



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.018, DE 2018.

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.

Autores: Deputado Eduardo Bolsonaro e outro
Relator: Deputado Eli Corrêa Filho

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 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 justificativa, os Autores argumentam que, a partir dessa determinação 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, alegam 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, foi distribuída 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

Da segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita e a restrição ao embarque 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;
- d) invasão de aeronave, de aeroporto ou das dependências de instalação aeronáutica;
- e) introdução de arma, artefato ou material perigoso, com intenções criminosas, a bordo de aeronave ou em um aeroporto;
- f) 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;
- g) 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.

Ressalte-se que 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, tendo sido aprovada a primeira edição do Anexo 17 à Convenção de Aviação Civil Internacional na década de 70, com vistas ao enfrentamento da matéria.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

Nesse contexto, destaca-se que o Brasil é signatário da Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944, conforme promulgado pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, devendo cumprir as disposições daquela convenção e de seus anexos. Tais anexos estão regulados no Artigo 54, 1, e no Capítulo VI da referida Convenção.

Nesse diapasão, saliente-se que o Anexo 17 da Convenção sobredita apresenta normas referentes à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita (AVSEC). O Capítulo 2 do referido Anexo, apresenta princípios gerais a serem seguidos por cada um dos Estados contratantes, determinando que cada um desses Estados deve ter como objetivo primário a segurança dos passageiros, tripulação, pessoal de terra e público em geral no que concerne a todas as matérias relacionadas à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, provendo regulações, práticas e procedimentos nesse sentido.

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:

"4.7.4 Each Contracting State shall ensure that the carriage of weapons on board aircraft by law enforcement officers and other authorized persons, acting in the performance of their duties, requires special authorization in accordance with the laws of the States involved." (Tradução livre: 4.7.4 Cada estado contratante deverá assegurar que o transporte de armas a bordo de aeronaves por agentes de segurança pública ou outras pessoas autorizadas, no exercício de suas funções legais, requererá autorização especial conforme a lei dos Estados envolvidos.)

"4.7.5 Each Contracting State shall consider requests by any other State to allow the travel of armed personnel, including in-flight security officers, on board aircraft of operators of the requesting State. Only after agreement by all States involved shall such travel be allowed." (Tradução livre: 4.7.5 Cada Estado contratante analisará pedidos de outros estados para permitir a viagem de pessoal armado, incluindo agentes de segurança de bordo, a bordo de aeronaves e operadores do estado requerente. Apenas após a anuência dos estados envolvidos tais viagens serão permitidas.)

Verifica-se, portanto, que o Anexo 17 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". Percebe-se, portanto, que referido Programa está alinhado com a normatização internacional, na medida em que dispõe que o ingresso armado em aeronave deve ocorrer somente por exceção, considerando estritamente a necessidade de o passageiro permanecer armado durante o voo. Ademais, essa prerrogativa somente é concedida a servidores governamentais.

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. Referida previsão



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

normativa apenas reafirma a competência desta Agência definida no art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que dispõe:

“Art.8º. Cabe à ANAC (...):

X — 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;

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; (...)”.

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.

Cabe esclarecer que a edição da norma em questão foi mareada pela constante participação e contribuição do Departamento de Polícia Federal (DPF), haja vista a previsão do art. 12, XVII, do PNAVSEC, que estabeleceu a necessidade de que a regulação de passageiros armados fosse expedida pela ANAC com participação conjunta da Polícia Federal. Citam-se os seguintes documentos, para demonstrar o envolvimento da DPF na elaboração da norma:

- a) Ofício nº 22(SEI)/2017/DIR-p-ANAC (0551867);
- b) e-mail de Contribuições da PF à Resolução, recebido em 17 de abril de 2017 (0621508);
- c) Ofício nº 86/2017-SEAPRO/GAB/PF (0653068);
- d) e-mail Contribuições da PF à Resolução, recebido em 5 de junho de 2017 (0744978);
- e) Ofício nº 29/2017-SAD/DIREX/PF (0897721).

