

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 1.018-A, DE 2018
(Dos Srs. Onyx Lorenzoni e Eduardo Bolsonaro)

Susta a Portaria nº 461, de 25 de janeiro de 2018, da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, que dispõe sobre os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados, despachos de armas de fogo e de munição e transporte de passageiros sob custódia a bordo de aeronaves civis; tendo parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, pela aprovação, com emenda (relator: DEP. ALEXANDRE LEITE).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO;

VIAÇÃO E TRANSPORTES; E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.018, de 2018, de autoria dos nobres Deputados Eduardo Bolsonaro e Onyx Lorenzoni, conforme explicitado pela respectiva ementa, visa a sustar *“a Portaria nº 461, de 25 de janeiro de 2018, da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, que dispõe sobre os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados, despachos de armas de fogo e de munição e transporte de passageiros sob custódia a bordo de aeronaves civis”*.

Em longa e minudente justificação, os Autores argumentam que, a partir dessa resolução da ANAC, somente agentes públicos em missões específicas poderão embarcar armados em aeronaves civis, passando ser vedado o embarque armado de agentes públicos que não estejam em missão oficial e os que estão inativos, que, ao viajarem de avião, terão o transporte de suas armas e munições sujeitas ao despacho da bagagem.

Argumentam que a norma passou a dificultar o trabalho dos agentes de segurança por meio da imposição de barreiras desnecessárias e abusivas. Asseveram que os integrantes das Polícias Militares e Civis, do Corpo de Bombeiros e das Forças Armadas, destinatários da norma em tela, não foram ouvidos, apesar de a ANAC alegar o contrário.

Por fim, demonstram que a ANAC extrapolou sua competência, vez que medidas dessa natureza devem observar o que já se encontra estabelecido pela Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 – Estatuto do Desarmamento, e pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Estatuto da Aeronáutica, de modo que as atribuições nessa esfera são de competência do Exército Brasileiro e da Polícia Federal.

A proposição, apresentada em 08 de agosto de 2018, foi distribuída, em 16 do mesmo mês, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (mérito), à Comissão de Viação e Transportes (mérito) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD), sujeita à apreciação do Plenário, em regime de tramitação ordinária (art. 151, III, RICD).

Tendo em vista que a proposição é sujeita à apreciação do Plenário, naquele momento será aberto o prazo para a apresentação de emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.018, de 2018, foi distribuído a esta comissão por tratar de assunto atinente ao previsto na alínea c, do inciso XVI, do artigo 32, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.

De imediato, cabe uma correção: o documento normativo da ANAC que se pretende sustar não é uma portaria, mas a Resolução nº 461, de 25 de janeiro de 2018.

Feita essa correção, endossamos plenamente a argumentação dos autores, vez que também entendemos que a ANAC exorbitou do seu poder normativo, invadiu esferas de competências de outras instituições, criou um burocratismo desarrazoado e desprestigiou integrantes dos órgãos de segurança pública e das Forças Armadas.

Isso porque, conforme já explicitado pelos autores da proposição ora em apreço, devem ser preservadas as competências estabelecidas na legislação vigente sobre o tema, quais sejam as Leis nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 – Estatuto do Desarmamento, e nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Estatuto da Aeronáutica, órgãos legitimados para dispor acerca da posse e do porte de armas de fogo, em qualquer hipótese.

Nesse sentido, se a legislação hierarquicamente superior garante aos titulares de porte de arma de fogo, esta deve ser respeitada.

Ademais, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 142, determina que os militares “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”, e, no artigo 144, dispõe que os policiais são os garantidores da segurança pública, da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Obviamente, o cumprimento desses deveres legais e institucionais dos militares e dos policiais, em alguns casos, só pode ser concretizado mediante a utilização das respectivas armas, razão pela qual não se mostra razoável a interferência da ANAC.

Ante o exposto, quanto ao mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.018, de 2018, com a emenda substitutiva anexa.

Sala da Comissão, em 12 de abril de 2019.

Deputado **ALEXANDRE LEITE**
DEMOCRATAS/SP
Relator

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº

Substitua-se na ementa e no art. 1º do Projeto de Decreto Legislativo em referência a expressão “*Portaria nº 461, de 25 de janeiro de 2018*” por “*Resolução nº 461, de 25 de janeiro de 2018*”.

Sala da Comissão, em 12 de abril de 2019.

