



## FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO

Processo nº:	00058.004189/2019-62	Unidade Responsável (Sigla): GSAC e GNAD	GTNO/GNAD/SIA
Assunto do normativo:	Inspeção da bagagem despachada em voos domésticos		
Tipo de ato normativo:	<input checked="" type="checkbox"/> Novo	<input type="checkbox"/> Revisão	<input type="checkbox"/> Adequação Legal, em função do art. 47, I, da Lei da ANAC
Origem da demanda:	<input checked="" type="checkbox"/> Interna (Diretoria, Superintendências etc.)	<input type="checkbox"/> Externa (Órgãos de Controle ou recomendações diversas)	

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

O problema a ser tratado pelo ato normativo indicado refere-se ao risco associado a um ato de interferência ilícita a partir da inserção de dispositivos explosivos na bagagem despachada nos voos domésticos realizados no país.

No Brasil, por força da regulamentação da ANAC, a inspeção da bagagem despachada é obrigatória somente para os voos internacionais.

A OACI, Organização Internacional de Aviação Civil, por meio do *Anexo 17* (Security) e do *DOC 8973*, estabelece que a adoção de medidas de segurança contra atos de interferência ilícita em voos domésticos deve ser estabelecida pelas autoridades nacionais, de acordo com avaliações de risco que considerem as especificidades do país.

As avaliações de risco dependem dos níveis de ameaça dos operadores aéreos e aeroportuários, competência legalmente atribuída no Brasil à Polícia Federal (PF), além dos níveis de vulnerabilidade desses operadores, competência desta ANAC, conforme determinam os artigos 4º e 5º da Resolução ANAC nº 167, de 17/08/2010.

Sobre a aplicação da inspeção nos voos domésticos, a regulamentação (RBAC nº 108 – 108.59) prevê que a ANAC editará Diretriz de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita - DAVSEC informando aos aeroportos e às empresas aéreas a quantidade de bagagens despachadas a serem inspecionadas. No entanto, mesmo com a previsão normativa, após mais de 6 (seis) anos de vigência do RBAC nº 108, a referida DAVSEC ainda não foi editada pela Agência. Em linhas gerais, essa aparente inércia da ANAC decorre do fato de que, apesar de terem sido realizados estudos e produzidas outras notas técnicas sobre o tema da inspeção da bagagem despachada em voos domésticos, em nenhum momento passado se atingiu o consenso nos níveis decisórios da Agência acerca da necessidade desse procedimento de segurança.

Assim, o presente estudo contempla uma avaliação das ameaças, das vulnerabilidades, dos riscos, dos custos financeiros e dos impactos operacionais de forma a subsidiar o processo decisório no âmbito da ANAC e buscar um posicionamento concreto acerca de qual opção regulatória será adotada pelo Brasil.

### DO RISCO ASSOCIADO À BAGAGEM DESPACHADA NO BRASIL

#### Dos cenários de ameaça (*threat type*) analisados:

- **Atentado suicida**, no qual um passageiro despacha bagagem contendo dispositivo explosivo improvisado e posteriormente embarca na aeronave com o objetivo de nela estar quando da explosão.
- **Atentado não-suicida**, no qual um passageiro despacha bagagem contendo dispositivo explosivo improvisado - DEI, mas não embarca na aeronave, com intenção de não estar presente nela quando da explosão. Ou desembarca em uma escala ou conexão antes do destino final, deixando de estar dentro da cabine quando venha a ocorrer a explosão.

Outra situação possível que merece destaque, mesmo não representado um ato de interferência ilícita, é o transporte de artigos perigosos dentro das bagagens despachadas, que também é uma ameaça à segurança da aviação civil.

Nesse “cenário de ameaça”, o passageiro despacha bagagem contendo artigo considerado perigoso sem a intenção de causar dano à aeronave.

### **Da probabilidade (*likelihood*)**

De toda forma, de maneira intuitiva, o que se observa atualmente no Brasil é uma percepção geral de um baixo nível de intenção de perpetração dos atos englobados pelos dois cenários de ameaça aqui em discussão, uma vez que a ANAC não recebeu no passado recente informações que direcionem essa percepção para uma direção contrária. Já em relação à capacidade de execução, observa-se que o acesso ilegal a explosivos no Brasil é bem mais fácil do que deveria ser em teoria, de forma que não são raros os casos de quadrilhas que são presas na posse de detonadores e explosivos de grande poder de destruição.

Também relacionada à capacidade, em adição ao fácil acesso aos explosivos e detonadores, sabidamente existem sites na internet com instruções sobre formas de construir artefatos explosivos improvisados, inclusive, não alguns grupos terroristas já criaram manuais para confecção de bombas e divulgaram na internet, em especial, por meio da denominada “*Dark Web*”.

Portanto, numa análise expedita, observa-se no Brasil, em relação aos cenários de ameaça de inserção de DEI em bagagens despachadas, um baixo nível de intenção de perpetração associado à um nível médio de capacidade de execução, o que resulta numa **probabilidade (*likelihood*) média-baixa** de ocorrência, ressalvando outros resultados que poderão ser alcançados em avaliações mais detalhadas e com participação de órgãos policiais e de inteligência

### **Das consequências**

O presente estudo classifica a **consequência** do cenário de ameaça de ataque com utilização de DEI na bagagem despachada como **alto**, uma vez que, se um ato desse tipo for realizado com sucesso, o resultado projetado no pior cenário possível é de centenas de pessoas mortas, bilhões de dólares em prejuízos econômicos (diretos e indiretos) e severa perturbação nos serviços e na confiança no sistema de aviação civil.