A minuta final de resolução foi submetida a uma anuência formal por parte da Polícia Federal, por meio do Ofício nº 303(SEI)/2017/GA-ANAC (1244501), encaminhado ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, com o seguinte texto:

"Em atenção ao Ofício sob referência, registra-se que a minuta de Resolução que trata dos procedimentos para embarque de passageiros armados, despacho de armas de fogo e de munições e transporte de passageiros sob custódia foi submetida a Audiência Pública, oportunidade na qual foram encaminhadas 247 contribuições à ANAC, oriundas de diversos setores da sociedade, incluindo a própria Polícia Federal. Em que pese as alterações realizadas com base em algumas das contribuições encaminhadas à Agência, o permanente canal de comunicação estabelecido entre a Gerência de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (GSAC/SIA/ANAC) e o Serviço de Segurança Aeroportuária (SAER/DPF) permitiu que os entendimentos fumados entre a ANAC e a Polícia Federal ao longo de todo o processo normativo continuassem



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

refletidos no conteúdo da Resolução. Sendo assim, em atendimento a diretriz contida nos arts. 152 e 154 do PNAVSEC (Decreto nº 7.168/2010), encaminho em anexo a minuta atual da Resolução, para avaliação e manifestação da Polícia Federal. Ressalta-se que, nos termos do processo de elaboração do ato normativo, a minuta em anexo já foi analisada pela Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC e será, após manifestação da PF, encaminhada à Diretoria Colegiada da Agência para apreciação."

Referida comunicação foi respondida pelo Diretor-Geral da DPF por meio do Ofício nº 286/2017-SEAPRO/GAB/PF (1324410), em que foi dada anuência formal em relação ao texto da Resolução. Transcreve-se o texto daquele expediente:

1. Em atenção ao documento em referência, certifico que o conteúdo da minuta apresentada está totalmente de acordo com os entendimentos firmados entre a Polícia Federal e a Agência Nacional de Aviação durante as tratativas sobre o assunto, observado ainda as inúmeras contribuições recebidas pelo órgão regulador em sede de audiência pública.
2. Pertinente, porém, pontuar que alguns itens dependem de regulamentação, em ato normativo interno, por parte da Polícia Federal, em especial o caso do artigo 79: "Art.79 As hipóteses para a autorização de embarque armado de policiais federais serão estabelecidas conforme requisitos e procedimentos definidos pela Polícia Federal, observado o disposto no § 10 do art. 30 desta Resolução."

Comprovando o alinhamento da Polícia Federal e da ANAC na expedição da referida norma, verifica-se que o portal eletrônico da Polícia Federal possui página específica sobre controle de armas em aeronave totalmente consonante com os procedimentos da Resolução nº 461/2018, inclusive citando a referida norma: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/aeroportos/controle-de-armas-em-aeronaves>.

Feitos esses esclarecimentos sobre a edição da Resolução nº 461/2018, passa-se a abordar em maiores detalhes quais foram as inovações por ela trazidas e os fundamentos que motivaram sua elaboração.

Da edição da Resolução nº 461, de 25 de janeiro de 2018

O processo de edição da Resolução nº 461/2018 iniciou-se em 2011, tendo por objeto a necessidade de atualização dos parâmetros vigentes à época, presentes nas regras da Instrução de Aviação Civil (IAC) nº 107-1005. Destaca-se que a necessidade de revisão do tema também visava a atender a diretriz trazida pelo art. 309 do PNAVSEC, Anexo do Decreto nº 7.168, de 05 de maio de 2010:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

“Art. 309. A ANAC deverá atualizar os atos normativos que possuam vínculo com o PNAVSEC, com ele em consonância, no prazo de seis meses, a contar da data de sua publicação.”

