

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO Nº 515, DE 08 DE MAIO DE 2019.

JUSTIFICATIVA

1. APRESENTAÇÃO

A presente Justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a propor a 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, no que tange à regulamentação sobre a restrição e/ou inspeção de líquidos adquiridos em *free shops* de passageiros em processo de conexão de voos internacionais em aeroporto brasileiro.

2. EXPOSIÇÃO TÉCNICA

2.1 CONTEXTO

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.

2.2 REGULAÇÃO INTERNACIONAL – OACI E A REGULAÇÃO DA ANAC

Após a descoberta de planos de atentados envolvendo materiais líquidos explosivos no Reino Unido em 2006, muitos países implementaram desde então restrições de volume de líquidos a serem transportados pelos passageiros na cabine da aeronave, dentre eles os Estados Unidos da América, países europeus e o Brasil.

No Brasil, a implementação das restrições ao transporte de líquidos se deu por meio da Resolução ANAC nº 07, de 28 de fevereiro de 2007, que aprovou o Regulamento sobre limitação de transporte de substâncias líquidas em voos internacionais. O assunto posteriormente foi incorporado à Resolução ANAC nº 207, de 22 de novembro de 2011, que dispunha sobre os procedimentos de inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita nos aeroportos e dava outras providências, posteriormente substituída pela Resolução nº 515, de 08 de maio de 2019, que é o normativo hoje vigente.

Sobre o assunto, a ICAO apresentou aos Estados orientações para restrição de líquidos por meio de duas *State Letters*: AS 8/11-06/100 Confidential, de 1º dezembro de 2006, e AS 8/11-07-26 Confidential, de 30 de março de 2007.

Especificamente quanto à questão de líquidos adquiridos por passageiros em processo de conexão, a primeira *State Letter* apresenta a seguinte redação:

In addition, States may also wish to consider exemptions in respect of liquids purchased either at airport duty free shops, or on board aircraft, on the condition that the liquid is packed in a sealed plastic bag that is both tamper-evident and displays satisfactory proof of purchase at airport duty free shops, or on board aircraft, on the day(s) of the journey for departing as well as transfer passengers.

Tradução Livre:

Além disso, os Estados também podem considerar isenções em relação a líquidos comprados em *free shops* do aeroporto ou a bordo de aeronaves, desde que o líquido seja embalado em um saco plástico selado que seja inviolável e mostre provas satisfatórias de compra em lojas *free shops* de aeroporto ou a bordo de aeronaves, no(s) dia(s) da viagem para a partida assim como passageiros em conexão.

Percebe-se que o art. 2º da Resolução nº 7 estava bem alinhado com essa orientação da ICAO, a qual previa a permissão de aceitar volumes de *free shops* advindos de passageiros em conexão ou adquiridos em aeronaves:

Art. 2º Os líquidos adquiridos em “*free shops*” ou a bordo de aeronaves podem exceder o limite estipulado acima, desde que dispostos em embalagens plásticas seladas e com o recibo de compra à mostra, da data do início do voo, para passageiros que embarcam ou em conexão.

No entanto, a segunda *State Letter*, quatro meses posterior à primeira, apresenta maior especificação sobre o tema, sugerindo aos Estados poderem reconhecer LAGs (líquidos, aerossóis e géis) e STEBs (Security Tamper-Evident Bag) de outros Estados por meio de acordos e verificação local.

1.4 A harmonized validation template will be available on the ICAO AVSECNET4 secure website for use by States. Ensuring compliance with the security measures applied to LAGs and STEBs within a State is a matter for the State concerned. Recognition of the robustness of LAGs and STEBs security in another State (or States) could be conducted via bilateral, multilateral or other arrangements as appropriate, which could include on-site verification.

Tradução Livre:

1.4 Um modelo de validação harmonizado estará disponível no site seguro da ICAO AVSECNET4 para uso dos Estados. Garantir o cumprimento das medidas de segurança aplicadas aos LAGs e STEB dentro de um Estado é uma questão do Estado. O reconhecimento da robustez da segurança dos LAGs e STEBs em outro Estado (ou Estados) pode ser realizado por meio de acordos bilaterais, multilaterais ou outros, conforme apropriado, que podem incluir a verificação no local.

No entanto, essa *State Letter* é de data posterior à aprovação da Resolução ANAC nº 7/2007, o que provavelmente comprometeu uma melhor decisão sobre o processo regulatório sobre conexão de LAGs. Assim, o normativo nacional foi publicado sem prever qualquer processo de reconhecimento com outros Estados ou verificações em outros Estados para avaliar a segurança do processo de venda dos *free shops*.

Em 2011, o conteúdo da Resolução ANAC nº 7/2007 foi incluído na redação da Resolução ANAC nº 207/2011, com redação muito semelhante, ocorrendo da mesma forma quando da edição da Resolução ANAC nº 515/2019.

Percebe-se então que, desde a criação da regulação, o tema da isenção de líquidos adquiridos em *free shops* permaneceu inalterado e sem qualquer identificação de necessidade de alteração.

De igual forma, as *State Letters* mencionadas acima ainda são os materiais técnicos válidos da OACI sobre o tema dos LAGs, como pode ser consultado na página eletrônica da Organização¹.

2.3 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

¹ https://www.icao.int/Security/SFP/LAGS_STEBS/Pages/LAGsSTEBS_FAQs.aspx

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, inciso 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 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

2.4 PROBLEMA

Como já mencionado nesta Justificativa, 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.

2.5 ALTERNATIVAS CONSIDERADAS PARA RESOLUÇÃO DO PROBLEMA

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 está sendo 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, sem qualquer impacto na segurança, 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.

Da alternativa escolhida:

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. CONSULTA PÚBLICA

3.1 Convite

A quem possa interessar, está aberto o convite para participar deste processo de Consulta 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 consulta pública serão devidamente analisados pela ANAC e respondidos por meio de Relatório de Análise de Contribuições, que será divulgado após a deliberação da Diretoria da ANAC a respeito da 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. Caso necessário, será realizada uma nova consulta pública dada a relevância 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-restritada-avsec>

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

3.2 Prazo para contribuições

Os comentários referentes a esta Consulta Pública devem ser enviados no **prazo de 15 dias corridos** a contar da publicação do Aviso de Convocação no Diário Oficial da União.

3.3 Contato

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

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA
Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas –
GNAD
Gerência Técnica de Normas - GTNO
Setor Comercial Sul | Quadra 09 | Lote C | Ed. Parque Cidade Corporate -
Torre A
CEP 70308-200 | Brasília/DF – Brasil
e-mail: gtno.gnad.sia@anac.gov.br