### **Das medidas de segurança e da vulnerabilidade resultante**

Passando para a análise da vulnerabilidade dos cenários de ameaça de perpetração de ato de interferência ilícita com a utilização de DEI inserido na bagagem despachada em um voo doméstico, abaixo são elencadas as principais medidas de segurança que se mostram barreiras para deter esse tipo de ato ilícito:

#### **a) Identificação do passageiro e questionamentos no momento do despacho da bagagem (check-in)**

No momento do despacho da bagagem, busca-se, entre outras coisas, identificar se a pessoa que comparece ao balcão da empresa aérea é realmente o passageiro detentor do bilhete aéreo. Tal procedimento, visa principalmente impedir que uma pessoa despache uma bagagem em nome de outra que irá ou não embarcar no voo.

Em relação à capacidade dessa medida de segurança de impedir um ato de interferência ilícita por meio do uso de um DEI dentro da bagagem despachada, entende-se que é muito baixa. Tendo em vista se tratar de um ato intencional, a única forma do despacho da bagagem não ser realizado seria o funcionário do operador aéreo perceber alguma suspeita no comportamento do passageiro ou na bagagem que ele pretende despachar.

Assim, em relação às ameaças levantadas, o momento do despacho se mostra realmente eficaz apenas como barreira para o despacho inadvertido de artigos perigosos dentro da bagagem, pois, ao ser questionado sobre a presença de tais itens nos seus pertences, o passageiro bem intencionado tende a declarar a verdade, colocando o atendente da empresa aérea numa situação de impedir que o transporte seja realizado sem atendimento das normas de segurança.

#### **b) Inspeção de segurança da bagagem despachada**

A a regra atual de inspeção de segurança bagagem doméstica atual, por considerar apenas os casos de bagagens suspeitas, não representa uma medida de segurança significativamente efetiva para impedir atos ilícitos perpetrados por meio da utilização de DEI em bagagem despachada, uma vez que depende da identificação de características nas bagagens que não serão observadas caso o ataque seja minimamente planejado e executado.

#### **c) Reconciliação do passageiro e da bagagem acompanhada**

Em relação à reconciliação do passageiro com a bagagem despachada, trata-se de uma medida de segurança que busca garantir que a bagagem não seja transportada no caso do passageiro não embarcar no voo.

Sobre o procedimento, na ótica do cenário de ameaça de ataque com utilização de DEI na bagagem despachada, observa-se que é uma medida de segurança bastante efetiva para impedir um ataque na modalidade não suicida, uma vez que o voo não partirá com a bagagem contendo o explosivo sem a presença do passageiro na aeronave, salvo em caso de não cumprimento dos procedimentos estabelecidos na regulamentação.

Já em relação ao cenário de um ataque suicida, a realização da reconciliação não impedirá a perpetração do ataque, uma vez que o passageiro suicida que despacha a bagagem com o dispositivo explosivo irá embarcar na aeronave.

Encerrando aqui a análise acerca da vulnerabilidade da aviação civil brasileira para o cenário de ameaça de ataque a aeronave por meio da utilização de dispositivo explosivo inserido em bagagem despachada, podemos concluir que para um cenário de **ataque não suicida a vulnerabilidade é baixa**, tendo em vista que a medida de segurança da reconciliação constitui barreira efetiva para esse tipo de tática de ataque. No entanto, para um cenário de **ataque suicida, a vulnerabilidade passa a ser alta**, uma vez que a reconciliação é inócua e as outras medidas de segurança (entrevista no check-in e detecção/inspeção de bagagens suspeitas) são pouco eficazes no caso de ataques bem planejados e sofisticados.

### Do risco residual

Com a consolidação dos três elementos necessários para que seja estimado o risco residual de cada cenário de ameaça, passa-se a fazer uma estimativa do risco residual:

#### **CENÁRIO 1 - ATAQUE SUICIDA COM UTILIZAÇÃO DE DEI INSERIDO NA BAGAGEM DESPACHADA DE VOO DOMÉSTICO**

No cenário 1, que trata de um ataque na modalidade suicida, observa-se uma **consequência alta** aliada a uma **vulnerabilidade alta**, que são mitigadas apenas pela **probabilidade**, classificada como **média-baixa** mais pelo fator **intenção** que é **baixo** do que pelo fator **capacidade** enxergado como **médio**.

No contexto apresentado acima, conclui-se que quase toda a segurança da aviação civil doméstica brasileira contra um ataque suicida utilizando DEI na bagagem despachada está fundado na falta de intenção de uma pessoa ou grupo realizar um ataque utilizando tal método, destacando que o fator intenção é altamente subjetivo e volátil, podendo sofrer rápidas modificações em funções de alterações geopolíticas e econômicas de um Estado.

Assim, pode-se afirmar para o cenário aqui em avaliação que se o fator intenção surgir no âmbito das operações domésticas brasileiras, é muito provável que um ato de interferência ilícita seja perpetrado com sucesso, pois as medidas de segurança hoje existentes muito provavelmente não serão capazes de detectar a ação ilícita em tempo hábil.

Portanto, para o cenário 1, temos o seguinte quadro:

<b>Cenário 1 - Ataque suicida com utilização de DEI inserido na bagagem despachada de voo doméstico.</b>			
<b>Probabilidade</b>	<b>Consequência</b>	<b>Vulnerabilidade</b>	<b>Risco Residual</b>
Média-Baixa	Alta	Alta	<b>Médio-Alto</b>

#### **CENÁRIO 2 - ATAQUE NÃO SUICIDA COM UTILIZAÇÃO DE DEI INSERIDO NA BAGAGEM DESPACHADA DE VOO DOMÉSTICO**

No cenário 2, que trata de um ataque não suicida, observa-se uma **probabilidade** classificada como **média-baixa**, derivado da associação do fator **intenção** que é **baixo** e do fator **capacidade** enxergado como **médio**, aliada a uma **vulnerabilidade baixa**. Já a **consequência** é **alta**, em razão dos impactos potenciais previstos para esse tipo de ato ilícito.