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 convém destacar, conforme mencionado na Justificativa de proposição da norma, quando da submissão à audiência pública (<https://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultaspublicas/audiencias/2017/aud07/5-justificativa-passageiros-armados-ap.pdf>) :

- a) 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);
- b) a falta de entendimento uniforme por parte dos órgãos públicos e entes regulados acerca de quais são as pessoas autorizadas a embarcar armadas;
- c) dificuldade de disseminação das regras existentes aos passageiros e até mesmo aos entes regulados e órgãos públicos, pelo fato da IAC 107-1005 ser uma norma de conteúdo classificado como de acesso restrito;
- d) reclamações acerca da limitação de transporte de apenas uma arma por passageiro armado;
- e) engessamento do procedimento de preenchimento do formulário de autorização de embarque armado e despacho de arma de fogo e de concessão de autorização pela Polícia Federal-PF, que constitui barreira ao desenvolvimento de soluções mais modernas e seguras, em especial aquelas que utilizam sistemas informatizados;
- f) a falta de procedimentos específicos para os casos em que não exista órgão de segurança pública disponível para realização dos procedimentos para o transporte aéreo de armas de fogo;
- g) ocorrências de disparos acidentais durante o transporte de armas despachadas, demonstrando a necessidade de garantir uma maior segurança para esse tipo de transporte; e
- h) falta de previsão normativa para controle do trânsito de armas e munições no âmbito da aviação geral, táxi aéreo e fretamento, bem como nas operações de órgãos de segurança pública.

Verifica-se, assim, a importância da nova Resolução, que buscou uma melhor tratativa para temas insatisfatoriamente regulados pela IAC 107-1005 RES, bem como eliminar diversas lacunas normativas.

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. Nesse sentido, transcrevam-se os artigos 30 e 40 da referida norma:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

"Art. 30. O embarque de passageiro portando arma de fogo a bordo de aeronaves deve se restringir aos agentes públicos que, cumulativamente, possuam porte de arma por razão de ofício e necessitem comprovadamente ter acesso a arma no período compreendido entre o momento do ingresso na sala de embarque no aeródromo de origem e a chegada à área de desembarque no aeródromo de destino.

§ 1º O embarque armado não é permitido aos agentes públicos aposentados, reformados ou da reserva.

§ 2º Para os fins desta Resolução, o oficial estrangeiro de proteção de dignitário designado por autoridades estrangeiras e reconhecido pelas autoridades diplomáticas é equiparado a agente público enquanto compõe equipe de proteção que inclua agente(s) público(s) do governo brasileiro.

Art. 40. A necessidade de acesso à arma para fins de embarque limita-se às hipóteses em que o agente público, durante o período mencionado no caput do art. 30 desta Resolução, realiza qualquer das seguintes atividades:

I - escolta de autoridade ou testemunha;

II - escolta de passageiro custodiado;

III - execução de técnica de vigilância; ou

IV - deslocamento após convocação para se apresentar no aeródromo de destino preparado para o serviço, em virtude de operação que possa ser prejudicada se a arma e munições forem despachadas.

§ 1º Na hipótese dos incisos I e II do caput, a necessidade de acesso a arma abrange o voo no qual o escoltado efetivamente é transportado e os eventuais voos de deslocamento dos agentes públicos para o local onde o escoltado se encontra.

§ 2º No caso do voo de deslocamento previsto no § 10 deste artigo, a necessidade de acesso a arma se configurará quando o embarque nesse voo ocorrer em período de até 24 (vinte e quatro) horas antes do horário de embarque do voo no qual o escoltado será transportado.

§ 3º A comprovação da necessidade de acesso a arma é realizada mediante a apresentação de documento específico da instituição com a qual o agente público possui vínculo contendo indicação das datas e trechos das viagens e a hipótese em que o agente se enquadra entre as listadas nos incisos I a IV do caput."

Sobre as hipóteses listadas no art. 40 da Resolução, 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, incluindo, além da Polícia Federal, encontros com a Associação de Servidores da ABIN (ASBIN), a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), as Polícias Legislativas da Câmara e do Senado Federal, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAIVIP).