Deputado **ALEXANDRE LEITE**
DEMOCRATAS/SP
Relator

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

No dia 12 de abril de 2019, apresentamos, nesta Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO, parecer pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.018/2018, com o objetivo de sustar a Portaria nº 461, de 25 de janeiro de 2018, da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, que dispõe sobre os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados, despachos de armas de fogo e de munição e transporte de passageiros sob custódia a bordo de aeronaves civis.

Ocorre que, no último dia 7 de julho, o juiz da 20ª Vara Federal Cível de Brasília determinou liminarmente a suspensão da referida Resolução, fato que merece destaque e justifica a apresentação da presente Complementação de Voto.

A decisão liminar supracitada foi exarada nos autos da Ação Sob o Procedimento Comum nº 1022488-19.2018.4.01.3400, ajuizada pela Associação de Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL DO BRASIL, em desfavor da ANAC.

A ADEPOL DO BRASIL alegou pertinentemente que a restrição criada por meio da Resolução ANAC nº 461/2018 ofende diretamente prerrogativa funcional concedida originariamente por Lei Federal àqueles servidores. Isso porque o Estatuto do Desarmamento e o Decreto nº 5.123/2004 expressamente consideraram o porte de arma de fogo em todo território nacional como intrínseco à função exercida pelos Delegados de Polícia e demais servidores integrantes da segurança pública.

O deferimento da tutela de urgência se deu em razão da flagrante ilegalidade da Resolução em tela, haja vista ser inadmissível que um poder especial destinado às agências reguladoras ultrapasse os limites impostos pela lei federal, hierarquicamente superior.

Isso porque o artigo 6º da Lei nº 10.826/03 proíbe o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para, consoante se depreende da leitura do respectivo inciso II, “os integrantes de órgãos referidos nos incisos I, II, III, IV e V do caput do art. 144 da Constituição Federal e os da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP)”.

Além disso, o *caput* do art. 144 da Constituição Federal estabelece que *“a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares”*.

Ademais, a prerrogativa mitigada pela Resolução foi ratificada pela Lei nº 13.500/2017 - norma específica posterior ao regulamento da ANAC, que prevalece sobre a regra menos específica anterior.

Concluo esta Complementação de Voto com a transcrição de dois entendimentos colacionados pelo magistrado em sua decisão, ao tratar dos limites da competência normatizadora das agências reguladoras:

A Exma. Ministra Rosa Weber, nos autos da ADI 4874:

“O poder normativo exercido pelas agências reguladoras vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo legislador. (...) a norma regulatória deve compatibilizar-se com a ordem legal, integrar a espécie normativa primária, adaptando e especificando o seu conteúdo, e não substituí-la ao inovar na criação de direitos e obrigações. Seu domínio próprio é o do preenchimento, à luz de critérios técnicos, dos espaços normativos deixados em aberto pela legislação, não o da criação de novos espaços. Hierarquicamente subordinado à lei, o poder normativo atribuído às agências reguladoras não lhes faculta inovar ab ovo na ordem jurídica”.

O doutrinador José Afonso da Silva:

“O poder regulamentar não é poder legislativo, por conseguinte não pode criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar esses limites importa em abuso de poder, usurpação de competências, tornando írrito o regulamento dele proveniente, e sujeito a sustação pelo Congresso Nacional (art. 49, V). Doutrinariamente, pelo menos, o regulamento assemelha-se à lei em seu caráter geral, impessoal e permanente; mas dela se distingue não só por ser diferente o órgão que o estabelece, como por ser uma norma jurídica secundária e de categoria inferior à da lei. Mas a distinção não é assim tão patente. (...) Lei e regulamento são, ambos, normas jurídicas gerais e abstratas, obrigatórias e relativamente permanentes. A distinção fundamental, hoje aceita pela generalidade dos autores, está em que a lei inova a ordem jurídico-formal, seja modificando normas preexistentes, seja regulando matéria ainda não regulada normativamente. Ao passo que o regulamento não contém, originariamente, novidade modificativa da ordem jurídico-formal; limita-se a precisar, pormenorizar, o conteúdo da lei. É pois, norma jurídica subordinada. O regulamento tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada e a legislação, em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta” (Comentário Contextual à Constituição. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 484) **(grifos nossos)**

Ante o exposto, apresentamos a presente Complementação de Voto, por meio da qual reafirmamos o nosso voto pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.018/2018, com a emenda substitutiva apresentada anteriormente.