No contexto apresentado acima, ao contrário da situação observada no cenário 1, a vulnerabilidade é baixa em razão do procedimento de reconciliação da bagagem despachada ser bastante efetivo para impedir um ataque não suicida, pois, na ausência do embarque do passageiro que despachou a mala, a bagagem não pode ser transportada no voo, devendo ser submetida a procedimento de inspeção de segurança.

Assim, no cenário 2, mesmo que o fator intenção surja no âmbito das operações domésticas brasileiras, é muito provável que um ato de interferência ilícita seja impedido com sucesso, pois, a reconciliação realizada nos termos da regulamentação será capaz de detectar a situação de risco e agir para não permitir o embarque da bagagem com o dispositivo explosivo no voo.

Do exposto, para o cenário 2, temos o seguinte quadro:

<b>Cenário 2 - Ataque não suicida com utilização de DEI inserido na bagagem despachada de voo doméstico.</b>			
<b>Probabilidade</b>	<b>Consequência</b>	<b>Vulnerabilidade</b>	<b>Risco Residual</b>
Média-Baixa	Alta	Baixa	<b>Médio</b>

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.

As alternativas consideradas estão listadas na tabela abaixo, contendo breve justificativa de cada uma, a respeito da consideração como possível solução:

**Tabela 1 - Alternativas.**

<b>Alternativa</b>	<b>Justificativa</b>
<b>1 - Manter a regulação como está, sem exigência de inspeção da bagagem despachada em voos domésticos</b>	<i>Alternativa padrão</i>
<b>2 – Inspeccionar 100% das bagagens despachadas em voos domésticos em todos os aeroportos que recebem voos regulares (classes AP-3, AP-2 e AP-1)</b>	<i>Incrementa a segurança em todos os voos comerciais regulares</i>
<b>3 - Inspeccionar 100% das bagagens despachadas em voos domésticos apenas nos aeroportos da classe AP-3</b>	<i>Alternativa que engloba os maiores aeroportos, que são aqueles com movimentação superior a 5 milhões de PAX ao ano</i>
<b>4 - Inspeccionar 100% das bagagens despachadas em voos domésticos apenas nos aeroportos com movimentação superior à 1,5 milhão de passageiros domésticos embarcados</b>	<i>Alternativa que cobre 80% dos passageiros domésticos embarcados</i>
<b>5 - Inspeccionar 100% das bagagens despachadas em voos domésticos nos aeroportos das classes AP-3 e AP-2</b>	<i>Alternativa abrange as duas maiores classes de aeródromos com base no RBAC nº 107.</i>
<b>6 - Inspeccionar 100% das bagagens despachadas em voos domésticos nos aeroportos das capitais e nos demais aeroportos com movimentação superior à 1,5 milhão de passageiros domésticos embarcado</b>	Alternativa proposta pelo Diretor RB, no Despacho SEI! nº 3764645, de 26 de novembro de 2019

Após avaliação das alternativas disponíveis e realização de análise de custo-benefício e multicritério, os resultados do presente estudo foram apresentados em reunião realizada no dia 16/08/2019, com participação do Superintendente de Infraestrutura Aeroportuária, bem como das áreas técnicas da GSAC e da GNAD.

Em sequência à explanação das alternativas regulatórias e respectivos impactos, foi deliberado que a **alternativa 04** (*inspeccionar 100% das bagagens despachadas em voos domésticos, apenas nos aeroportos com movimentação superior à 1,5 milhão de passageiros domésticos embarcados*) representa a melhor solução para o problema regulatório.

Sendo assim, a **alternativa 04** foi selecionada pela SIA para ser apresentada à Diretoria Colegiada da ANAC, considerando-a adequada para encaminhar o tratamento do tema da inspeção de segurança da bagagem despachada, item nº 18 da Agenda Regulatória.

Importante destacar que a alternativa 6 não constava da lista de alternativas indicadas no item 4.12 da Nota Técnica nº 32/2019GTNO-SIA/GNAD/SIA, entretanto, na apresentação do projeto à Diretoria, em 04 de novembro de 2019, foi sugerido pelo diretor Ricardo Bezerra a inclusão da alternativa 6, com a proposta de “*Inspeccionar 100% das bagagens despachadas em voos domésticos nos aeroportos das capitais e nos demais aeroportos com movimentação superior à 1,5 milhão de passageiros domésticos embarcados*”, conforme consta no Despacho DIR/RB SEI! nº 3764645, de 26 de novembro de 2019. Em atendimento ao solicitado, a área técnica incluiu a solução 6, tendo sido refeito os cálculos do custo-benefício e a análise multicritério, sendo que os resultados constam sintetizados na apresentação (SEI! nº 3780552) que foi feita à Diretoria no dia 28 de novembro de 2019. Mesmo com a inclusão dessa 6ª alternativa, a Diretoria referendou a alternativa 4, conforme consta no Despacho ASTEC SEI! nº 3797605.

Resumidamente, a escolha **da alternativa 04** justifica-se pelos motivos que seguem:

- o resultado da análise multicritério, que mostra a similaridade entre as alternativas 03 e 04 (empate técnico entre as propostas);
- o resultado da análise custo x benefício, que mostra a viabilidade econômica da alternativa 03 e, dentro de uma margem de incerteza (lembrando que os custos aqui apresentados são estimados e com algumas premissas adotadas como padrão para todos aeroportos), uma possível viabilidade da alternativa 04;
- a cobertura de 80% dos passageiros domésticos para a alternativa 04, contra 73% de cobertura para a alternativa 03;
- as exigências de disponibilização de sistemas automatizados de inspeção de bagagem despachada feita pelo Estado Brasileiro nos contratos de concessão, que contempla 08 e 09 aeroportos das alternativas 03 e 04 respectivamente; e
- dos quatro aeroportos, que representam a diferença entre as alternativas 04 e 03, metade já foi concedida (SBFL e SBVT) e a outra metade (SBBE e SBGO) tem concessão prevista para as próximas rodadas.