Percebe-se que 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

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:

- a) se acomodar no alumínio ou em algum componente inerte da aeronave;
- b) perfurar o alumínio e afetar algum sistema da aeronave (hidráulico, elétrico, eletrônico);
- c) perfurar o tanque de combustível;
- d) perfurar alguma pessoa a bordo da aeronave; e perfurar a janela ou a fuselagem, causando rompimento e depressurização 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, transcritos abaixo:

PNAVSEC Art. 152. 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, atendendo aos atos normativos da ANAC, em coordenação com a PF. Decreto nº 5.123/2004) Art. 48. Compete ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Justiça:

- I - estabelecer as normas de segurança a serem observadas pelos prestadores de serviços de transporte aéreo de passageiros, para controlar o embarque de passageiros armados e fiscalizar o seu cumprimento;
- II - regulamentar as situações excepcionais do interesse da ordem pública, que exijam de policiais federais, civis e militares, integrantes das Forças Armadas e agentes do Departamento de Segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Porte de Arma de Fogo a bordo de aeronaves.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

Da alegação de exorbitação do poder normativo da ANAC e de violação à Lei nº 10.826/2013 e 7.565/1986

A Justificativa do presente Projeto de Decreto Legislativo contém argumentação no sentido de que a ANAC estaria exorbitando do poder normativo-regulatório ao normatizar em confronto com o Estatuto do Desarmamento e com a Lei nº 7.565/1986.

Sobre esse aspecto, cabe salientar, primeiramente, 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, equipamento destinado a levantamento aerofotogramétrico ou de prospecção, ou ainda quaisquer outros objetos ou substâncias consideradas perigosas para a segurança pública, da própria aeronave ou de seus ocupantes".

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 infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

X — 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;

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; (...)"

Observa-se, portanto, que, diferente do que alegado na Justificativa, 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, dispondo em seus artigos 7º e 152:

"Art. 7º Constituem responsabilidades da ANAC:

I - regular e fiscalizar a segurança da aviação civil; (...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

XI - elaborar e divulgar regulamentação, bem como estabelecer normas de abrangência nacional relativas à AVSEC.”

“Art. 152. 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, atendendo aos atos normativos da ANAC, em coordenação com a PF.”

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 destacar que o tema foi enfrentado por esta Agência quando da análise das contribuições recebidas da sociedade por ocasião de submissão da norma à Audiência Pública (<https://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultaspublicas/audiencias/2017/aud07/AP72017RAC.pdf>). Transcreva-se:

“Sobre a questão jurídica levantada, o Decreto 7.168/2010 que instituiu o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita, deriva de atos internacionais dos quais o Brasil é signatário e que foram internalizados, possuindo status de lei ordinária no Brasil. Conforme dispõe o art. 50 do próprio PNAVSEC, o Brasil internalizou diretrizes e regras de atos internacionais, tais como as Convenções de Chicago (1944), de Tóquio (1963), de Haia (1970) e de Montreal (1971 e 1999), o Protocolo Complementar à Convenção de Montreal (1988), o Anexo 17 à Convenção de Chicago (1944), documento que estabelece normas e métodos recomendados em relação à segurança e proteção da aviação civil internacional contra atos de interferência ilícita, e o Documento 8973 - Manual de Segurança para Proteção da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita, elaborado pela OACI.”

A respeito do status dos atos internacionais incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou inúmeras vezes em seus julgados afirmando que após incorporados passam a integrar o ordenamento interno na mesma posição hierárquica das leis ordinárias. Para que não reste dúvida sobre o tema, confira-se trecho do Acórdão do Plenário do STF na ADI 1.480/DF:

“O exame da vigente Constituição Federal permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe da competência para promulgá-los mediante decreto. O iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais - superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo Chefe de Estado - conclui-se com a expedição, pelo Presidente da República, de decreto, de cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno."

"Também cabe destacar o conteúdo do art. 48 do Decreto nº 5.123/2004 que regulamenta a Lei nº 10826/2003 (Estatuto do Desarmamento), lembrando que à época da edição do Decreto a aviação civil, hoje área tratada no âmbito o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, estava alocada no Ministério da Defesa."

