

# O CONSELHO DE AVIAÇÃO CIVIL E A TEORIA PROCESSUAL ADMINISTRATIVA DA REGULAÇÃO

*Civil Aviation Council and the Administrative Process Theory of Regulation*

Submetido(submitted): 03/12/2019  
Parecer(revised): 20/12/2019  
Aceito(accepted): 02/01/2020

Mauro César Santiago Chaves\*

## **Abstract**

**Purpose** – *The article analyzes the decision-making process of the Brazilian Civil Aviation Council from the perspective of the Administrative Process Theory of Regulation.*

**Methodology/approach/design** – *The methodology will compare the empirical basis of Brazilian Civil Aviation Council's regulatory action, between 2014 and 2019, and the procedural assumptions of the Administrative Process Theory of Regulation. It aims to identify the similarities, differences and omissions between practice and regulatory theory.*

**Findings** – *From the comparison, the model currently adopted by the Brazilian Civil Aviation Council does not meet the characteristics expected by the Administrative Process Theory of Regulation. The model has low predictability and transparency in the decision-making process, as well as little interaction and rare opportunities for criticism and adjustment of the proposal.*

**Practical implications** – *The regulatory process carried out by the Brazilian Civil Aviation Council should be improved to incorporate greater objectivity, predictability and transparency, in order to provide greater publicity and efficiency, in compliance with the constitutional principles of public administration, as well as to improve the institutional environment with external control bodies and the judiciary.*

**Originality/value** – *The originality of the article lies in the unprecedented analysis and comparison between the procedural-administrative theory of regulation and the regulatory practice of the Brazilian Civil Aviation Council. Its relevance lies in the possibility of improving the decision-making process in the civil aviation sector based on regulatory theory.*

**Keywords:** *Legal Theories of Regulation. Administrative Process Theory of Regulation. Regulatory decision-making process. Brazilian Civil Aviation Council.*

## **Resumo**

---

\*Procurador Federal, Professor de Direito Administrativo, Regulatório e Concorrencial no Instituto Brasileiro de Direito Público e em Direito Regulatório em Transportes pela Fundação Getúlio Vargas, Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), com especialização em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). E-mail: [mauro.chaves@icloud.com](mailto:mauro.chaves@icloud.com).

**Propósito** – O artigo analisa a regulação realizada pelo Conselho de Aviação Civil (CONAC), na perspectiva da Teoria Processual Administrativa da Regulação.

**Metodologia/abordagem/design** – A metodologia adotada será a análise comparativa entre as bases empíricas da atuação regulatória do CONAC, entre os anos de 2014 e 2019, e os pressupostos da teoria processual-administrativa da regulação. Buscar-se-á identificar as semelhanças, diferenças e omissões existentes entre a prática e a teoria regulatória.

**Resultados** – Da comparação entre a prática regulatória e a teoria processual administrativa da regulação, constata-se que o modelo atualmente adotado pelo CONAC não atende aos pressupostos estabelecidos pela teoria, na medida em que possui baixas previsibilidade e transparência no processo decisório, pouca interação e raras oportunidades de críticas e ajustes às propostas regulatórias.

**Implicações práticas** – O processo regulatório realizado pelo CONAC deve ser aprimorado para incorporar maior objetividade, previsibilidade e transparência, de forma a conferir maior publicidade, impessoalidade e eficiência, em atendimento aos princípios constitucionais da administração pública, bem como deve aperfeiçoar o ambiente institucional com os órgãos de controle externo e o Poder Judiciário.

**Originalidade/relevância do texto** – A originalidade do artigo reside na inédita análise e comparação da teoria processual-administrativa da regulação com a prática regulatória do CONAC e o setor de aviação civil. Sua relevância reside na possibilidade de aprimorar o processo de tomada de decisão no setor de aviação civil com base em teoria regulatória.

**Palavras-chave:** Teorias Jurídicas da Regulação. Teoria Processual Administrativa da Regulação. Processo de tomada de decisão regulatória. Conselho de Aviação Civil.

## INTRODUÇÃO

A regulação, como processo de produção artificial de normas por entidades estatais, deve sua existência a uma concepção moderna de direito e de instituições políticas, reforçada pela concepção de que o Estado Democrático de Direito é uma instituição que exige procedimentos e condições comunicativas na configuração discursiva da vontade política para validar a produção de normas. Nesse sentido, quanto mais se reconhece o direito como meio de regulação social e controle político de configuração social, maior é a carga de legitimação que a gênese democrática do direito tem que suportar (LOPES 2018), razão pela qual o administrador deve fundamentar e justificar suas decisões.