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

A inspeção de segurança da bagagem despachada em voos domésticos auxiliará na detecção de dispositivos explosivos, e também e de forma secundária em alguns casos, acaba identificando outros tipos de itens proibidos nas bagagens despachadas, tanto lícitos quanto ilícitos.

Com a alternativa aprovada, que cobre 80% da movimentação dos passageiros domésticos, e que portanto irá preparar os aeroportos responsáveis por essa movimentação para o enfrentamento de uma situação de elevação abrupta de ameaça de realização de atentado com utilização de dispositivo explosivo na bagagem despachada de voo doméstico.

Sobre a inspeção de segurança, certamente é a medida de segurança mais efetiva para detecção da presença de explosivos nas bagagens despachadas.

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

	Ações	Prazo	Acompanhamento
ANAC	<ul style="list-style-type: none"><li>- Publicação e divulgação da DAVSEC;</li><li>- Divulgação das mudanças aos agentes regulados e orientação aos servidores da Agência que atuam nos processos de fiscalização;</li><li>- Acompanhamento dos prazos estabelecidos na DAVSEC e dos impactos iniciais da medida proposta, em função da tendência do aumento das ocorrências de detecção de itens ilícitos nas bagagens e consequente acionamento das forças policiais que atuam nos aeroportos impactados.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Após a publicação da DAVSEC</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Monitoramento de dúvidas e sugestões dos agentes</li><li>- Ações de fiscalização.</li></ul>
Operador de aeródromo	<ul style="list-style-type: none"><li>Adaptação dos aeroportos, aquisição de equipamentos, adequação de infraestruturas;</li><li>Comunicação ao operador aéreo sobre a disponibilização da infraestrutura;</li><li>Acordo com os operadores aéreos sobre a forma de realização da inspeção;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Conforme prazo definido em DAVSEC</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Constante coordenação com o operador aéreo</li></ul>
Operador aéreo	<ul style="list-style-type: none"><li>Realização da inspeção de segurança</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Conforme prazo definido em DAVSEC</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Constante coordenação com o operador de aeródromo</li></ul>
Polícia Federal	<p>Sugere-se à PF:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Reforço de pessoal nos aeroportos impactados, especialmente nos primeiros meses, para avaliação dos impactos e eventuais medidas adicionais</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Após a publicação da DAVSEC</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Monitoramento e avaliação dos procedimentos necessitem da intervenção da PF.</li></ul>

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

**Do Anexo 17 (Security) à Convenção de Aviação Civil Internacional:**

O item 2.2.2 do Anexo 17 admite a flexibilidade da exigência de inspeção na bagagem despachada em voos domésticos, mas desde que baseada em uma avaliação de risco conduzida pelas autoridades nacionais competentes. No caso do Brasil esta atividade de avaliação de risco é de competência da ANAC, em conjunto com a Polícia Federal.

*2.2.2 Each Contracting State shall ensure that measures designed to safeguard against acts of unlawful interference are applied to domestic operations to the extent practicable, based upon a security risk assessment carried out by the relevant national authorities. (grifos acrescidos)*

**Do Manual de Segurança (Doc. 9873 – Security Manual):**

Em relação ao DOC 8973, primeiramente aponta-se para seu item 11.5.1.4, que reforça a iniciativa de aplicação de avaliação de risco para determinação da aplicação da inspeção da bagagem despachada no âmbito das operações domésticas, conforme trecho abaixo:

*11.5.1.4 The screening of hold baggage should apply to all international air transport operations and, to the extent practical, to all domestic operations based on the results of a risk assessment carried out by the relevant national authority.” (grifos acrescidos)*

## **Do Programa Nacional Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC) - Decreto nº 7.168/2010**

De acordo com o art. 7º do PNAVSEC, constituem responsabilidades da ANAC, entre outras:

*“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 recomendadas no Anexo 17 à Convenção de Chicago (1944), nas operações internacionais e nas domésticas, no que couber, em função da avaliação de risco;*

*(...)*

*XVIII - garantir a adoção de medidas de segurança contra atos de interferência ilícita, adequadas ao nível de ameaça estabelecido pelas administrações e infraestruturas aeroportuárias civis, pelos concessionários, pelos permissionários e pelas entidades autorizadas;” (grifos acrescidos)*

## **Do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 108 – RBAC nº 108**

O RBAC nº 108 traz os requisitos aplicáveis ao operador aéreo no que se refere à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita (AVSEC) e, mais precisamente no tema da inspeção da bagagem despachada, o referido normativo traz as seguintes disposições:

*108.59 Inspeção da bagagem despachada*

*(a) O operador aéreo deve realizar inspeção da bagagem despachada, incluindo bagagens de trânsito ou conexão, por meios disponibilizados pelo operador de aeródromo ou, se preferível, por meios próprios, desde que atenda aos requisitos estabelecidos em normatização específica sobre a matéria e, ainda, em constante coordenação com o operador do aeródromo.*

*(1) Em voos internacionais, todas as bagagens despachadas devem ser inspecionadas.*

*(2) Em voos domésticos, a quantidade de bagagem despachada que deve ser inspecionada será determinada pela ANAC e informada aos operadores aéreos e operadores de aeródromos **por meio de documento de caráter reservado denominado DAVSEC.***

*(3) A bagagem que não tenha sido submetida a controle de segurança equivalente no aeródromo de origem necessita ser novamente inspecionada no aeródromo de trânsito ou conexão.” (grifo nosso)*

Acrescenta-se também a previsão contida na resolução nº 167/2010 em seu art. 12º, quanto ao controle de segurança de bagagem:

*“Art. 12. Os resultados das avaliações de risco realizadas nos aeródromos e nas empresas aéreas devem ser considerados pela ANAC nas atividades de sua competência, visando ao controle e mitigação do risco à AVSEC, em particular para:*