Sala da Comissão, em 28 de agosto de 2019.

Deputado **ALEXANDRE LEITE**
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela aprovação, com emenda substitutiva do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.018/2018, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Alexandre Leite. O Deputado Coronel Tadeu apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Capitão Augusto - Presidente; Fernando Rodolfo - Vice-Presidente; Alexandre Leite, Aluisio Mendes, Capitão Alberto Neto, Daniel Silveira, Delegado Antônio Furtado, Delegado Éder Mauro,

Delegado Pablo, Dr. Leonardo, Fábio Henrique, General Girão, Hélio Costa, Junio Amaral, Lincoln Portela, Major Fabiana, Mara Rocha, Nelson Pellegrino, Pastor Eurico, Paulo Teixeira, Policial Katia Sastre, Sanderson e Subtenente Gonzaga - Titulares; Dr. Frederico, Edna Henrique, Gurgel, João Campos, Luis Miranda, Nicoletti, Paulo Eduardo Martins, Paulo Freire Costa, Reginaldo Lopes e Vinicius Poit - Suplentes.

Sala da Comissão, em 12 de novembro de 2019.

Deputado CAPITÃO AUGUSTO
Presidente

**EMENDA ADOTADA PELA COMISSÃO
AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.018, DE 2018.**

Substitua-se na ementa e no art. 1º do Projeto de Decreto Legislativo em referência a expressão “Portaria nº 461, de 25 de janeiro de 2018” por “Resolução nº 461, de 25 de janeiro de 2018”.

Sala da Comissão, em 12 de novembro de 2019.

Deputado CAPITÃO AUGUSTO
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO CORONEL TADEU

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.018, de 2018, de autoria dos nobres Deputados Eduardo Bolsonaro e Onyx Lorenzoni, conforme explicitado pela respectiva ementa, visa a sustar *“a Portaria nº 461, de 25 de janeiro de 2018, da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, que dispõe sobre os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados, despachos de armas de fogo e de munição e transporte de passageiros sob custódia a bordo de aeronaves civis”*.

Em longa e minudente justificação, os Autores argumentam que, a partir dessa resolução da ANAC, somente agentes públicos em missões específicas poderão embarcar armados em aeronaves civis, passando ser vedado o embarque armado de agentes públicos que não estejam em missão oficial e os que estão inativos, que, ao viajarem de avião, terão o transporte de suas armas e munições sujeitas ao despacho da bagagem.

Argumentam que a norma passou a dificultar o trabalho dos agentes de segurança por meio da imposição de barreiras desnecessárias e abusivas. Asseveram que os integrantes das Polícias Militares e Cíveis, do Corpo de Bombeiros e das Forças Armadas, destinatários da norma em tela, não foram ouvidos, apesar de a ANAC alegar o contrário.

Por fim, demonstram que a ANAC extrapolou sua competência, vez que medidas dessa natureza devem observar o que já se encontra estabelecido pela Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003

– Estatuto do Desarmamento, e pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Estatuto da Aeronáutica, de modo que as atribuições nessa esfera são de competência do Exército Brasileiro e da Polícia Federal. A proposição, apresentada em 08 de agosto de 2018, foi distribuída,

em 16 do mesmo mês, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (mérito), à Comissão de Viação e Transportes (mérito) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD), sujeita à apreciação do Plenário, em regime de tramitação ordinária (art. 151, III, RICD).

Tendo em vista que a proposição é sujeita à apreciação do Plenário, naquele momento será aberto o prazo para a apresentação de emendas.

É o relatório.

II - VOTO

Profiro aqui o voto pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo 1.018 de 2018, que susta a Portaria 461, de 25 de janeiro de 2018 – ANAC, que dispõe sobre os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados.

Inicialmente, cabe destacar que o porte de arma em Áreas Restritas de Segurança dos aeroportos e em aeronaves é matéria relacionada à Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (AVSEC).

O tema AVSEC encontra regulação no Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, cujo anexo estabelece o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC), que tem como objetivo, nos termos do seu art. 2º, “disciplinar a aplicação de medidas de segurança destinadas a garantir a integridade de passageiros, tripulantes, pessoal da terra, público em geral, aeronaves e instalações de aeroportos brasileiros, a fim de proteger as operações da aviação civil contra atos de interferência ilícita cometidas no solo ou em voo”.

