custos para implantação das alterações, observa-se que os aeroportos já dispõem de obrigação de credenciamento das pessoas que trabalham no aeroporto, não haveria elevação significativa no trabalho ou insumos necessários para credenciar os agentes públicos lotados no aeroporto.

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 mais complexos 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 apenas 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 a verificação biométrica. Nesse ponto, há de se considerar que a solução tecnológica indicada é de ampla utilização, estando presente

até mesmo empresas e em condomínios residenciais, não apresentando ao que tudo indica, custos proibitivos.

De mesma sorte, sistemas de controle de acesso são empregados em estádios de futebol para impedir o acesso de torcedores envolvidos em atos de violência, conforme se depreende de decisão liminar prolatada nos autos do processo nº 0004691-23.2017.8.19.0207 do qual transcrevo o seguinte trecho:

*“(…) Dado o avanço tecnológico não é crível o argumento da complexidade da implantação do sistema biométrico. Com as atuais facilidades é indispensável a utilização de processo de identificação pessoal mais seguro que possa impedir que o torcedor banido venha a adentrar nos estádios esportivos. A identificação individual baseada em processos que utilizam a biometria é a única que minimiza as falhas encontradas em outras formas de credenciamento de indivíduos (cartões magnéticos, senhas pessoais, etc.). Saliente-se por derradeiro que o óbice referente ao custo da implantação do sistema não serve de argumento que impeça a imediata implantação. Em excelente trabalho elaborado junto à Universidade Tecnológica Federal do Paraná intitulado *PROTÓTIPO DE SISTEMA DE CATRACAS BIOMÉTRICAS PARA ESTÁDIO DE FUTEBOL* (in: Abner Kloss Kamaroski e Luiz Antonio Bardelli; Universidade Tecnológica Federal do Paraná Departamento Acadêmico de Eletrônica; Curitiba 2013), ‘A plataforma é de baixo custo quando comparada a outros equipamentos similares’ (pg. 53) sendo certo que o custo unitário da catraca situa-se abaixo de R\$ 6.820,00 por unidade levando-se em conta o projeto mencionado naquele trabalho. Os mesmos autores (pg.54), fazem menção ao valor de produtos similares de outros fabricantes ou valores exemplificativos de R\$ 4.500,00 e R\$ 3.850,00. O modelo de controle de acesso por biometria já foi implantado com sucesso pelo Clube Atlético Paranaense no Estádio Arena da Baixada bem como no Estádio Ressacada em Santa Catarina a título de ilustração. A adoção de um controle biométrico tal como mencionado neste decisum é a única forma de garantir ao torcedor o direito à segurança, durante e após a realização das partidas previsto no art. 13 do Estatuto, e mais ainda, o único que confere uma interpretação conforme a um dos alicerces axiológicos da Lei Maior, já que o direito à segurança encontra-se inserido como um predicado dentro das garantias fundamentais no bojo do art. 5º, caput, da Constituição da República. Outrossim, somente emprestando uma interpretação sistemática entre as diversas previsões inseridas no texto do Estatuto do Torcedor é possível extrair daquele preceito jurídico isolado o verdadeiro alcance dentro do sistema normativo mais amplo que o envolve. Isso posto, DEFIRO a liminar pleiteada para determinar que os réus, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, adotem e implantem sistema tecnológico, incluindo hardware e software de verificação biométrica para acesso a estádio vinculado ao banco de dados e informações deste Juizado Especial do Torcedor e de Grandes Eventos, à rede INFOSEG e ao Portal de Segurança Pública, bem como ao banco de dados e informações do GEPE/PMERJ, possibilitando a identificação dos torcedores infratores já punidos e suspensos nos estádios, por decisão administrativa e/ou judicial de modo a viabilizar o impedimento do acesso destes torcedores aos estádios de futebol que façam parte da lista de locais designados para a realização das partidas oficiais organizadas pelas QUINTA e SEXTA rés, nos limites territoriais deste Estado do Rio de Janeiro, sob pena de multa diária ora fixada à razão de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), para cada um dos réus e considerando a capacidade econômica e por se tratarem de pessoas jurídicas de grande porte, [...]”*

Assim, em que pese as diferenças entre projetos, não é razoável supor que a segurança aeroportuária mereça menor cuidado que arenas esportivas, e ainda que o custo de implantação se mostrasse superior, seria medida plenamente justificável.

Com o fito de dimensionar os aeroportos que demandariam ajustes em suas estruturas, segundo dados divulgados no sítio eletrônico da Receita Federal, há no país 39 aeroportos com presença de servidores do órgão, já considerados os terminais de carga e passageiros. Desses, 19 já possuem a obrigação de contar com sistemas automatizados de identificação.