*IV - estabelecer ou reavaliar os requisitos relacionados a:*

*(...)*

*d) **medidas aplicáveis aos controles de segurança para passageiros, bagagem, carga, mala postal e provisões.**” (grifo nosso)*

Já no que se refere ao gerenciamento de risco AVSEC, a Resolução ANAC nº 167/2010 estabelece diretrizes para tal gerenciamento por parte da Agência, sendo que ela criou a figura da DAVSEC - Diretriz de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita, a qual deverá ser aprovada pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária, conforme previsto no artigo 14º:

*“Art. 14. As medidas adicionais de segurança e as restrições operacionais devem ser aprovadas por ato da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária, em documento denominado Diretriz de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (DAVSEC).”*

Quanto à competência normativa da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária para regular, via DAVSEC, a amplitude da aplicabilidade da inspeção das bagagens despachadas em voos domésticos, convém destacar a Resolução ANAC nº 381/2016, que trata do Regimento Interno da Agência, trazendo o seguinte conteúdo nessa temática:

*“Art. 31. Compete às Superintendências planejar, organizar, executar, controlar, coordenar e avaliar os processos organizacionais e operacionais da ANAC no âmbito das competências, e, especialmente:*

*XIII - submeter propostas de atos normativos e fiscalizar os serviços auxiliares ao transporte aéreo nas atividades de sua esfera de competência;*

*Art. 33. À Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária compete:*

*XVI - emitir parecer técnico, instruções, diretrizes e recomendações sobre os assuntos de sua competência;” (grifos acrescidos)*

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

No âmbito da ANAC, além da SIA, algumas superintendências e gerências também serão afetadas no caso de implementação da inspeção da bagagem despachada em voos domésticos, conforme descrito abaixo:

**a - Superintendência de Ação Fiscal (SFI):**

Sobre a SFI, entende-se que ela poderá colaborar com a SIA no acompanhamento e monitoramento da implementação da medida, em especial nos primeiros meses de aplicação e nas atividades de controle de qualidade AVSEC que venham a ocorrer posteriormente.

A SFI não foi contatada nesta fase de estudos.

**b - Superintendência de Padrões Operacionais (SPO):**

No âmbito da SPO, a Gerência Técnica de Artigos Perigosos (GTAP) poderá ser afetada, pois, apesar de não ser o objetivo principal da inspeção de security da bagagem despachada, o procedimento poderá auxiliar na prevenção e detecção de artigos perigosos inseridos, de modo não intencional, na bagagem, aumentando assim, as ocorrências de artigos perigosos que devem ser registradas e tratadas por formulários próprios, denominados de NOAP ([Notificação de Ocorrências com Artigos Perigosos](#)).

A GTAP foi contatada por meio de reunião realizada no dia 28/02/2019, oportunidade na qual esta última informou que a regulamentação estabelece que o operador deve passar a informação aos passageiros de maneira visual e verbal.

**c - Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS):**

Conforme previsto na alínea a) do inciso I do art. 32 do Regimento Interno da ANAC, compete à SAS normatizar os direitos e deveres dos usuários de serviços de transporte aéreo público.

Assim, é esperado, especialmente nos primeiros meses de uma eventual exigência da inspeção de segurança das bagagens despachadas em voos domésticos, um aumento das reclamações dos passageiros quanto a eventuais danos à bagagem provocados pela inspeção, extravios de bagagem e perda de voo, em especial por não atendimento do tempo de antecipação para check-in e despacho.

Em reunião realizada no dia 27/02/2019, a SAS indicou que, no caso de extravio de bagagem, por conta de inspeção de segurança, a responsabilidade pela “entrega” da bagagem ao passageiro é do operador aéreo. Na reunião também houve o entendimento, nos termos do inciso IV do artigo 5º e §1º do artigo 13º da Resolução nº 400, de que cabe ao operador aéreo inserir no contrato de transporte informações sobre as regras do transporte de bagagens e as restrições que estas estão submetidas no que tange à segurança da aviação civil (artigos perigosos e AVSEC).

Ainda, a SAS demonstrou preocupação em relação ao impacto no tempo de processamento das bagagens despachadas e sobre como o passageiro seria avisado no caso de necessidade de realização de inspeção manual com abertura da sua bagagem despachada.

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

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

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

Sendo o órgão responsável por exercer a função de polícia aeroportuária, a Polícia Federal (PF) certamente será impactada no caso de implantação da exigência de inspeção das bagagens domésticas, mesmo que não seja uma aplicação em 100% das bagagens ou aeroportos.

Como exemplo, com a realização de inspeções de bagagens despachadas, em especial nos períodos iniciais de aplicação da medida, a tendência será de maior número de ocorrências de detecção de itens ilícitos nas bagagens e consequente acionamento das forças policiais que atuam nos aeródromos. Nesse cenário, pode ser necessário que a PF precise direcionar esforços para suportar o aumento na demanda de acionamentos.

Ainda, em adição as avaliações realizadas pela própria área técnica da SIA, foi realizada consulta ao Serviço de Segurança Aeroportuária da Polícia Federal – SAER/PF, em 13 de março de 2019, sobre apontamentos da PF acerca dos impactos da inspeção da bagagem despachada doméstica. Em resposta, aquele setor destacou que a implementação da inspeção, sem aumento do efetivo policial, poderá provocar dificuldades de atendimento aos acionamentos em determinadas localidades.

Além disso, a PF também informou que poderão ocorrer avarias em bagagens despachadas, nos casos em que o passageiro não for encontrado para realização da inspeção ou a bagagem for classificada como suspeita, havendo nesses casos uma

abertura forçada e até a sua neutralização pela equipe de antibombas e antiexplosivos, quando necessário para garantia da segurança.

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

Apresenta-se uma tabela contendo um resumo dos resultados obtidos no estudo da regulamentação dos países aqui citados, na temática da inspeção e da reconciliação de bagagem despachada. Essencialmente, o benchmarking buscou verificar as práticas de inspeção e de reconciliação para as bagagens domésticas e internacionais nos países pesquisados.