Conforme art. 4º, inciso CXXX, do PNAVSEC, a Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (AVSEC) consiste na “combinação de medidas, de recursos humanos e de materiais destinados a proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita”. Por ato de interferência ilícita, entende-se o “ato ou atentado que coloca em risco a segurança da aviação civil e o transporte aéreo”, nos termos do art. 4º, XXXII, do PNAVSEC. A título de esclarecimento, são considerados atos de interferência ilícita no referido Programa:

a) apoderamento ilícito de aeronave em voo;

b) apoderamento ilícito de aeronave no solo;

c) manutenção de refém a bordo de aeronaves ou nos aeródromos;

invasão de aeronave, de aeroporto ou das dependências de instalação aeronáutica;

introdução de arma, artefato ou material perigoso, com intenções criminosas, a bordo de aeronave ou em um aeroporto;

comunicação de informação falsa que coloque em risco a segurança de aeronave em voo ou no solo, dos passageiros, tripulação, pessoal de terra ou público em geral, no aeroporto ou nas dependências de instalação de navegação aérea; e

ataque a aeronaves utilizando Sistema Antiaéreo Portátil;

Resta claro, portanto, que a introdução de armas de fogo em aeronaves é elemento central de preocupação da Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita, visto que tais artefatos podem ser utilizados para cometimento de alguma das práticas acima elencadas.

O tema AVSEC tem ganhado relevância crescente no âmbito da regulação internacional sobre aviação civil, tendo em vista a incidência, nos últimos tempos, de atos ilícitos e atentados cometidos por pessoas com vistas a causar danos ou expor a perigo passageiros, pessoal da aviação civil, equipamentos e aeronaves. Em vista disso, a matéria passou a ser regulada internacionalmente pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), da qual o Brasil é Estado-Membro.

O Brasil é signatário da Convenção sobre Aviação Civil Internacional.

O Anexo 17 da Convenção sobredita apresenta normas referentes à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita (AVSEC).

Na sua atual edição (10ª), o Anexo 17 estabelece recomendações claras aos Estados sobre o tratamento a ser dado aos passageiros armados. Nesse sentido, transcreve-se:

O Anexo 17 daquela Convenção prevê recomendações no sentido de que o porte de arma a bordo de aeronave ocorra apenas em duas situações: (i) agentes de segurança pública no exercício de suas funções (4.7.4); e (ii) agentes de segurança de bordo (4.7.5).

No âmbito da regulação nacional, o art. 152 do PNAVSEC dispõe que "o embarque de passageiro com arma de fogo deve se restringir aos servidores governamentais autorizados, levando-se em conta os aspectos relativos à necessidade, à segurança de voo e à segurança da aviação civil". O art. 152 do PNAVSEC dispõe, ainda, que o embarque de passageiro armado atenderá aos atos normativos da ANAC, em coordenação com a Polícia Federal.

Nesse contexto, foi editada recentemente, após coordenação com a Polícia Federal, a Resolução ANAC nº 461, de 25 de janeiro de 2018, que dispõe sobre os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados, despacho de armas de fogo e de munição e transporte de passageiros sob custódia a bordo de aeronaves civis.

A edição da referida norma buscou a solução de diversos problemas verificados na aplicação da norma anterior sobre o tema, a IAC 107-1005 RES, dentre os quais a necessidade de se levar em conta os aspectos relativos à necessidade, à segurança de voo e à segurança da aviação civil para estabelecer restrições aos servidores governamentais autorizados a embarcar armados, em atendimento ao art. 152 do Decreto nº 7168/2010 (PNAVSEC); Ocorrências de disparos acidentais durante o transporte de armas despachadas, demonstrando a necessidade de garantir uma maior segurança para esse tipo de transporte;

Assim, dentre as diversas alterações trazidas pela Resolução nº 461/2018, destaca-se o estabelecimento de um critério de necessidade para determinar as pessoas que poderão embarcar armadas.