Observa-se que as medidas relativas a inspeções aleatórias nos servidores, comunicação de porte de itens proibidos por pessoas autorizadas, inspeção dos pertences de mão e controle de acesso de veículos, já são atividades executadas em todos os aeroportos, de modo que não trazem qualquer novidade ou custo associado.

Por fim, e não menos importante, deve-se destacar que, a nova sistemática de inspeções aleatórias permite o incremento do número de canais de acesso a um custo reduzido, pois os acessos exclusivos para agentes públicos demandam infraestrutura extremamente simplificada, demandando apenas o equipamento de controle de acesso individualizado por meio de controle biométrico e câmera, dispensando a aquisição de equipamentos mais sofisticados e onerosos, como equipamento de raios-X, pórtico detector de metais, detector de traços de explosivos bem como a equipe de agentes de proteção habilitada a operá-los.

2.1.4 ALTERNATIVAS CONSIDERADAS PARA RESOLUÇÃO DO PROBLEMA

Constatado o problema relacionado à facilidade no acesso dos servidores, apresentados os riscos associados ao acesso em ARS, considerados o tratamento internacional sobre o tema, e considerando as possíveis medidas alternativas à inspeção dos servidores, passa-se à análise de alternativas regulatórias.

- **A) Manutenção da inspeção de 100% das pessoas**

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 tecnicamente ótima, não resolveria a questão da alegada dificuldade relacionada a facilitação por parte dos agentes estatais.

- **B) Adoção de todas as medidas alternativas propostas a servidores da Receita Federal**

Nessa proposta, considera-se a possibilidade de aplicação de todas as medidas alternativas propostas na parte B desta nota técnica apenas aos servidores da Receita Federal.

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 aeroportos mais complexos, que já necessitam de sistemas automatizados de identificação 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 aeroportos menos complexos, 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) 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 apresentadas na parte B desta nota técnica 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 mais demandam agilidade, sem relativizar demasiadamente as inspeções, o que é indesejado conforme já explanado anteriormente.

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 servidores 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.

2.1.5 ALTERNATIVA SUGERIDA

A partir dos dados lançados e das análises realizadas para as medidas, sugere-se a adoção da proposta C.

2.1.6 DAS MEDIDAS TRANSITÓRIAS

Considerando os custos de implementação da medida indicada, sugere-se a adoção do prazo de 90 dias para a implementação do sistema de acesso para os agentes públicos nos acessos que o operador do aeródromo em conjunto com os órgãos, julgar necessário.

Até a implementação do procedimento de inspeção de agentes públicos de forma randômica, sugere-se que seja mantida a diretriz do art. 2º do Decreto nº 9.704/2019, para que os servidores da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, no exercício de suas atividades nas ARS, devidamente credenciados pelo operador aeroportuário, estejam sujeitos ao mesmo procedimento de inspeção de segurança aplicável aos servidores da Polícia Federal.

2.1.7 DAS PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Propõe-se a inserção de tabela com dosimetria das infrações que não possuem dosimetria prevista na Resolução nº 472, referente aos requisitos com particularidades criadas na presente revisão com a necessidade de elaboração de lista de agentes públicos que podem ser inspecionados randomicamente.

Relevante notar que o tratamento conjunto da obrigação e da consequência pela sua inobservância já vem sendo observado em processos normativos mais recentes: a Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, que trata de “Condições Gerais de Transporte Aéreo”, trouxe

os próprios limites para os valores de multa para as hipóteses de descumprimento ao nela disposto; a Resolução nº 440, de 9 de agosto de 2017, trouxe, em seu Capítulo IV, o regime de sanções que incide no processo de registro dos serviços de transporte aéreo; e, mais recentemente a Resolução nº 484, de 26 de julho de 2018, acrescentou um anexo “Tabela de Infrações” na Resolução nº 158 e revogou três itens da Tabela II do Anexo III da Resolução nº 25.

Na Nota Técnica nº 2(SEI)/2016/SPI, que fundamentou a proposta de alteração normativa que resultou na edição da Resolução nº 472, chamou-se atenção à importância de se

“disciplinar as sanções aplicáveis nos próprios normativos que regem as obrigações impostas ao regulado, para promover maior transparência e facilidade para o regulado na associação entre as obrigações impostas e as consequências de sua violação, além de privilegiar a crítica à proporcionalidade da penalidade prevista para a criticidade do requisito a ser observado no curso dos processos de alteração normativa, tanto pelo regulador, por meio de análise de impacto regulatório, como pelo regulado, via audiência pública”.