**Tabela 2 - Resumo do Benchmarking.**

País:	Bag. Doméstica:		Bag. Internacional:	
	Reconciliação	Inspeção	Reconciliação	Inspeção
<b>Nova Zelândia</b>	Remoção*	Apenas em aumento da ameaça	Remoção*	100%
<b>Austrália</b>	Remoção*	Apenas nos maiores aeroportos (11 – 85% mov. doméstica - 2018)	Remoção*	100%
<b>Espanha/UE</b>	Remoção***	100%	Remoção***	100%
<b>Canadá</b>	Idem internacional	100%	Remoção **	100%
<b>EUA</b>	Não exige	100%	Não exige	100%

( x ) SIM    Quais?    Vide tabela acima.

( ) NÃO    -

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

Atualmente, todas as bagagens despachadas em voos internacionais devem ser inspecionadas. Essa exigência decorre do item 2.2.1 do Anexo 17 da OACI, que no Brasil é internalizada pelo PNAVSEC e pelo RBAC 108, conforme trechos destacados a seguir:

Do Anexo 17 da OACI:

*“2.2 Applicability*

*2.2.1 Each Contracting State shall apply the Standards and shall endeavour to apply the Recommended Practices contained in Annex 17 to international civil aviation operations.” (grifos acrescidos)*

Do Programa Nacional Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC) - Decreto nº 7.168/2010, de acordo com o art. 7º:

*“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;” (grifos acrescidos)*

Do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 108 – RBAC nº 108:

*“108.59 Inspeção da bagagem despachada*

*(a) O operador aéreo deve realizar **inspeção da bagagem despachada**, incluindo bagagens de trânsito ou conexão, por meios disponibilizados pelo operador de aeródromo ou, se preferível, por meios próprios, desde que atenda aos requisitos estabelecidos em normatização específica sobre a matéria e, ainda, em constante coordenação com o operador do aeródromo.*

*(1) **Em voos internacionais, todas as bagagens despachadas devem ser inspecionadas.**” (grifos acrescidos)*

( X ) SIM    Quais?    Para bagagem despachada em voos internacionais.

( ) NÃO    -

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

Os principais custos de implementação da medida de segurança são: *custos com os projetos do sistema; aquisição de equipamentos; adequação da infraestrutura; custo de execução e operação; custo de manutenção do sistema; energia*

elétrica e insumos para operação e administração do sistema; custos com testes de controle de qualidade;

Foi feita uma **estimativa** do custo, da implementação e operação, da medida de segurança de inspeção da bagagem despachada em voos domésticos numa metodologia que minimamente leve em consideração a realidade diversa dos aeroportos brasileiros.

Para realizar a citada estimativa de custo, mostrou-se essencial utilizar o que talvez seja o melhor guia de acesso público na temática da inspeção de bagagens despachadas, que é o documento *Planning Guidelines and Design Standards – PGDS- for Checked Baggage Inspection Systems*, elaborado e publicado pelo TSA e amplamente utilizado nos EUA para dimensionamento de sistemas de inspeção de bagagens despachadas.

Em linhas gerais, a metodologia busca como premissa básica que os sistemas de inspeção das bagagens despachadas sejam projetados para atender a demanda dos 10 minutos pico de pelo menos 85% dos dias do ano. O fluxograma da figura abaixo apresenta os passos e premissas adotadas no cálculo do custo da medida:

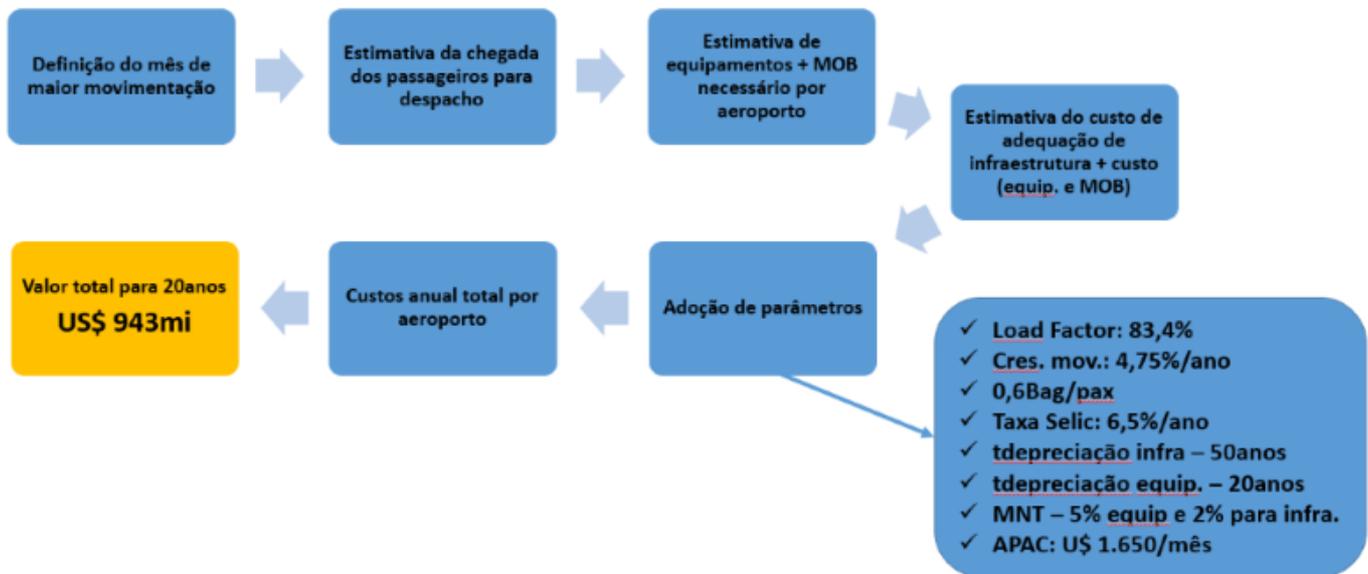


Figura 1 - Resumo das premissas e passos para o cálculo do custo.