No Brasil, a regulação de aviação civil, além de complexa, envolve a atuação de diferentes entes governamentais. Ao contrário do que muitos podem supor, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) não é a única entidade responsável pela regulação da aviação civil nacional. Sua atuação é

compartilhada com diversos outros órgãos<sup>1</sup>, como o Comando da Aeronáutica<sup>2</sup>, o Ministério da Infraestrutura<sup>3</sup>, entre outros.

Nessa atuação, muito se discute sobre os ritos a serem adotados no processo de tomada de decisão regulatória. Não por acaso, a nova Lei das Agências Reguladoras possui um capítulo integralmente dedicado ao tema<sup>4</sup>, o que demonstra que a legitimidade de uma decisão se encontra intimamente ligada ao seu procedimento decisório (LUHMANN, 1980). Por outro lado, até recentemente, a sistematização do procedimento decisório em setores regulados estava circunscrita ao âmbito interno das agências reguladoras, sem aprofundar-se no processo regulatório que ocorre fora de tais entidades.

Ao longo dos últimos 30 anos, contudo, a legislação federal tem sido aprimorada no sentido de incorporar diversos procedimentos e condicionantes ao processo de tomada de decisão administrativa, seja de natureza sancionatória como também regulatória, com o fim de garantir maior integridade, transparência e melhoria ao processo decisório.

O presente artigo analisa o processo regulatório relacionado ao setor de aviação civil, especialmente aquele realizado pelo Conselho de Aviação Civil (CONAC), sob a perspectiva da teoria processual administrativa da regulação (CROLEY, 2008). Para isso, inicialmente, será apresentada uma síntese da mencionada teoria, descrevendo suas principais características e conceitos a serem utilizados.

No tópico seguinte será feita uma descrição da estrutura do sistema de aviação civil, com ênfase nas competências regulatórias dos principais órgãos e entidades do setor, de forma a melhor compreender o papel exercido pelo CONAC na regulação setorial. Em seguida, será feita uma comparação entre as bases empíricas da atuação regulatória do CONAC, entre os anos de 2014 e 2019, e os pressupostos processuais da teoria processual-administrativa da regulação. Buscar-se-á identificar as semelhanças, diferenças e omissões existentes entre a prática e a teoria regulatória, com o fim de verificar se o

---

<sup>1</sup>Importa destacar que a competência regulatória da ANAC é compartilhada com diversos órgãos e entidades da aviação civil, como destaca a própria Lei nº 11.182/2005, em seu artigo 3º e artigo 8º, incisos XIX e XXI.

<sup>2</sup>A competência regulatória do Comando da Aeronáutica no setor de aviação civil realiza-se em diversas oportunidades, mas principalmente nos temas afetos à navegação aérea, por meio do Departamento do Controle do Espaço Aéreo (DECEA), bem como no caso de investigação e prevenção de acidentes aéreos, por meio do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA).

<sup>3</sup>A competência do Ministério da Infraestrutura está prevista implicitamente no artigo 3º, caput, da própria Lei da ANAC (Lei nº 11.182/2005), ao dispor que a Agência deve observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal e, mais explicitamente, na própria Lei nº 13.844/2019, em seu artigo 35.

<sup>4</sup>Ver capítulo I da Lei nº 13.848/2019.

modelo atualmente adotado pelo Conselho atende aos pressupostos adotados pela teoria, tais como: previsibilidade e transparência no processo decisório, interação e oportunidade de críticas e ajustes da proposta.

## TEORIA PROCESSUAL ADMINISTRATIVA DA REGULAÇÃO

A regulação, como pressuposto do Estado Regulador, destaca o papel estatal como garante dos direitos fundamentais, dentre os quais se sobressai a igualdade de condições competitivas<sup>5</sup>. Na medida em que a regulação é entendida como atividade estatal, não exclusiva do Estado, mas que lhe é característica, e que se manifesta no exercício da função administrativa, como mecanismo de gerenciamento e execução das leis, a regulação corresponde a uma forma de intervenção do Estado na economia com o objetivo de combater as disfuncionalidades do sistema econômico, cujo fim deve sempre impedir a ocorrência de lesões a direitos fundamentais da sociedade.

Na medida em que a regulação corresponde a uma atividade intrínseca ao Estado, especialmente ligada à função administrativa, com a finalidade de disciplinar o mercado, reduzindo seus efeitos deletérios com o fim de proteger direitos fundamentais, torna-se fundamental questionar a forma pela qual o fenômeno regulatório pode ser considerado legítimo (MEDEIROS, 2016, p. 382).

Nesse sentido, a regulação necessita de regras e práticas administrativas que se realizam a partir de processos cujo rito procedimental é determinante para a qualidade e legitimidade da manifestação do poder administrativo<sup>6</sup>.