"Já o art. 152 do Decreto 7.168/2010 - PNAVSEC, assim como art. 80, inciso XI, da Lei nº 11.182/05, expressamente atribuem à ANAC a competência para 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."

"Consequentemente, por serem expedidas em cumprimento a delegações legais, os atos normativos expedidos pela ANAC devem tratar do embarque de passageiro armado, podendo estabelecer limitações de acesso à arma em determinadas áreas de aeródromo, durante o embarque e o voo."

"Assim, entende-se que o estabelecimento de hipóteses e procedimentos pela ANAC para o embarque de passageiro armado é juridicamente válido e constitucional, por retirar seu fundamento de validade das mencionadas delegações legais. (—)."

Confirmando o posicionamento acima, destaca-se que, como salientado anteriormente, o Brasil é signatário da Convenção de Aviação Civil Internacional, também denominada de Convenção de Chicago, promulgada por meio do Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946.

O Art. 43 da referida Convenção criou a Organização Internacional de Aviação Civil (OACI), da qual o Brasil é membro, definindo como objetivos da referida Organização, entre outros, assegurar o desenvolvimento seguro e ordeiro da aviação civil internacional no mundo e contribuir para a segurança dos voos na navegação aérea internacional (Art. 44). Para alcançar tais finalidades, o mesmo dispositivo da Convenção estabelece que a OACI "adotará e emendará, oportunamente,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

segundo a necessidade, as normas internacionais e as práticas e processos relativos", entre outros, à segurança da navegação aérea.

O Art. 54, 1, da Convenção, ao tratar do funcionamento da OACI, preceitua ainda que caberá ao Conselho daquela Organização adotar "as normas internacionais e os processos recomendados; para a maior conveniência designá-los como Anexos a esta Convenção e notificar todos os Estados contratantes da ação tomada".

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

(....)

VII — 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;

VIII — 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."

Em última instância, a resolução em comento tem a mesma natureza do normativo ora impugnado e baseia-se no mesmo princípio: a de que o armamento somente deverá ser portado em caso de agente encontrar-se no exercício de suas funções.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

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, 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:

"Indo diretamente ao cerne da questão, considero equivocada a tese defendida pela Ajuris, pelas razões abaixo elencadas. Inicialmente, destaque-se que a prerrogativa supra não confere a seu detentor o direito absoluto de portar armas em qualquer circunstância, o qual pode — e deve — sofrer condicionantes extensíveis a todo e qualquer cidadão, mormente quando analisadas em seu contexto histórico, literal e teleológico. Pensar de modo diverso possibilita, exemplificadamente, interpretar que os magistrados não se sujeitam aos demais regramentos gerais (oponíveis à população nacional), que proíbem ou restringem a entrada de pessoas armadas em determinados locais, o que, em última instância, afronta princípio constitucional da isonomia."

Basta observar o regramento de recente norma que regulamenta o embarque de passageiros armados, qual seja, a Resolução Anac 461, de 25 de janeiro de 2018 (DOU 29.1.2018), que dispõe:

"A DIRETORIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC, no exercício da competência que lhe foi outorgada pelo art. 11, inciso V, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, tendo em vista o disposto no art. 8º, incisos X, XI e XLVI, da mencionada Lei, e considerando o que consta do processo nº 00058.061038/2016-69, deliberado e aprovado na 2 Reunião Deliberativa da Diretoria, realizada em 23 de janeiro de 2018, resolve:

Art. 10. Estabelecer os procedimentos de embarque de passageiro armado, despacho de arma de fogo e de munição e transporte de passageiro sob custódia a bordo de aeronave civil, levando-se em conta os aspectos relativos à



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

necessidade, à segurança operacional e à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita". (grifos do original)

Mais adiante, a referida norma prossegue:

"Art. 3º. O embarque de passageiro portando arma de fogo a bordo de aeronaves deve se restringir aos agentes públicos que, cumulativamente, possuam porte de arma por razão de ofício e necessitem comprovadamente ter acesso a arma no período compreendido entre o momento do ingresso na sala de embarque no aeródromo de origem e a chegada à área de desembarque no aeródromo de destino.