A ANAC se baseou em parte na regulamentação americana (Code of Federal Regulations, Title 49 - Transportation, Section 1544.219) e canadense (Canadian Aviation Regulations, Part 8 - Aircraft Security, 531 - Authorizations for peace officers) e também em contribuições recebidas ao longo de reuniões realizadas com diversas associações e órgãos públicos que abarcam servidores com porte de arma em razão de cargo público.

a Resolução nº 461/2018, por criar a exigência de comprovação da necessidade de portar a arma a bordo das aeronaves, torna mais restrito o embarque de passageiros armados e, conseqüentemente, propicia maior segurança de voo e segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita. Pela diminuição do número de armas a bordo, espera-se evitar ocorrências relacionadas ao manuseio inadequado de armas de fogo na cabine das aeronaves.

Registra-se que um disparo acidental de arma de fogo dentro de uma aeronave pode ter efeitos catastróficos, considerando a possibilidade de o projétil:

- se acomodar no alumínio ou em algum componente inerte da aeronave;
- perfurar o alumínio e afetar algum sistema da aeronave (hidráulico, elétrico, eletrônico);
- perfurar o tanque de combustível;
- perfurar alguma pessoa a bordo da aeronave; e
- perfurar a janela ou a fuselagem, causando rompimento e despressurização explosiva.

Além dos riscos decorrentes de um disparo acidental, a presença de armas a bordo também caracteriza um risco à AVSEC, visto que tais artefatos poderiam ser utilizadas com intenção de ataque à aviação. Essa utilização ilícita pode ocorrer mediante apoderamento da arma por terceiros. Eventual intenção de utilização da arma para tal finalidade é facilitada quando há um número relativamente alto de pessoas que podem embarcar armadas na aeronave. Não necessariamente todas as pessoas que hoje possuem direito ao porte de arma (art. 6º e 10 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003) estão treinadas para reagir em tal situação. Em vista disso, a aviação civil no Estado Brasileiro poderia acabar se tornando um foco de vulnerabilidade para cometimento de práticas criminosas e terroristas.

Dessa forma, a nova solução normativa garantirá mais segurança para todos os passageiros e pessoal da aviação civil na medida em que permitirá que o embarque de passageiro armado ocorra por força de real interesse de manutenção da ordem pública, e não por mera prerrogativa do cargo, situação que claramente contraria a diretriz trazida no art. 152 do PNAVSEC e no inciso II do art. 48 do Decreto nº 5.123 de 1º de julho de 2004.

Cabe destacar, ainda, que a revisão da norma também foi motivada pela necessidade de adequação à regulação internacional sobre o tema.

Além da Convenção Internacional sobredita, existem diversas outras normas e atos de caráter internacional a tratar sobre o tema, dada a relevância da matéria na atualidade. Nesse contexto, destaca-se a Resolução nº 2309 (2016), disponível em [http://undocs.org/S/RES/2309\(2016\)](http://undocs.org/S/RES/2309(2016)), adotada pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, as regulações dos países da União Européia, da Argentina, do Peru, do Paraguai, da Espanha, do México, australiana, Canadá e Estados Unidos.

O que se verificou, a partir de tais estudos, foi que a norma brasileira até então vigente, que permitia o embarque armado simplesmente em razão da prerrogativa de função, consistia em uma flexibilização sem paralelos no cenário mundial, colocando o Brasil em um patamar de menor segurança no que diz respeito a esse aspecto.

Mesmo a Resolução vigente poderia ser considerada uma das normas mais flexíveis no que concerne ao embarque de passageiro armado, sendo bastante similar à regulação da Autoridade AVSEC dos Estados Unidos, a Transportation Security Administration (TSA). Essa semelhança não é coincidência, visto que, conforme mencionado acima, a Resolução nº 461/2018 foi baseada na norma americana - Code of Federal Regulations, Title 49 - Transportation, Section 1544.219.

Sobre o aspecto da competência regulatória da ANAC acerca do tema, cabe salientar que a restrição ao transporte de armas de fogo em aeronaves já é definida pela Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA), o qual estabelece, em seu art. 21, que "salvo com autorização especial de órgão competente, nenhuma aeronave poderá transportar explosivos, munições, arma de fogo, material bélico (...)".

Em complemento ao referido dispositivo, a Lei nº 11.182/2005, que criou a ANAC, atribuiu a esta Agência a competência para regular tal restrição, de modo a garantir a segurança dos passageiros, tripulantes e aeronave. Nesse sentido, transcreve-se o 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:

- regular e fiscalizar os serviços aéreos, (...) a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, (...) a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

- 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; (...);

Observa-se, portanto, que a Lei nº 7.565/1986, em conjunto com o art. 8º da Lei nº 11.182/2005, preveem expressamente a competência desta autoridade de aviação civil para regular embarque de passageiro armado. Salienta-se, ainda, que ambas as normas consistem em leis ordinárias, devendo ser consideradas especiais em relação à Lei nº 10.826/2003 no que concerne ao transporte de armas de fogo em aeronaves.

