

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 726, DE 2019

Apensado: PDL nº 119/2021

Susta efeitos dos incisos V e XV do artigo 3º. da Resolução ANAC 515 de 08 de maio de 2019 que "Dispõe sobre os procedimentos de inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita nos aeroportos e dá outra".

Autor: Deputado DELEGADO MARCELO FREITAS

Relator: Deputado VANDERLEI MACRIS

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Decreto Legislativo nº 726, de 2019, de autoria do Deputado Delegado Marcelo Freitas, cuja finalidade é sustar os efeitos dos incisos V e XV do artigo 3º da Resolução ANAC 515, de 8 de maio de 2019, que dispõe sobre os procedimentos de inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita nos aeroportos.

De acordo com o autor, a citada resolução da Anac contraria o disposto no Decreto nº 7.168, de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC). S.Exa. argumenta que a busca pessoal em passageiro é procedimento que deve ser realizado somente após a inspeção de segurança, caso permaneça a suspeição. Enfatiza que a existência da suspeição, segundo o mencionado decreto, é o que justifica a busca pessoal. Para o autor, a previsão contida na resolução da Anac, segundo a qual é possível se realizar busca pessoal de forma aleatória, contraria a Lei e a Constituição. S.Exa. ressalta que esse tipo de procedimento, sem fundamento na justificada suspeição, causa desconforto e constrangimento aos passageiros.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Vanderlei Macris

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212393063300>



Em 19 de maio, foi apensado ao Projeto de Decreto Legislativo nº 726, de 2019, o Projeto de Decreto Legislativo nº 119, de 2021, do Deputado Luís Miranda, cuja finalidade é também sustar dispositivos do artigo 3º da Resolução ANAC 515, de 8 de maio de 2019, a saber: incisos IV, V, X, XI e XV. Todos esses dispositivos cuidam da hipótese de busca pessoal em passageiro.

Segundo o autor, *“buscas pessoais ao mero talante deste ou daquele funcionário ou ao disparo do alarme sonoro do pórtico detector de metais não são razões de direito e de fato que justifiquem submeter um cidadão ao humilhante constrangimento de uma busca pessoal, ferindo seus direitos e garantias fundamentais. Ou o agente de segurança reúne fortes elementos que apontem para fundada suspeita ou estará agindo ilegalmente, assim como toda a cadeia hierárquica, até chegar à Diretoria da ANAC que autorizou os procedimentos definidos na sua Resolução nº 515/2019”*.

Após exame nesta Comissão de Viação e Transportes, a matéria segue para apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 49, inciso V, da Constituição, é competência exclusiva do Congresso Nacional, por intermédio de decreto legislativo, sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

O projeto de decreto legislativo em exame, com base na previsão constitucional, pretende sustar dois dispositivos da Resolução ANAC nº 515, de 8 de maio de 2019, que dispõe sobre os procedimentos de inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita nos aeroportos.

No primeiro deles (inciso V do art. 3º), diz-se que uma das disposições a serem atendidas nos procedimentos de inspeção de segurança nos aeroportos é a realização de medidas adicionais de segurança, inclusive



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Vanderlei Macris

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212393063300>



* C D 2 1 2 3 9 3 0 6 3 3 0 0 *

busca pessoal, aleatoriamente e sempre que julgado necessário pelos agentes. Para o autor da proposta, o procedimento de escolha aleatória de passageiros, para inspeção adicional, carece de respaldo legal. S.Exa. argumenta que seria preciso uma fundada suspeita para que o passageiro fosse submetido a busca pessoal, após passar pelo pórtico de detecção de metais, sem o acionamento do alarme.

No segundo dispositivo (inciso XV do art. 3º), determina-se que a busca pessoal seja realizada por agente do mesmo sexo do passageiro, em local público ou, a pedido do inspecionado, em sala reservada, com discrição e na presença de testemunha. Nos parágrafos que esmiúçam esse dispositivo, define-se busca pessoal, prevê-se o que fazer em caso de recusa à busca pessoal e remete-se o caso de inspeção de agentes públicos ao que estiver previsto no capítulo III da resolução. Para o autor do projeto em análise, a busca pessoal só pode acontecer em sala reservada, não em público, e com discrição, como estaria definido no Decreto nº 7.168, de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC).

Essas são, enfim, as alegações do autor, ao sugerir a sustação dos dois dispositivos mencionados, por exorbitarem do poder regulamentar conferido ao Poder Executivo.

Passo às minhas considerações.

Em primeiro lugar, deve-se atentar para o fato de que o Brasil, como partícipe do sistema internacional de transporte aéreo e membro fundador da Organização de Aviação Civil Internacional – OACI, toma parte de decisões multilaterais e assume compromissos que visam à eficiência e à segurança da aviação civil globalmente. Os diversos compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional, em tratados, convenções e acordos de transporte aéreo, passam então a incorporar a legislação interna, com a anuência do Congresso Nacional.

