



FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO

Processo nº:	00058.003026/2020-04	Unidade Responsável (Sigla):	GTNO/SIA
Assunto do normativo:	Restrição e/ou inspeção de líquidos adquiridos em <i>free shops</i> de passageiros em processo de conexão de voos internacionais em aeroporto brasileiro.		
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

A Resolução nº 515, de 08 de maio de 2019, 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), aprovado pelo Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010 e que determina, em seu art. 67, que o acesso de passageiros, tripulantes, pessoal de serviço, empregados de concessionários do aeroporto e das administrações aeroportuárias e de servidores públicos às ARS somente será permitido após identificação e inspeção de segurança, conforme atos normativos da ANAC.

Sendo assim, a Resolução ANAC nº 515 apresenta o arcabouço regulatório para inspeção de passageiros no país, divulgando de modo ostensivo para a população os direitos e deveres quanto ao processo, incluindo procedimentos a serem seguidos e itens proibidos e permitidos.

Dentre outros temas presentes na Resolução, constam as regras para o transporte de líquidos.

A restrição de líquidos no Brasil é aplicável somente para voos internacionais e, seguindo padrão internacional, limita o transporte de líquidos e géis em recipientes com volume máximo de 100 ml, e de forma que não extrapolem 1 litro no total, conforme art. 4º da Resolução ANAC nº 515.

Sobre líquidos comercializados para passageiros em estabelecimentos localizados nas áreas de embarque (salas de embarque) e até mesmo nas aeronaves, o art. 5º da Resolução define que objetos líquidos (bebidas, perfumes, entre outros) adquiridos em tais locais, desde que fechados em embalagens plásticas lacradas e com a comprovação do recibo de venda, podem exceder o limite estipulado e ser transportados por passageiros para acesso às aeronaves.

Assim, a regulamentação em vigor, além de permitir a compra de líquidos em *free shops* no Brasil, traz ainda a permissão do acesso às salas de embarque internacional brasileiras de passageiros em conexão portando líquidos adquiridos em *free shops* de outros Estados ou até mesmo nas próprias aeronaves.

Ou seja, o Brasil reconhece a segurança de um LAG (líquido, aerossol e gel) proveniente de outro Estado somente por ter sido adquirido em uma área onde há aplicação de controles de segurança e por estar em um recipiente plástico transparente e com nota fiscal, sem realizar qualquer trabalho de avaliação ou reconhecimento da segurança na origem desse produto.

Trata-se ainda de procedimento que não atende ao preconizado pela OACI ao não prever qualquer processo de reconhecimento com outros Estados ou verificações em outros Estados para avaliar a segurança do processo de venda dos *free shops*, conforme *State Letter AS 8/11-07-26 Confidential*, de 30 de março de 2007

Assim, entende-se que existe uma brecha de segurança na regulamentação da ANAC atualmente em vigor, ao reconhecer volumes de líquidos adquiridos em outros Estados somente pela confirmação das características da sacola plástica e uma nota de compra, desalinhada à orientação da OACI, e em descompasso com as restrições ao transporte de líquidos aplicadas aos passageiros de origem.

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.

Alternativa A

Manter a regulação atual permitindo ao mercado definir a opção a ser adotada para atendimento de regulamentação específica sobre transporte de líquidos, aerossóis e géis - LAG de outros países (por meio da implementação das soluções de inspeção duplicadas: *Gate screening* (inspeção no portão de embarque) ou sala de embarque exclusiva para voos com destino a países que exigem restrições específicas para LAG; ou da aquisição e operação de equipamentos de inspeção de líquidos.

Apesar da inspeção duplicada em aeroportos ser uma das piores soluções para o problema em questão, uma vez que a duplicação de inspeção recai sobre um número muito maior de passageiros do que aqueles que teriam seus LAGs barrados nos acessos às salas de embarque, julga-se que deixar à escolha dos operadores a avaliação de implementação de outras medidas mais eficientes, de acordo com seus critérios e restrições, possa ser uma opção factível.

Observa-se que o Brasil restringe LAGs de passageiros de origem, de modo que já sujeita maior percentual de seus passageiros, os de origem, às restrições de LAGs. Assim, não haverá vantagem na operação aeroportuária se a inspeção ocorrer nos portões de embarque, devido ao embarque do pequeno percentual de passageiros em conexão internacional.

Em adição, destaca-se que a regulação em vigor não está totalmente em consonância com a orientação da OACI, apresentada por meio da *State Letter AS 8/11-07-26 Confidential*, de 30 de março de 2007, uma vez que há indicações dos Estados realizarem reconhecimento dos LAGs aceitos por outros Estados, o que não é realizado atualmente pelo Brasil. Muito embora o conteúdo presente na *State Letter* não possuir embasamento no arcabouço da Convenção de Aviação Civil Internacional, como estão seus Anexos, entende-se que esse material apresenta um entendimento internacional sobre a prática de aceitação de líquidos adquiridos em *free shops* e aeronaves.