De outra feita, o Decreto nº 7.168, de 05 de maio de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita – PNAVSEC, refletindo a legislação supracitada, confirma a competência da ANAC para regular o tema em seus arts. 7º e 152.

Salienta-se que a competência da ANAC para regular embarque armado em aeronaves já foi objeto de apreciação de decisões judiciais quando da discussão sobre a validade da Instrução Normativa nº 106-DG/PF/2016, da Polícia Federal, que estabelecia procedimentos para o embarque de passageiro armado e para o despacho de arma de fogo. Na ocasião, discutia-se a regularidade da referida Instrução em

razão de não ter sido editada em conjunto com a ANAC. Nesse sentido, destaca-se a decisão liminar proferida pelo Juízo da 4ª Vara Federal Cível da Seção Judicial do Distrito Federal, que, no âmbito do Processo nº 1006964-50.2016.4.01.3400, determinou a suspensão do referido normativo por entender ter havido usurpação de competência desta Agência, afirmando que "a Lei nº 11.182/2005 claramente atribui à ANAC a competência para expedição de normas sobre o porte de armamento em aeronaves civis".

Cabe salientar, ainda, que eventual direito subjetivo do agente de segurança pública ao porte de arma estabelecido pelo Estatuto do Desarmamento não pode ser considerado um direito absoluto, encontrando limitações em outros direitos, inclusive de caráter fundamental, previstos na Constituição, a saber: direito à vida, à integridade física e psicológica dos demais usuários da Aviação Civil. Conforme explicado acima, a norma da ANAC tem por objetivo supremo garantir a segurança de todas as pessoas relacionadas à aviação civil: passageiros, tripulantes, pessoal de terra, público geral.

A existência de armas de fogo a bordo representa, por si só, um risco à segurança dos passageiros e tripulantes, sendo que um disparo acidental ou proposital dentro de uma aeronave poderá causar um efeito catastrófico. No pior cenário isso poderia significar a morte de centenas de pessoas.

A fim de afastar definitivamente o caráter de direito absoluto que o requerente quer dar ao art. 6º, II e parágrafo § 1º do Estatuto do desarmamento, cita-se o exemplo da Resolução nº 176, de 10 de junho de 2013, do Conselho nacional de Justiça, que dispõe:

"Art. 9º Recomenda-se que os Tribunais adotem, no âmbito de suas competências, assim que possível, as seguintes medidas mínimas para a segurança e magistrados:

[...]

– edição de Resolução para restringir o ingresso de pessoas armadas em seus prédios, observando que policiais militares, civis, ou federais, bem como integrantes de guarda municipal, não poderão entrar ou permanecer em sala de audiência, secretaria, gabinete ou qualquer repartição judicial, portando arma de fogo, quando estiverem na condição de parte ou testemunha, em processo de qualquer natureza;

– as armas de fogo dos policiais acima referidos, enquanto estiverem na condição de parte ou testemunha durante o ato judicial deverão ficar em local seguro junto à direção do foro, em cofre ou móvel que propicie a segurança necessária, com acesso à arma de fogo exclusivo do policial que permanecerá com a chave de acesso até o momento de retirá-la. Haverá o registro do acautelamento da arma e da retirada na direção do foro;"

A restrição ao ingresso armado em determinados recintos e ambientes, aliás, não é algo exclusivo da aviação civil ou dos tribunais. Com efeito, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17/1989, é expresso em proibir o porte de arma de qualquer espécie nos edifícios daquele órgão legislativo e as suas áreas adjacentes, mesmo por policiais a serviço. A norma somente excetua o ingresso armado da Polícia da Câmara, demonstrando ser mais restritivo até mesmo que a Resolução nº 461/2018, da ANAC. Nesse sentido, transcreve-se, abaixo, o art. 271 do Regimento:

"Art. 271. Excetuado aos membros da segurança, é proibido o porte de arma de qualquer espécie nos edifícios da Câmara e suas áreas adjacentes, constituindo infração disciplinar, além de

contravenção, o desrespeito a esta proibição.