Um desses compromissos diz respeito à adoção de medidas de “Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (AVSEC)”, tema do Anexo 17 da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção



* C D 2 1 2 3 9 3 0 6 3 3 0 0 *

de Chicago), da qual o Brasil é signatário. No Anexo 17, diz-se que cada Estado deve tomar medidas para impedir o ingresso de armas, explosivos ou outros dispositivos perigosos que possam ser utilizados para o cometimento de atos de interferência ilícita a bordo de uma aeronave (item 4.1.1). Para tanto, estipula-se que cada Estado deve adotar medidas que assegurem que todo passageiro e sua bagagem de mão, no embarque, sejam inspecionados, entendendo-se inspeção como a utilização dos meios necessários, inclusive técnicos, para a identificação de armas, explosivos ou outros dispositivos, artigos ou substâncias perigosos que possam ser usados para cometer um ato de interferência ilegal (item 4.4.1 e definições). Por fim, recomenda-se que os Estados signatários promovam a utilização de medidas de segurança aleatórias e imprevisíveis (grifo meu), dado que a imprevisibilidade contribui para o efeito dissuasor das medidas de segurança (item 4.1.2).

Para dar efetividade, no plano interno, às diretrizes da OACI, foi editado o já citado Decreto nº 7.168, de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC). É norma extensa, que cobre e detalha os diversos aspectos do controle de segurança relacionado a interferências ilícitas, na aviação civil.

O autor do projeto em exame afirma que no PNAVSEC (art. 116) há clara determinação para que a busca pessoal seja realizada tão somente (grifo meu) em passageiros sobre os quais permaneça a suspeição, após os procedimentos de inspeção de segurança a que todos são submetidos. Ocorre que o art. 121 do mesmo PNAVSEC contradiz a afirmação de S.Exa., o que pode ser constatado a seguir:

“Art. 121. Como medida dissuasória adicional, em razão do nível de ameaça e de fatores de risco, e em frequência compatível com os riscos envolvidos, seleção aleatória de passageiros e suas respectivas bagagens de mão poderá ser estabelecida para inspeção manual, mesmo que estes tenham sido submetidos à inspeção de segurança da aviação civil por equipamentos específicos.”



* C D 2 1 2 3 9 3 0 6 3 3 0 0 *

Esse comando, que deixou de ser citado na justificação do projeto, encontra-se acolhido, com outra redação, no art. 3º, V, da Resolução ANAC nº 515, de 8 de maio de 2019, dispositivo atacado pelo autor. Vejamos:

“Art. 3º Os procedimentos a serem observados no canal de inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita devem atender às seguintes disposições:

V - aleatoriamente e sempre que julgado necessário, os passageiros devem passar por medidas adicionais de segurança, que podem incluir busca pessoal, inspeção manual da bagagem de mão e a utilização de detectores de traços de explosivos - ETD e outros equipamentos de segurança;

”

Observa-se que a disposição contida na resolução da Anac é perfeitamente compatível com o comando do art. 121 do PNAVSEC, que por sua vez decorre, como já se disse aqui, das diretrizes de segurança presentes no Anexo 17 da Convenção de Chicago.

Outro aspecto a considerar, nesta altura, é que a resolução da Anac foi formulada com base nas competências delegadas à Agência pela Lei nº 11.182, de 2005, mais especificamente aquelas descritas nos incisos X, XI e XLV do art. 8º¹. Nesses dispositivos, é bastante clara a atribuição da Anac no sentido de expedir normas que busquem preservar a segurança da aviação civil tanto a bordo das aeronaves como nos aeroportos. Ora, o comando questionado pelo autor do projeto é apenas resultado dos desdobramentos

1 “Art. 8º.....

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

XI – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;

.....

XLV – deliberar, na esfera técnica, quanto à interpretação das normas e recomendações internacionais relativas ao sistema de segurança de vôo da aviação civil, inclusive os casos omissos;

.....

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Vanderlei Macris

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212393063300>

.....

* C D 2 1 2 3 0 6 3 0 0

dessa atribuição, estando em sintonia com as diretrizes internacionais e com o PNAVSEC.

É preciso ressaltar, ainda, que a norma brasileira, no aspecto da previsão de medidas adicionais nas inspeções de segurança, caso da busca pessoal, não se diferencia de normas dos países que compõem alguns dos principais mercados da aviação civil. Nos Estados Unidos, na União Europeia, no Canadá, na Austrália e no Chile, por exemplo, há expressa previsão do emprego de controle manual pelas equipes de segurança, aleatoriamente ou quando entenderem ser necessária tal providência. Obviamente, esse controle manual será mais utilizado nos aeroportos e períodos nos quais presume-se haver maior grau de ameaça às atividades de aviação. Não há como evitar que os agentes e seus superiores tenham boa margem de discricionariedade para selecionar os passageiros que devam passar por uma segunda revista. Ademais, é da natureza mesma desse tipo de função certa confidencialidade acerca dos critérios que são empregados para o exercício do controle de segurança. Nada a estranhar.