Ou seja, o Brasil reconhece a segurança de LAG adquirido em outro Estado ou aeronave somente pelo fato dele ter sido adquirido em uma área onde supostamente há aplicação de controles de segurança e por estar em um recipiente plástico transparente e com nota fiscal, sem realizar qualquer trabalho de avaliação ou reconhecimento da segurança na origem desse produto. Em paralelo, destaca-se que o reconhecimento da inspeção de passageiros e bagagens somente poderia ser realizado por acordos e visitas *in-loco* periódicas para avaliação das medidas de segurança no país de origem, conforme 4.4.3 do Anexo 17 e 11.10.2.8 do DOC 8973.

Sendo assim, julga-se que, para atendimento das exigências de países que exigem restrições específicas para LAG, essa opção poderia apresentar um resultado desejado. No entanto, entende-se que existe uma brecha de segurança atualmente ao reconhecer volumes de líquidos adquiridos em outros estados somente

pela confirmação das características da sacola plástica e uma nota de compra, inclusive apontando mais uma vez que essa prática está desalinhada à orientação da OACI e em descompasso com as restrições aplicadas aos passageiros de origem.

Alternativa B

Restringir o acesso de LAGs em processos de conexão, excetuando no caso de submissão do LAGs ao procedimento de inspeção (facultativa a aquisição de equipamentos de inspeção de LAGs).

Essa opção possui lógica semelhante à opção A, porém inversa. Todos os LAGs possuem restrição de acesso às salas de embarque, a não ser que haja inspeção de segurança ou despacho dos volumes como bagagem despachada.

Com essa proposição é resolvido o desacerto entre a regulação vigente e a orientação da ICAO apresentada pela *State Letter AS 8/11-07-26 Confidential*, de 30 de março de 2007.

Destaca-se que o volume de passageiros em conexão portando líquidos é muito pequena em relação à sua totalidade, o que justifica um maior conforto para a maioria dos passageiros, inclusive dos de origem com destino aos países que exigem restrições específicas para LAG, em relação ao reduzido número de passageiros que teriam seus líquidos retidos.

Em adição, essa opção deixa à escolha do operador identificar a melhor opção para suas características e necessidades.

Nessa opção, cada operador aéreo informaria a seu passageiro se é possível ou não adquirir LAGs em voos com conexão no Brasil. Destaca-se que essa comunicação é um desafio para os operadores e para passageiros.

No entanto, ressalta-se que essa solução depende da maturidade dos operadores aéreos e de aeroportos em identificar a melhor solução para suas operações, assim como transparência e abertura para negociação entre eles para uma solução que possa atender a todos de uma melhor forma.

Nesse sentido, essa opção, se implementada, poderia ser acompanhada pela ANAC, por meio de reuniões com os operadores aéreos e aeroportuários e respectivas associações representativas desses setores, para avaliar como o assunto será coordenado e implementado, de forma a avaliar os impactos aos operadores e usuários, podendo a ANAC tomar outras ações mais intervencionistas para promover melhores técnicas e conforto aos usuários.

Alternativa C

Obrigar a aquisição de equipamentos para inspeção de líquidos em todos os canais de inspeção de conexão internacional no Brasil.

Nesse caso, a compra de equipamento para inspeção de LAGs em canais de conexão seria obrigatória, o que traria melhor facilitação do transporte aéreo aos usuários, atendendo às exigências de países que exigem restrições específicas para LAG e às orientações da ICAO.

No entanto, o custo para os operadores seria significativo, principalmente em aeroportos em que o volume de passageiros em conexão internacional-internacional é baixo. Nesses casos, essa opção poderia colocar uma opção frente à inspeção do LAG, que seria o despacho do volume como bagagem despachada.

A partir dos dados lançados e das análises realizadas para as medidas, sugere-se a adoção da Alternativa B, que alinha a regulação brasileira às recomendações da OACI, ao mesmo tempo em que permite uma certa flexibilidade aos regulados na escolha da melhor solução para cada contexto operacional (maior ou menor volume de passageiros em conexão internacional-internacional).

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

A solução para o problema apresentado passa pela aprovação pela Diretoria da ANAC de revisão da Resolução nº 515, de 08 de maio de 2019, 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 relacionadas aos líquidos adquiridos em *free shops* por passageiros em processo de conexão de voos internacionais em aeroporto brasileiro.

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, bem como estudar a necessidade de aquisição de equipamentos para inspeção de LAG, para se adequarem à nova regulamentação; 2. Os operadores aéreos deverão, após coordenação junto aos operadores de aeródromo, comunicar os passageiros quanto às restrições de transporte de LAG em cada aeroporto. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Até a entrada em vigor da regulamentação; 2. Até a entrada em vigor da regulamentação. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. GSAC/SIA, por meio das atividades de fiscalização; 2. GSAC/SIA, por meio das atividades de fiscalização.
Outros Órgãos	N/A	N/A	N/A

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; 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;

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.

II - garantir a aplicação dos padrões de AVSEC;

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;

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.

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

<input type="checkbox"/>	ANVISA	<input type="checkbox"/>	COMAER	<input type="checkbox"/>	Polícia Federal	<input type="checkbox"/>	Receita Federal
<input type="checkbox"/>	Outros	Vigiagro					

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

A revisão da regulamentação proposta no âmbito do presente projeto não afetará outros órgãos/entidades.

