

PARECER N° , DE 2026

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei nº 5646, de 2025, do Senador Flávio Bolsonaro, que altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para dispor sobre a interceptação, neutralização e abate de Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARP) por órgãos de segurança pública, bem como para regulamentar o emprego de Contramedidas Anti-Drones (CAD) no território nacional, em situações de ameaça à segurança pública, à vida humana ou à ordem nacional.

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Serviços de Infraestrutura o Projeto de Lei nº 5646, de 2025, do nobre Senador Flávio Bolsonaro, que altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para dispor sobre a interceptação, neutralização e abate de Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARP) por órgãos de segurança pública, bem como para regulamentar o emprego de Contramedidas Anti-Drones (CAD) no território nacional, em situações de ameaça à segurança pública, à vida humana ou à ordem nacional.

A proposta adiciona dois artigos ao Código Brasileiro de Aeronáutica. O primeiro tem o objetivo de autorizar as Forças de Segurança Pública a interceptar, neutralizar ou abater Aeronave Remotamente Pilotada (ARP) que represente ameaça iminente à segurança pública, à ordem pública, ao tráfego aéreo ou à integridade de pessoas. O exercício dessa faculdade fica condicionado à observação de princípios ligados à necessidade e proporcionalidade da medida e deve buscar, quando pertinente, coordenação com o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA). Ainda assim,



fica assegurada a legalidade da ação imediata dos agentes autorizados diante de situações de risco iminente.

O segundo artigo adicionado tem o objetivo de autorizar um conjunto maior de órgãos públicos a empregar as chamadas medidas anti-drone, para detectar, interferir, neutralizar ou assumir o controle de Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARP), em situações que representem ameaça concreta à segurança pública, à ordem nacional, à vida humana ou à regularidade do espaço aéreo. É listada uma série de meios autorizados para a implementação dessas medidas, que vão desde o uso de bloqueadores de radiofrequência até armas laser. Nesse caso, é prevista a elaboração, pelo Poder Executivo, de regulamentação técnica e operacional a respeito do uso desses meios em até 180 dias. Além disso, a proposta busca reforçar a legalidade da atuação dos agentes autorizados na aplicação das medidas tratadas no dispositivo.

A proposta foi submetida em novembro de 2025 e encaminhada para apreciação desta Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) que deverá emitir parecer e encaminhar à Comissão de Segurança Pública (CSP) que decidirá em caráter terminativo nos termos do art. 91, I, do Regimento Interno.

II – ANÁLISE

Nos termos do Regimento Interno do Senado Federal, conforme art. 90, inciso XII, e art. 104, a competência desta Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) inclui opinar sobre matérias pertinentes a transportes, agências reguladoras e outros assuntos correlatos. Nesse contexto, a matéria em pauta é pertinente por tratar de ações práticas a serem adotadas por órgãos públicos que podem afetar diretamente a segurança do espaço aéreo e a segurança de diversos serviços essenciais como, por exemplo, a infraestrutura de transporte e energia. Além disso, a complementação infralegal dos dispositivos propostos atrai diretamente a participação de órgãos reguladores dos setores de transporte e telecomunicação.

Quanto aos requisitos de constitucionalidade e juridicidade, o objeto admite iniciativa parlamentar e está no rol de competência da União conforme art. 22, inciso I e XXVIII e art. 23, inciso XVI, da Constituição Federal. A proposta não invade o âmbito de organização da administração pública e nem gera despesas ao Poder Executivo. Contudo, ao estabelecer prazo de 180 dias para regulamentação das contramedidas anti-drone o projeto incorre em violação do princípio constitucional da separação dos poderes e da



reserva de administração como amplamente consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

Quanto ao mérito, é válida a preocupação em prover segurança jurídica para que as forças de segurança e outras entidades públicas possam atuar no combate ao mau uso de aeronaves e dispositivos baseados em sistemas de voo autônomo ou remotamente pilotados. Obviamente, tanto a facilidade de acesso a esses sistemas, por serem cada dia mais baratos e abundantes, quanto a ausência de tripulação a bordo, elevam substancialmente o risco do uso indevido desses dispositivos de forma a causar riscos pontuais e sistêmicos às pessoas e instalações.

Essa nova ameaça potencial exige adequação nos meios disponíveis para a ação dos entes públicos que precisam estar preparados para atuar na defesa da ordem pública, do patrimônio e da vida em um cenário onde a ação deve ser imediata e, muitas vezes, drástica no sentido de culminar na destruição da aeronave. Nesse contexto não há, em muitos casos, tempo para que se percorra uma extensa lista de parâmetros para então definir se o dispositivo pode ou não ser neutralizado. É diante desse desafio que se torna útil assegurar que a ação dos agentes autorizados esteja protegida na forma da lei.

A justificação do projeto apresentado pelo Senador Flávio Bolsonaro aponta de forma precisa que:

“...a legislação atual não oferece respaldo jurídico adequado para a neutralização de tais ameaças. A atuação imediata, técnica e proporcional das forças públicas ainda encontra barreiras legais, que expõem agentes a responsabilização civil, penal e administrativa por ações que, em essência, são atos de legítima defesa do interesse coletivo”.