§ 1º. O embarque armado não é permitido aos agentes públicos aposentados, reformados ou da reserva.

§ 2º. Para os fins desta Resolução, o oficial estrangeiro de proteção de dignitário designado por autoridades estrangeiras e reconhecido pelas autoridades diplomáticas é equiparado a agente público enquanto compõe equipe de proteção que inclua agente(s) público(s) do governo brasileiro.

Art. 4º. A necessidade de acesso à arma para fins de embarque limita-se às hipóteses em que agente público, durante o período mencionado no caput do art.

3º desta Resolução, realiza qualquer das seguintes atividades:

- escolta de autoridade ou testemunha;
- escolta de passageiro custodiado;
- execução de técnica de vigilância;
- ou deslocamento após convocação para se apresentar no aeródromo de destino preparado para serviço, em virtude de operação que possa ser prejudicada se a arma e munições forem despachadas.

§ 1º Na hipótese dos incisos I e II do caput, a necessidade de acesso a arma abrange o voo no qual o escoltado efetivamente é transportado e os eventuais voos de deslocamento dos agentes públicos para o local onde o escoltado se encontra.

§ 2º. No caso do voo de deslocamento previsto no § 1º deste artigo, a necessidade de acesso a arma se configurará quando o embarque nesse voo ocorrer em período de até 24 (vinte e quatro) horas antes do horário de embarque do voo no qual o escoltado será transportado.

§ 3º. A comprovação da necessidade de acesso a arma é realizada mediante a apresentação de documento específico da instituição com a qual o agente público possui vínculo contendo indicação das datas e trechos das viagens e a hipótese em que o agente se enquadra entre as listadas nos incisos I a IV do caput.

(...)

Art. 7º. Na ausência de qualquer das condições estabelecidas nesta Seção, deverá ser observado o procedimento de despacho de arma de fogo e munições previsto nesta Resolução".

Depreende-se da legislação acima citada 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

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. 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. 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. Pelo contrário, destaca-se o seguinte trecho proferido no âmbito da Ação Civil Pública nº 1014811-35.2018.4.01.3400, proferida pelo juízo da 21ª Vara Federal Cível da SJDF:

“Nota-se, ainda, no mesmo tema, que ambas as instituições ANAC e PF detêm o poder de dispor sobre a matéria de maneira infralegal, fato que infirma todas as alegações da parte autora. Da mesma forma, carece de solidez qualquer asserção de violação à Lei nº 10.826/2003, pois tal diploma estabelece normas sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, bem como sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm, regulando o porte apenas de maneira geral. Por sua vez, as Resoluções n.ºs. 461 e 462, ambas de 2018, adentram na circunstância específica do embarque armado (armas de fogo e de eletrochoque e munições), não elidindo o direito ao trânsito de pessoas detentoras do direito de portar arma de fogo, previsto no Estatuto do Desarmamento.”

Da percepção de que o porte irrestrito de armas de fogo em aeronaves acarretaria maior segurança

Cabe salientar que o objetivo da 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, a 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

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, citado anteriormente, 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 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

executados pelos próprios operadores de aeródromos e aéreas, bem como pela ANAC (fiscalização), etc.

Esses elementos são o que tomam 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.

Da alegação de impedimento ao dever de agir do policial

Os proponentes alegam que as categorias policiais e os membros das Forças Armadas teriam o dever legal e constitucional de agir no caso de ocorrência de algum atentado à segurança pública, sendo que a restrição ao porte de arma promovido pela Resolução nº 461/2018 consistiria em impedimento ilegal desse dever.

Entende-se, contudo, que a norma não causa nenhum embaraço à atividade policial, visto que prevê hipótese específica em que é permitido o embarque armado caso o agente demonstre a necessidade de apresentar-se preparado para o serviço no aeródromo de destino, hipótese em que o despacho poderia ser prejudicial caso as armas e munições fossem despachadas.