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

<input checked="" type="checkbox"/> 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 realizada pesquisa sobre o tema com outras autoridades internacionais responsáveis pela AVSEC, principalmente em Estados que utilizam aeroporto no Brasil para realizar conexões aéreas. A consulta realizada englobou consultas às próprias autoridades e aos websites. Foram eles: União Europeia, Argentina, Canadá e Estados Unidos da América. O resultado da pesquisa foram analisadas no âmbito do processo normativo que trata da proposta.
() NÃO	-

9. Existem normas vigentes no país, correlatas ao assunto?		
(x) SIM	Quais?	A atual Resolução nº 515/2019.
() NÃO	-	

10. Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os custos do ato.		
<p>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.</p> <p>Para os regulados observa-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Restringir os LAGs dos passageiros em processo de conexão como é feito atualmente para os passageiros de origem: Medida restringirá o acesso de LAGs adquiridos em <i>free shops</i> em aeroportos no exterior ou em aeronaves, impactando numa facilidade dos passageiros que utilizam aeroportos brasileiros como ponto de conexão internacional e acarretando no aumento de reclamações e insatisfações de usuários; A imagem dos aeroportos brasileiros pode ser afetada pela restrição de líquidos em conexão, o que pode levar os passageiros e empresas a preferir realizar o processo de conexão internacional em aeroportos de outros países sul americanos. Baixo custo de implementação para operadores aéreos e de aeródromos, não demandando aquisição de equipamentos, contratação de APAC ou alteração da estrutura de terminais. - Inspeccionar os líquidos nos canais de acesso de conexão por meio de equipamentos especializados para inspecionar líquidos em garrafas: Segundo o TSA (órgão responsável por AVSEC nos Estados Unidos da América - EUA), o custo desse tipo de equipamento especializado na detecção de ameaças em líquidos varia entre US\$ 32.000,00 a US\$ 40.000,00 nos EUA. Já de acordo com a concessionária GRU <i>Airport</i>, o custo no Brasil seria em torno de R\$ 200.000,00. O tipo de equipamento em questão apresenta certas limitações, sendo útil somente para líquidos contidos em garrafas transparentes, ou seja, não identifica líquidos em garrafas metálicas, cerâmicas ou opacas. Na eventual indisponibilidade dos equipamentos (necessidade de manutenção, por exemplo), o acesso de LAGs adquiridos em <i>free shops</i> e aeronaves às salas de embarque não poderá ser autorizado. <p>Por fim, observa-se que a comunicação aos passageiros quanto às restrições para embarque de líquidos em voos internacionais já são atividades executadas pelos operadores aéreos impactados. Mas exigirá coordenação entre os operadores aéreos e de aeródromos quanto à atualização das informações aos passageiros por aeródromo.</p>		

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

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

- não resulta em situação de duplicidade de inspeção, evitando a degradação na celeridade de processamento dos passageiros; e
- não demanda contratação de profissionais ou alteração da estrutura de terminais.

No caso da aquisição de equipamentos de inspeção de líquidos: menor impacto aos passageiros, permitindo o trânsito de LAGs nos processos de conexão.

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

	Efeitos positivos	Efeitos negativos
Empresas de transporte aéreo regular	Necessidade de ajuste dos procedimentos atualmente adotados.	Necessidade de coordenação junto aos operadores de aeródromo para comunicação de informações atualizadas sobre às restrições de transporte de líquidos para passageiros de conexão internacional.
Empresas de transporte aéreo não regular	-	-
Empresas de serviços aéreos especializados	-	-
Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo	-	-
Operadores de Aeródromos	Não demanda contratação de profissionais ou alteração da estrutura de terminais.	Possível elevação nos custos financeiros para aplicação dos novos procedimentos regulamentares (no caso da aquisição de equipamentos de inspeção de líquidos).
Fabricantes de Aeronaves	-	-
Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos	-	-
Proprietários de aeronaves	-	-
Empresas de manutenção aeronáutica	-	-
Mecânicos	-	-
Escolas e Centros de Treinamento	-	-
Tripulantes	-	-
Passageiros	Não resulta em situação de duplicidade de inspeção, evitando a degradação na celeridade de processamento dos passageiros. Permissão do trânsito de LAGs nos processos de conexão (no caso da aquisição de equipamentos de inspeção de líquidos).	Restrição do acesso de LAGs adquiridos em <i>free shops</i> em aeroportos no exterior ou em aeronaves (no caso da não aquisição de equipamentos de inspeção de líquidos).
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 **Isabela Cristina Diniz Baruffi, Gerente Técnica**, em 28/01/2020, às 19:44, 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 **Barbara Carvalho de Azevedo, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 28/01/2020, às 19:45, 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 **Pedro Humberto Terra Calcagno, Gerente de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas**, em 28/01/2020, às 19:49, 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 29/01/2020, às 00:15, 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 **3969500** e o código CRC **AC6CE1DF**.