De fato, a inclusão de dispositivo que legitime a ação dos órgãos públicos confere maior segurança jurídica para a atuação dos agentes e colabora com a efetividade do cumprimento de suas funções e, conseqüentemente, com a melhoria da segurança pública no Brasil. A nova realidade tecnológica em relação ao uso de sistemas autônomos e remotamente pilotados exige uma abordagem mais pragmática dos órgãos públicos, sobretudo das forças de segurança. A efetividade dessa abordagem fica bastante ameaçada diante do receio de responsabilização dos agentes que lidam com distintas ameaças em



distintos contextos. Portanto, buscar a legitimação desse tipo de abordagem constitui uma ação legislativa legítima diante de um problema social que emergiu na última década.

Ratificada, portanto, a relevância e a coerência da ação legislativa, passemos à análise técnica dos dispositivos propostos. É nesse ponto que encontramos algumas oportunidades de melhoria que podem afetar de forma decisiva o atingimento dos objetivos da lei. E assim, no intuito de aprimorar uma iniciativa importante para segurança pública no Brasil, propomos um texto substitutivo **que mantém todos os elementos centrais da proposta original** e aprimora aspectos-chave do texto para a construção de arcabouço jurídico-normativo equilibrado e efetivo.

O texto proposto do art. 13-A tem o objetivo básico de autorizar a destruição de uma aeronave. Esse elemento é o núcleo do dispositivo e deve ser mantido. Porém, vários aspectos podem trazer dificuldades e imprecisões que afetam a sua aplicação.

Primeiramente, o termo “autoridade operacional” parece vago diante das diferentes composições que pode ter uma ação de forças de segurança. Isso pode trazer insegurança jurídica na execução das medidas. Não há prejuízo em se determinar que a autorização seja estabelecida de forma geral para as forças de segurança pública. E a base dos seus limites de execução, que inclui a legitimidade do agente durante a operação, pode ser estabelecida em um procedimento associado, desenhado levando em conta a realidade da instituição que implementa a ação e os meios disponíveis.

Seguindo com a análise da redação original, um ponto elementar do texto é o uso do termo “Aeronave Remotamente Pilotada (ARP)”. Esse termo é insuficiente para a cobertura dos cenários nos quais se quer proteger a ação dos agentes de segurança, pois, criteriosamente, excluiria as aeronaves autônomas e incluiria aeronaves tripuladas. Ou seja, o termo autoriza o “abate” de uma aeronave remotamente pilotada tripulada, mas não o de uma aeronave autônoma não tripulada. Essa imprecisão tem, portanto, consequências práticas na implementação da medida. Sugere-se, nesse caso, usar o termo “aeronave autônoma ou remotamente pilotada, não tripulada” que é suficientemente preciso para indicar os limites da autorização.

Os parágrafos 1 e 3 que seguem o caput do art. 13-A também podem ser condensados em elementos que devem ser observados na confecção de um procedimento aprovado no âmbito de cada força. Ou seja, trata-se aqui



de um equilíbrio entre princípios referentes à razoabilidade e a efetividade da medida. Esses princípios irão se manifestar justamente na forma do procedimento aprovado. A adoção dessa abordagem melhora sobremaneira a qualidade da lei enquanto peça do construto jurídico-normativo de um ambiente regulado.

Ocorre que as melhores práticas internacionais apontam de forma uníssona para o equilíbrio entre legislação e regulação, no qual a lei deve ter caráter autorizativo-diretivo, estabelecendo competências, limites e objetivos, mas sem adentrar os detalhes dos meios e as questões procedimentais que, por seu caráter dinâmico, necessitam da agilidade regulatória e da proximidade com o setor regulado, com a qual conta o regulador ou executor da política pública.

É sob essa filosofia que se baseia a sugestão de previsão de procedimentos próprios aprovados pelo comando de cada força. Esse é um limite típico e adequado ao texto legislativo, que garante a responsabilização (“accountability”) da pessoa em comando sobre as práticas adotadas naquela corporação, sem tentar “adiantar” parâmetros e princípios para serem incorporados aos procedimentos de nível de rua.

Já o parágrafo 2, que também segue o caput do art. 13-A, traz uma noção de coordenação “eventual” junto ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) que torna quase ineficaz a aplicação das medidas proposta. Essa coordenação “quando aplicável” é vaga e se torna uma barreira à implementação efetiva da medida. Seria mais que suficiente estabelecer que os procedimentos aprovados observarão diretrizes do DECEA e da ANAC, caso existam. Assim, se houver cenários onde a coordenação dinâmica com o DECEA é de fato necessária, isso estará estabelecido nessas diretrizes e refletido nos procedimentos aprovados.

Adicionalmente, ocorre no Brasil que as forças armadas atuam de forma muito presente em algumas regiões, tanto no exercício da defesa nacional quanto no apoio eventual às forças de segurança. Assim, ainda que não fosse totalmente necessário, é útil estender às forças armadas a autorização do caput, aumentando a segurança jurídica na eventual atuação dessas entidades.