Parágrafo único. Incumbe ao Corregedor, ou Corregedor substituto, supervisionar a proibição do porte de arma, com poderes para mandar revistar e desarmar"

Convém ressaltar que a possibilidade de restrição ao porte de arma de fogo chegou a ser discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Em recente decisão proferida no âmbito da Ação Originária nº 1.666, o Ministro Gilmar Mendes afastou o caráter de direito absoluto do porte de arma, tendo afirmado expressamente a regularidade da Resolução nº 461/2018. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho:

Depreende-se da legislação acima citada [Resolução nº 461/2018] que a restrição de embarque doméstico a bordo de aeronave civil de passageiros armados tem por escopo resguardar a incolumidade física dos demais passageiros e da tripulação.

Diante disso, questiona-se: neste caso, a despeito dos fins a que se destina a referida resolução, os magistrados fazem jus ao ingresso em aeronaves civis de forma incondicionada apenas porque o porte de armas consta do rol de suas prerrogativas funcionais? Em absoluto. (sem grifos no original)"

Ora, se considerarmos a possibilidade de se conceder aos membros do Poder Judiciário porte de armas livre de qualquer condicionante, estaremos transformando a prerrogativa legal em privilégio sem qualquer paralelo no ordenamento jurídico nacional."

Por fim, convém destacar que a Resolução nº 461/2018 já foi objeto de impugnações perante o poder judiciário, não tendo havido até então qualquer decisão questionando a competência da ANAC para regular o assunto, ou suposta violação à Lei nº 10.826/2003.

Cabe salientar que o objetivo desta Agência ao regular o assunto é tão somente a garantia da segurança da aviação civil, sendo que, após análises das práticas adotadas internacionalmente e tendo em vista a ampla discussão ocorrida no processo de elaboração da Resolução nº 461/2018, inclusive com forte participação da Polícia Federal, esta Agência chegou à conclusão de que o porte de arma irrestrito em aeronaves é um fator de grave risco para os usuários da aviação civil. A percepção de que esse porte poderia agregar segurança, por outro lado, é equivocada.

Ressalta-se que as normas AVSEC preveem diversas medidas com vistas a garantir a integridade dos passageiros, tripulantes e pessoal de terra, público em geral, aeronaves e instalações aeroportuárias, de forma a proteger as operações da aviação civil contra atos de interferência ilícita. Tais medidas refletem diretamente no aumento da segurança de todos os passageiros que ingressam na Área Restrita de Segurança de um aeródromo e na aeronave, incluindo-se os profissionais de voo.

Nesse sentido, são diversas as normas que tratam do assunto, criando uma estrutura regulatória que impõe ao operador do aeródromo, ao operador aéreo, entre outras partes, a criação de uma estrutura de segurança que, dentre outras coisas, previne: i) o ingresso de itens que poderiam ser utilizados para cometimento de atos de interferência ilícita; ii) o ingresso de pessoas não relacionadas à aviação, ou seja, que não possuem

razão para ingressar nas áreas restritas de segurança ou aeronave, tais como os passageiros, tripulantes, funcionários das empresas aéreas etc.

À guisa de ilustração, veja-se o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 107, que impõe ao operador do aeródromo obrigações referentes a recursos organizacionais, tecnológicos e humanos para gerenciamento AVSEC. A Subparte D do referido Regulamento prevê requisitos quanto à criação de um sistema de proteção aplicado às áreas e instalações do aeródromo, determinando a criação de barreiras de segurança que impeçam o ingresso de pessoas indevidas nas áreas restritas e controladas do aeródromo. Referidas regras também impõe a necessidade de procedimentos de vigilância e supervisão do perímetro do aeródromo e das áreas operacionais, de forma a garantir sua proteção adequada.

A norma se estende inclusive ao processo de credenciamento do pessoal que trabalha no aeroporto, a fim de garantir a idoneidade das pessoas que exercem atribuições nas áreas restritas do aeródromo, exigindo análise anual de antecedentes criminais para fornecimento de credenciais permanentes.