É recorrente, contudo, o argumento de que o policial deve estar sempre armado, independentemente de convocação para missão, devido ao seu dever de agir em qualquer ocorrência contra a segurança pública, ainda que não esteja a serviço.

Contudo, o entendimento de que a atuação policial deva ocorrer em qualquer circunstância e a todo momento fere o princípio da razoabilidade. Não se pode querer comparar a prestação de segurança pública em local aberto e em solo, para a qual o policial fora adequadamente treinado, com a atuação policial dentro de uma aeronave em voo, em que qualquer abordagem malsucedida poderia comprometer a segurança de todos os passageiros e tripulantes.

Cabe salientar, ademais, que o ambiente aeroportuário representa um risco muito pequeno para a segurança pública, visto que o sistema de segurança nos aeroportos previne o ingresso de armas e materiais perigosos que poderiam ser utilizados para cometimento de crimes.

Da alegação de risco de extravio da arma e possível responsabilização dos agentes policiais

Os autores afirmam que a regulação em questão acarretaria insegurança decorrente de suposta fragilidade do controle e segurança de bagagens por parte das companhias aéreas. Sobre esse aspecto, ressalta-se que a Resolução nº 461/2018 prevê fluxo específico para despacho de armas de fogo e munição em voos domésticos regulares (em voos internacionais, o despacho de arma de fogo observará o disposto em tratados, convenções e acordos internacionais,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

considerando o princípio da reciprocidade). Esse fluxo específico é totalmente distinto do procedimento aplicável à bagagem despachada e tem por objetivo garantir o não extravio da arma e a restituição imediata desta ao passageiro, a fim de não prejudicar eventual missão.

Ressalte-se que, no caso de eventual extravio, a norma estabelece necessidade de ressarcimento ao passageiro por eventuais despesas decorrentes e cria regra rigorosa ao caracterizar extravio "a não restituição de arma ou munição ao passageiro no prazo de 1 (uma) hora após o horário de calço da aeronave."

Além do ressarcimento, a norma também prevê a comunicação imediata à Polícia Federal ou órgão de segurança pública que a substitua, de modo a garantir que sejam tomadas as medidas pertinentes em caso de extravio. Também estabelece necessidade de comunicação à ANAC em casos mais graves de extravios, superiores a 48h, a fim de que a Agência possa analisar as condições que levaram ao extravio e as eventuais oportunidades de melhoria nos procedimentos de transporte dessas armas. Ressalte-se que, a fim de incentivar o cumprimento dessas regras, a Resolução nº 461/2018 estabelece em seu anexo punições administrativas para o descumprimento dos procedimentos acima transcritos. As multas previstas na norma vão de R\$ 4.000,00 à R\$ 100.000,00, incidindo uma sanção para cada constatação de infração. Veja-se, por exemplo, que o só fato de não restituir a arma de fogo ao passageiro em até 1 hora após o calço da aeronave pode acarretar ao operador aéreo multa pesada.

Por todo o exposto, verifica-se que a norma impugnada estabelece um cenário muito mais seguro que o previsto na antiga IAC 107-1005A, visto que impõe um fluxo segregado para o despacho da arma e da munição, fluxo esse composto por diversas etapas e procedimentos que dão uma maior descrição, segurança no armazenamento, controle e rastreabilidade.

Dos incidentes registrados envolvendo arma de fogo

Um disparo de arma de fogo dentro de aeronave pode ter efeitos catastróficos, como, por exemplo, uma descompressão explosiva, que poderia resultar na morte de todos os passageiros e tripulantes do voo.

Em vista de tais consequências, a regulação busca não somente impedir o cometimento de atos intencionais de interferência ilícita, como também prevenir a ocorrência de um disparo acidental por meio da redução do número de armas de fogo disponíveis em aeronaves.

Conclusão

Assim, após análise, manifesto pela **rejeição** do Projeto de Decreto Legislativo 1.018/2018, e rejeição da emenda substitutiva aprovada pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

Sala da Comissão, em de dezembro de 2019.

Deputado Federal Eli Corrêa Filho (DEM/SP)
Relator