A tabela abaixo apresenta o custo total anual (em US\$), para cada classe do RBAC nº 107, para realização da inspeção de segurança da bagagem despachada em voos domésticos, considerando o valor presente e as premissas adotadas no estudo.

Tabela 3 - Resumo dos custos anuais por classe do RBAC nº 107.

Classe	Qtde aeroportos	Custo total anual (US)		Qtde de pax domestico - 2018	Valor(US)/pax
		Da Classe	Acumulado		
AP-3 (≥ 5milhões)	12	\$9.320.061,93	\$9.320.061,93	68.644.803	\$0,14
AP-2 (≥600mil e < 5milhões)	23	\$9.012.870,45	\$18.332.932,38	20.146.797	\$0,45
AP1 (<600mil)	100	\$28.818.813,68	\$47.151.746,05	4.263.069	\$6,76

Assim, projetando para 20 anos, que foi o período de recorrência de um acidente causado por um ato de interferência ilícita, o custo total para inspecionar todos os aeroportos das classes AP-3, AP-2 e AP-1 é de, aproximadamente, **US\$ 943,035 milhões de dólares**.

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

Os principais benefícios de implementação da medida de segurança são: *maior nível de segurança para os voos comerciais domésticos; cumprimento da recomendação presente no Anexo 17 da OACI; auxílio na detecção de artigos perigosos, transportados de forma não intencional; provável redução do uso da aviação civil como meio de transporte de objetos ilícitos, tais como armas, contrabandos e entorpecentes; possibilidade de revisar procedimentos de reconciliação – menos atrasos.*

Foi feita a estimativa do benefício de se **evitar a queda/explosão de uma aeronave em voo em decorrência de explosivo ou artigo perigoso inserido na bagagem despachada não inspecionada**. Sobre essa estimativa, deve-se ter em mente que a ocorrência de um ato de interferência ilícita depende da variável intenção, ou seja, da vontade de uma

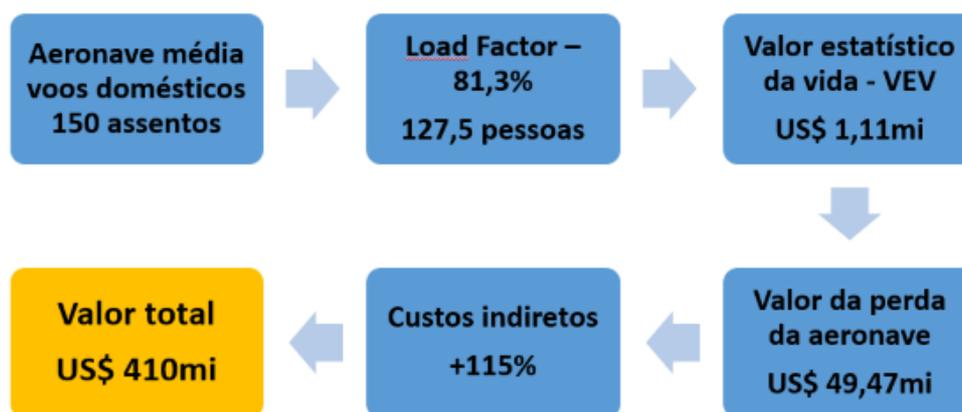
pessoa ou grupo de pessoas atacar a aviação, algo extremamente complexo de se mensurar, pelo alto grau de subjetividade que possui.

No passado, o Brasil não sofreu graves ataques perpetrados com utilização de explosivos inseridos em bagagem despachada, mas é necessário apontar que essa realidade não garante que no futuro ou até mesmo amanhã não surja uma pessoa ou grupo intencionado em realizar tal tipo de ataque, numa lógica que é muito semelhante àquela observada em sugestões de investimentos financeiros de renda variável que alertam os aplicadores com o seguinte tipo de mensagem “*A rentabilidade obtida no passado não representa garantia de resultados futuros*”.

A área técnica entendeu ser necessário estimar um tempo de recorrência conservador para o evento gerador do benefício. Assim, tomou-se como premissa de que, ocorrendo a inspeção de segurança das bagagens despachadas de voos domésticos, a cada **20 anos** esse procedimento de segurança será o instrumento por meio do qual se evitará a queda de uma aeronave causada por dispositivo explosivo ou artigo perigoso inserido na bagagem despachada.

A partir dos dados levantados nos tópicos anteriores, a área técnica buscou estimar o custo total decorrente de uma eventual de perpetração de um ato de interferência ilícita por meio da inserção de DEI na bagagem despachada de um voo doméstico. Para essa estimativa, foram somados os valores obtidos para o custo de destruição de uma aeronave com os custos totais médios referentes à perda de vidas humanas.

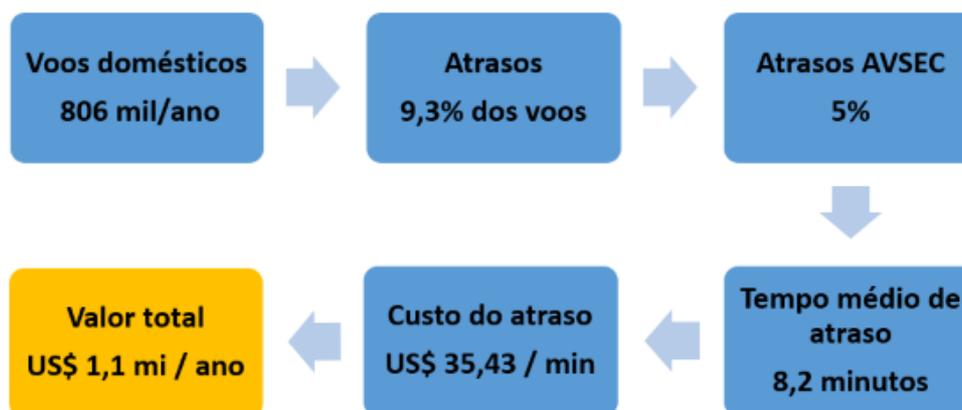
O fluxograma abaixo apresenta as principais premissas adotadas no cálculo:



**Figura 2** - Resumo das premissas e passos para o cálculo de um evento catastrófico, em decorrência de explosivo na bagagem despachada não inspecionada.