Passemos agora ao segundo dispositivo proposto no texto original, o art. 13-B, que tem o objetivo básico de autorizar uma “neutralização” da aeronave sem, contudo, prever sua destruição. No caso desse segundo



dispositivo o nível de readequação necessária é mais profundo, o que exige uma reformulação um pouco mais ampla.

A proposta inicial apresenta um escopo de autorização confuso, que torna difícil e imprecisa a aplicação do dispositivo. Como as contramedidas elencadas são de natureza menos drástica em comparação com os itens do art. 13-A, aqui não há prejuízo em se expandir a autorização para qualquer órgão público conforme definição posterior no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, ou órgão que a substitua.

O parágrafo primeiro do art. 13-B avança de forma inadequada sobre definições de natureza técnica com caráter altamente tecnológico e dinâmico, que configura matéria típica de regulamentação. Esse nível de especificação no texto da lei vai exatamente contra as melhores práticas legislativas dos países nos quais a estrutura institucional de agências é bem estabelecida. A definição de meios e procedimentos é elemento próprio do texto infralegal e fica prejudicado se unguído da rigidez do texto legal. Por isso, a proposta de melhoria vai no sentido de prever o estabelecimento desses meios, e a eventual proibição de algum meio, em regulamento próprio.

O parágrafo segundo que segue o art. 13-B estabelece a necessidade de regulamentação, que corrobora a forma da melhoria proposta para o parágrafo anterior, e exige apenas a remoção da imposição de prazo ao executivo para que tenhamos um texto que observa a jurisprudência constitucional vigente.

Sugere-se também a eliminação do parágrafo terceiro que tenta estabelecer uma “destipificação” criminal em defesa dos agentes que implementam as medidas autorizadas. Essa ação não só é atípica em termos de prática legislativa, mas redundante. A vigência dos dispositivos autorizativos já garante que o exercício da ação autorizada ocorre sobre a proteção da lei.

Implementadas as modificações propostas, entendemos que a nova lei promoverá a ação coordenada dos Poderes, mantendo todos os elementos essenciais da proposta original que formavam o núcleo protetivo em favor dos agentes de segurança pública. Com isso, o parlamento cumpre sua missão de prover segurança jurídica a agentes que precisam e devem atuar dentro de regras e procedimentos constantemente desafiados pela transformação tecnológica.



III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.646, de 2025, na forma da emenda substitutiva apresentada.

EMENDA Nº – CI (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 5646, DE 2025

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para dispor sobre a interceptação, neutralização e abate de aeronave autônoma ou remotamente pilotada, não tripulada, e dá outras providências.

Art. 1º Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para dispor sobre a interceptação, neutralização e abate de aeronave autônoma ou remotamente pilotada, não tripulada, bem como o emprego de contramedidas não destrutivas com a finalidade de detectar, interferir, incapacitar ou assumir o controle dessas aeronaves.

Art. 2º A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), passa a vigorar acrescida dos arts. 13-A e 13-B, com a seguinte redação:

“Art. 13-A. As Forças de Segurança Pública poderão interceptar, neutralizar ou abater aeronave autônoma ou remotamente pilotada, não tripulada, que representar ameaça iminente à segurança pública, à ordem pública, ao tráfego aéreo ou à integridade de pessoas.

§ 1º A ação de interceptação, neutralização ou abate seguirá procedimentos aprovados pelo comando da instituição, os quais observarão:

I – eventuais diretrizes estabelecidas pela autoridade de aviação civil e pelo departamento de controle do espaço aéreo com a finalidade de orientar esse tipo de ação;



II – os princípios da necessidade, legalidade e proporcionalidade da medida, priorizando a proteção de terceiros;

III – o princípio da efetividade, garantindo a atuação imediata de agentes autorizados em caso de emergência ou iminente ameaça à integridade de pessoas, instalações ou serviços públicos essenciais.

§ 2º Estende-se às forças armadas a autorização do caput, tanto no exercício de suas funções de defesa nacional, quanto no exercício de atividades de apoio às forças de segurança pública.

Art. 13-B. Entidades da administração pública direta e indireta poderão, na forma do regulamento, empregar contramedidas não destrutivas com a finalidade de detectar, interferir, incapacitar ou assumir o controle de aeronave autônoma ou remotamente pilotada, não tripulada, em situações de uso irregular ou que representem ameaça a terceiros.

§ 1º O Poder Executivo federal regulamentará o emprego das contramedidas referidas no caput estabelecendo:

I – As entidades ou agentes autorizados a executar as medidas;

II – Os meios autorizados ou proibidos;

III – Diretrizes para o estabelecimento de procedimentos necessários para execução das medidas por cada entidade autorizada.

§ 2º A elaboração do regulamento que trata o parágrafo primeiro ficará a cargo do ministério responsável pela implementação de políticas nacionais de segurança pública e contará com a participação da autoridade de aviação civil, da Força Aérea Brasileira, do Departamento de Controle do Espaço Aéreo, e dos órgãos reguladores federais responsáveis pela regulamentação de tecnologias eventualmente empregadas nos meios autorizados.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcos Rogério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9881714904>