Ainda na Subparte D do mesmo regulamento, verifica-se a existência de requisitos sobre pontos de acesso, em que se estabelece que o operador de aeródromo deve garantir que o acesso de pessoas, veículos e equipamentos às Áreas Controladas ou às Áreas Restritas de Segurança ocorra somente através de pontos de acesso previamente estabelecidos. Em tais pontos, realiza-se o controle de segurança relativo às pessoas e bagagens de mão (Subparte E do Regulamento), consistente, sobretudo, na realização de procedimentos de inspeção de segurança, por meio de equipamentos de Raios-X, detectores de metal, além de inspeções manuais de bagagem e busca pessoal em alguns casos específicos. O processo de inspeção de segurança da Aviação Civil é tratado por meio da Resolução nº 207, de 22 de novembro de 2011, sendo que seu Anexo contém relação extensa de itens cujo ingresso na cabine das aeronaves é proibido, tais como armas de fogo, armas brancas, instrumentos contundentes, cortantes ou perfurantes, substâncias explosivas e inflamáveis, etc.

Verifica-se, assim, um conjunto de elementos que visam à segurança das pessoas que utilizam a aviação civil (barreiras de segurança, procedimentos de vigilância e supervisão, canais de controle de acesso, procedimentos de inspeção de segurança etc), de modo a garantir que as Áreas Restritas de Segurança (áreas de embarque, por exemplo) e as aeronaves estejam estéreis, ou seja, livres de qualquer objeto que possa ser utilizado para cometimento de atos de interferência ilícita.

A fim de demonstrar a real preocupação hoje existente com a manutenção da segurança da aviação civil, veja-se, abaixo, a vasta lista de regulamentos e Instruções Suplementares (IS) existentes sobre o tema:

RBAC nº 107, de 11 de agosto de 2016: Segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita – Operador de aeródromo;

IS nº 107, de 11 de novembro de 2016: Segurança da aviação contra atos de interferência ilícita – operador de aeródromo;

RBAC nº 108, de 23 de fevereiro de 2017: Segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita - Operador aéreo;

IS nº 108, de 10 de agosto de 2017: Segurança da aviação contra atos de interferência ilícita - operador aéreo;

RBAC nº 110, de 17 de julho de 2015: Programa Nacional de Instrução em Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita - PNIAVSEC;

IS nº 110, de 29 de outubro de 2015: Processo de autorização de centros de instrução e Manual de Procedimentos do Centro de Instrução (MPCI);

RBAC 111, de 22 de janeiro de 2016: Programa Nacional de Controle da Qualidade em Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita;

Decreto nº 7.168, de 5 maio de 2010: Dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC).

Resolução ANAC 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 e dá outras providências.

Resolução ANAC nº 461, de 25 de janeiro de 2018: Dispõe sobre os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados, despacho de armas de fogo e de munição e transporte de passageiros sob custódia a bordo de aeronaves civis.

Tal regulação extensa acaba por criar uma sofisticada infraestrutura de segurança, a qual nem sempre é percebida pelos usuários da aviação civil, visto que é composta não somente de elementos visíveis, tais como os procedimentos de inspeção de segurança, equipamentos de detecção de metal e Raios-X, barreiras de segurança, mas também de procedimentos imperceptíveis ao passageiro: regras de credenciamento de pessoal, estabelecimento de fluxos de passageiros de modo a evitar contaminação, sistemas de coordenação e comunicação, sistemas de contingência, planejamento por meio de programas de segurança, capacitação de pessoal por meio de Centros de Instrução homologados pela ANAC, programas e processos de controle de qualidade a serem executados pelos próprios operadores de aeródromos e aéreas, bem como pela ANAC (fiscalização), etc.

Esses elementos são o que tornam a aviação civil o modal mais seguro de transporte e tornam o setor uma das principais referências em âmbito internacional no que concerne a procedimentos de segurança.

Por todo exposto, entende-se que não subsiste o receio relacionado à segurança dos passageiros e agentes policiais em razão da impossibilidade do uso defensivo da arma de fogo contra eventual tentativa de subjugação da aeronave. É possível dizer, inclusive, que a Resolução nº 461/2018, ao objetivar a diminuição do número de armas à bordo, compatibiliza-se com o restante da regulação AVSEC, de modo a propiciar ambientes mais seguros a todos os passageiros e tripulantes, incluindo o profissional de segurança.

Ademais, observa-se que nem todas as pessoas elencadas nos artigos 6º e 10 da Lei nº 10.826/2003 recebem o devido treinamento para enfrentar esse tipo de situação.

Sala da Comissão, em 25 de abril de 2019.

Deputado **CORONEL TADEU**