Resta considerar o pedido de sustação do inciso XV do art. 3º da Resolução ANAC nº 515, de 8 de maio de 2019, cujo texto vai abaixo:

“XV - a busca pessoal deverá ser realizada por APAC do mesmo sexo, devendo ser realizada em local público ou, a pedido do inspecionado, em sala reservada, com discrição e na presença de testemunha.

§ 1º Define-se busca pessoal como sendo a revista do corpo de uma pessoa, suas vestes e demais acessórios, realizada por autoridade policial ou por APAC, neste caso com consentimento do inspecionado.

§ 2º Caso o passageiro recuse a submeter-se a algum dos procedimentos descritos acima, seu acesso à sala de embarque deverá ser negado e o APAC deverá acionar o órgão de segurança pública responsável pelas atividades de polícia no aeroporto para avaliar a situação.

§ 3º Aos agentes públicos em serviço no aeroporto se aplicam as medidas de segurança estabelecidas no Capítulo III.”

Note-se que o ataque do autor ao inciso XV se deve apenas à possibilidade de a busca pessoal ser realizada em local público, se a isso não

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Vanderlei Macris

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212393063300>



se opuser o passageiro. S.Exa. afirma que as inspeções não estão sendo feitas em sala reservada, com testemunha, como estaria previsto no Decreto nº 7.168, de 2010 (PNAVSEC). Isso, acrescenta, estaria expondo as pessoas revistadas à humilhação pública.

Começo o exame desse tema com uma observação de caráter jurídico. O controle de constitucionalidade exercido pelo Parlamento, com base no art. 49, inciso V, da Constituição, dirige-se aos atos normativos que exorbitem do poder regulamentar que a Lei tenha conferido ao Executivo. No caso de se admitir a hipótese de revista em área pública do aeroporto, com o consentimento do passageiro, não se está indo além do que preveem os comandos da Lei nº 11.182, de 2005, da qual a Anac retira a legitimidade de seus normativos, posto que, no caso da regulação de segurança da aviação civil, eles não interpõem restrições ou excepcionalidades. Também no Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei nº 7.565, de 1986, não se acham obstáculos à medida. Do mesmo modo, no Anexo 17 à Convenção de Chicago, incorporado à legislação pátria com força de lei, não se trata do local em que deve ser realizada a busca pessoal.

Não houve, sob meu juízo – embora isso deva ser examinado com mais vagar na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania -, exorbitância do poder regulamentar, uma vez que o inciso XV do art. 3º da Resolução nº 515, de 2019, da Anac, não contrariou ou inovou o corpo de leis voltado à matéria. Houve, isso sim, divergência redacional, mas não substancial, entre duas normas do próprio Poder Executivo, editadas, ambas, com suporte legal. No Decreto nº 7.168, de 2010, prevê-se a revista em sala reservada, com descrição e na presença de testemunha. Na Resolução nº 515/19 da ANAC, dá-se ao passageiro oportunidade de escolha: ele pode preferir que a revista seja realizada em área pública, logo após o pórtico detector de metais, de sorte que o procedimento se torne mais prático e rápido. É uma opção, não uma ordem. A resolução da Anac assegura ao passageiro o direito de escolher revista em sala reservada, com testemunha. Aqui, não me parece haver restrição de direito.

Resta comentar, a esse respeito, que embora não identifique o problema que levou S.Exa. a propor a sustação do inciso em questão,

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Vanderlei Macris

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212393063300>



* CD212393063300 *

considero importante que se deixe claro para os passageiros que, uma vez selecionados para a busca pessoal, têm o direito de optar pela realização do procedimento em sala reservada. Trata-se de informação indispensável para que o cidadão faça uma escolha consciente. Ela deve ser divulgada de forma ostensiva e sempre que o agente abordar o passageiro, para revista.

Acrescento, para concluir minha argumentação, que o Projeto de Decreto Legislativo nº 119, de 2021, do Deputado Luís Miranda, apensado à matéria em maio deste ano, segue o caminho do Projeto de Decreto Legislativo nº 726, de 2019, propondo a sustação de ainda mais dispositivos, sempre sob a alegação de que a busca pessoal não poderia ser realizada sem a premissa de fundada suspeita.

Considerando que a linha dos dois PDL é a mesma, não vejo razão para fazer novos comentários, além dos que já constam deste voto.

Sendo essas as observações que tinha a fazer, meu voto é pela **REJEIÇÃO do Projeto de Decreto Legislativo nº 726, de 2019, e do Projeto de Decreto Legislativo nº 119, de 2021.**

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2021.

Deputado **VANDERLEI MACRIS**
Relator



2021-7282

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Vanderlei Macris

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212393063300>



* C D 2 1 2 3 9 3 0 6 3 3 0 0 *