No âmbito da regulamentação da SIA, o exemplo mais emblemático dessa tendência, de trazer as penalidades no mesmo normativa que consolida os padrões a serem observados, foi o advento da Emenda nº 01 ao RBAC nº 108, que introduziu o Apêndice B no RBAC nº 108 – “Dosimetria das Sanções Aplicáveis às Infrações ao Regulamento”.

Essa emenda trouxe também uma inovação: para cada requisito do RBAC nº 108, fez constar, no Apêndice B do documento, uma consideração quanto à incidência de sanção, e eventuais valores mínimo, intermediário e máximo da multa respectiva.

A relação entre o dispositivo específico e a consequência do seu descumprimento passou, assim, a ser direta, ficando eventual necessidade de esclarecimento adicional suprida no próprio campo “incidência da sanção” do dispositivo referenciado.

A presente proposta de alteração normativa vai no mesmo sentido – de relacionar o dispositivo específico à sanção cominada ante o seu descumprimento –, utilizando, como ponto de partida, idêntico formato da edição da Emenda nº 01 ao RBAC nº 108.

Sobre os valores utilizados, utilizou-se a mesma premissa utilizada para a dosimetria no RBAC nº 108, na Resolução nº 472 e na Resolução nº 461, com o valor mínimo de R\$ 4.000 para infrações que refletem baixo risco e valor mínimo de R\$ 40.000 para infrações que tendem a ocasionar riscos mais elevados.

Nesse sentido, a exigência de possuir infraestrutura para controle de acesso, se equipara ao requisito de não implementação de controles administrativos ou tecnológicos para garantir a credibilidade do sistema de credenciamento e autorização, da Resolução nº 472. Dessa forma, associando-se os riscos das não conformidades, sugere-se a adoção do mesmo valor mínimo de R\$ 40.000 para cada infração.

Os caso de falta da manutenção de lista de agentes autorizados à inspeção randômica ou da sua disponibilização, se equiparam ao requisito genérico previsto na Resolução nº 472 de não observância de requisitos relativos à segurança da aviação civil contra atos de

interferência ilícita, associando o risco, sugere-se a adoção de valor mínimo de R\$ 10.000 por cada constatação de infração.

Por fim, considerada a associação da falta de priorização aos agentes públicos, quando da realização da inspeção de segurança com o a falta de prioridade ao atendimento de passageiro armado, previsto na Resolução nº 461, sugere-se a adoção de valor mínimo de R\$ 4.000 para cada infração constatada.

2.1.8 DE OUTROS AJUSTES PONTUAIS

Tendo em vista o atual processo de revisão da Resolução nº 207, foi observada a oportunidade de realizar outros ajustes pontuais que não estão relacionados com a inspeção em agentes públicos.

Esses ajustes se relacionam com os procedimentos utilizados para a realização das inspeções de segurança e foram inseridos no art. 3º, buscando compatibilizar o conteúdo da Resolução nº 207 com os procedimentos de inspeção atualmente previstos no restante da regulamentação AVSEC.

Também foi realizado ajuste no art. 3º para tornar clara a possibilidade de realização da busca pessoal em local público, uma vez que a inspeção em local reservado e com a presença de testemunha só é exigida quando solicitada pelo inspecionado.

3. AUDIÊNCIA PÚBLICA

3.1 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, a respeito da proposta ora apresentada.

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

Todos os comentários recebidos dentro do prazo desta audiência pública serão devidamente analisados pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA e respondidos por meio de Relatório de Análise de Contribuições, que será divulgado após a deliberação da Diretoria a respeito da proposta. Salienta-se que o texto final da nova regra poderá sofrer alterações em relação ao texto proposto em função da análise dos comentários recebidos.

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

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

As solicitações para acesso aos documentos com informação restrita de AVSEC da Audiência Pública devem ser encaminhadas para o endereço eletrônico: avsec@anac.gov.br.

3.2 Prazo para contribuições

Os comentários referentes a esta Audiência Pública devem ser enviados no **prazo de 10 (dez) dias corridos** a contar da publicação do Aviso de Convocação no Diário Oficial da União.

3.3 Contato

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

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC

Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA

Gerência de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita – GSAC

Setor Comercial Sul | Quadra 09 | Lote C | Ed. Parque Cidade Corporate - Torre

A CEP 70308-200 | Brasília/DF – Brasil e-mail: avsec@anac.gov.br