Assim, somando custos diretos e indiretos, **o custo total de um ato de interferência ilícita varia de US\$ 410 milhões de dólares**, para a estimativa média da metodologia adaptada ao Brasil.

Além disso, também se verificou a possibilidade de avaliar o benefício de eventual flexibilização da necessidade de realização do procedimento de reconciliação da bagagem despachada. Sabendo que a reconciliação gera atrasos em alguns voos, buscou-se quantificar quanto esses atrasos custam aos operadores aéreos, utilizando a metodologia de cálculo resumida a seguir:



**Figura 3** - Resumo das premissas e passos para o cálculo de um evento catastrófico, em decorrência de explosivo na bagagem despachada não inspecionada.

Estimou-se o custo anual dos atrasos gerados pelo procedimento de reconciliação em **US\$ 1,08 milhões de dólares**, ou ainda, **US\$ 0,02** por bagagem despachada. Portanto, avaliando um horizonte de 20 anos, pode-se estimar que o benefício da flexibilização da reconciliação de bagagens despachadas em voos domésticos tem o potencial de economizar **US\$ 21,7 milhões de dólares** aos operadores aéreos.

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

Agente afetado	Efeitos positivos	Efeitos negativos
<b>Empresas de transporte aéreo regular</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria do nível de segurança;</li> <li>• Possível flexibilização da reconciliação;</li> <li>• Possível redução de embarque de itens proibidos; e</li> <li>• Redução do risco de transporte inadvertido de artigos perigosos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custos da inspeção;</li> <li>• Possíveis alterações dos procedimentos de check-in;</li> <li>• Possível aumento de extravio de bagagens;</li> <li>• Possível maior permanência de aeronaves no solo;</li> <li>• Aumento de reclamações de passageiro no caso de perda de voo, devido a ocorrência com sua bagagem despachada; e</li> <li>• Possíveis dificuldades para mitigar eventuais contingências, decorrentes de indisponibilidade do sistema de inspeção.</li> </ul>
<b>Organizações responsáveis pelas operações de solo (<i>ground handling</i>)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da demanda de mão-de-obra e serviços; e</li> <li>• Melhoria do nível de segurança.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento na necessidade de manuseio de bagagens despachadas, por exemplo a necessidade de transporte de uma bagagem para um ponto de realização de inspeção manual com a presença do passageiro; e</li> <li>• Treinamento dos seus funcionários acerca de novos procedimentos de inspeção.</li> </ul>
<b>Operadores de Aeródromos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria do nível de segurança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custos de implantação e manutenção do sistema; e</li> <li>• Disponibilização das áreas necessárias para a realização do procedimento, tal como as áreas para instalação dos equipamentos de inspeção.</li> </ul>
<b>Passageiros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria do nível de segurança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Repasse de grande parcela dos custos decorrentes de eventual exigência da inspeção de segurança das bagagens despachadas, quer seja por meio do valor das passagens, quer seja por meio das tarifas aeroportuárias; e</li> <li>• Possível alteração das regras de horário de fechamento de check-in dos voos.</li> </ul>
<b>Polícia Federal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria do nível de segurança;</li> <li>• Possível redução de embarque de itens proibidos, tais como armas de fogo; e</li> <li>• Redução do risco de transporte inadvertido de artigos perigosos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poderá provocar dificuldades de atendimento aos acionamentos em determinadas localidades; e</li> <li>• Possíveis avarias em bagagens despachadas, nos casos em que o passageiro não for encontrado para realização da inspeção ou a bagagem for classificada como</li> </ul>

		suspeita, havendo nesses casos uma abertura forçada e até a sua neutralização pela equipe de antibombas e antiexplosivos, quando necessário para garantia da segurança.
<b>Fornecedores de equipamentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento das vendas de equipamentos e da maior demanda por serviços de assistência técnica; e</li> <li>• Fortalecimento do mercado de fornecedores de produtos e serviços de inspeção poderá propiciar um maior número de técnicos de manutenção e um estoque de peças de reposição mais robusto no Brasil.</li> </ul>	-

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

O monitoramento será feito por meio ações de controle de qualidade nos aeródromos afetados pelo regulamento, visando a verificar o cumprimento dos prazos e condições estabelecidas na DAVSEC. Além disso, deverá ser feito o acompanhamento da operacionalização da medida de segurança pelos operadores aéreos, especialmente nos primeiros meses de implementação buscando avaliar os impactos e intervir para minimizar os impactos mais relevantes.

## ASSINATURAS DO SERVIDOR RESPONSÁVEL, CHEFIA IMEDIATA E DO SUPERINTENDENTE



Documento assinado eletronicamente por **Vagner de Menezes Neto, Gerente Técnico de Normas, Substituto**, em 13/04/2020, às 18:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tarik Pereira de Souza, Gerente de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita**, em 13/04/2020, às 18:35, 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 **Luiz Gustavo Silva Cavallari, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 13/04/2020, às 18:40, 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 13/04/2020, às 18:49, 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 **Barbara Carvalho de Azevedo, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 13/04/2020, às 18:57, 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 **Rodrigo Pereira Damásio da Silva, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 13/04/2020, às 22:05, 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 **Anderson Bermond de Lima, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 14/04/2020, às 09:39, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o



código verificador **4181324** e o código CRC **7E9E2A49**.

---