A Teoria Processual Administrativa da Regulação (*Administrative Process Theory of Regulation* - CROLEY, 2018, p. 72), também denominada teoria jurídico-institucional da regulação ou teoria do processo administrativo regulatório, corresponde ao estudo processual da manifestação do poder administrativo, cuja preocupação relaciona-se à dimensão processual do

---

<sup>5</sup>ARANHA (2018, p. 08), esclarece que apesar de alguns autores de direito regulatório e da regulação entenderem que o objeto da proteção da regulação ser a livre concorrência, ele entende que seu objeto seria a proteção da igualdade de condições.

<sup>6</sup>Como destaca LOPES (2018, p. 117): “A configuração reflexiva do direito leva a um trânsito entre direito formal, direito material e direito reflexivo. Diante da insuficiência da racionalidade material e de resultados para legitimação do Estado, faz-se necessária uma racionalidade discursiva, adensada por critérios normativos veiculados em procedimentos de discussão e decisão, num espaço que permita a colaboração da ciência, da política e do espaço público, em que estariam inseridos atores como associações, sindicatos e outras entidades e pessoas da sociedade civil, colocando-se como característica marcante a reflexividade. O direito deixaria de desempenhar exclusivamente o papel de meio para os objetivos do sistema político burocrático, colonizador do mundo da vida, passando a se conformar como instituição veiculadora dessa racionalidade discursiva e reflexiva”.

fenômeno regulatório, sob a perspectiva da autonomia do processo de tomada de decisões regulatórias (ARANHA, 2018. 40).

A Teoria Administrativa da Regulação se contrapõe à Teoria da *Public Choice*, no intuito de demonstrar que a regulação pode, efetivamente, contribuir para a concretização do bem-estar da sociedade. Nesse sentido, Croley inicialmente descreve a Teoria da *Public Choice* a partir de suas quatro principais afirmações, quais sejam: grupos de interesse não representam interesses sociais amplos; os interesses sociais amplos são desorganizados; os legisladores maximizam o apoio eleitoral e as agências reguladoras são controladas pelo legislativo (CROLEY. 2008. pp. 50–51).

Na visão do autor, essa caracterização da política regulatória defendida pela Teoria da *Public Choice* é inadequada e ilusória, pois grupos de interesse representam interesses nem sempre alinhados aos de seus membros. Por outro lado, existem grupos representando amplos interesses difusos e os legisladores não buscam simplesmente adotar as preferências de grupos de interesses. Ademais, o comportamento das agências reguladoras não está sob o controle mecanicista dos legisladores e, portanto, é capaz de servir aos interesses difusos do público. Assim, as Agências Reguladoras seriam mais imunes a interesses restritos do que o Congresso e conseguiriam ampliar o bem-estar social sob algumas circunstâncias, promovendo os interesses públicos difusos contra interesses específicos.

A partir da análise de três casos emblemáticos ocorridos nos Estados Unidos da América, quais sejam: a) a decisão da Agência de Proteção Ambiental (EPA) de regular de forma mais restrita as emissões de gases de ozônio; b) a decisão da Agência de Alimentação e Remédios (FDA) de regular produtos de tabaco, de 1996 e c) a decisão do Serviço Florestal de limitar a construção de estradas em reservas naturais, em 2001, (complementados por três outros casos envolvendo a FTC, a SEC e OCC)<sup>7</sup>, Croley sustenta que as Agências Reguladoras aumentam o bem estar social pela promoção do interesse público contra os interesses de grupos específicos. Segundo o autor, os casos estudados demonstram que os procedimentos administrativos adotados pelas agências inoculam tais entes reguladores contra grupos de interesse e as pressões deles decorrentes.

---

<sup>7</sup>Quanto às siglas em inglês utilizadas no texto, importa esclarecer que elas se referem às seguintes agências reguladoras norte-americanas:

- EPA - *Environmental Protection Agency*;
- FDA - *Food and Drug Administration*;
- FTC - *Federal Trade Commission*;
- SEC - *Securities and Exchange Commission*;
- OCC - *Office of The Comptroller of the Currency*.

Para isso, o autor detalha tais procedimentos, os quais, apesar de terem sido transcritos para o sistema jurídico-administrativo norte-americano, podem ser facilmente adaptados para o sistema jurídico nacional. Ao ver do autor, o procedimento administrativo envolve alguns ritos que ele transcreve da seguinte forma (CROLEY, 2008, p. 266): (1) notificação da proposta regulatória pela agência; (2) divulgação dos fundamentos que ensejaram a proposta regulatória da agência; (3) oportunidades de participação do público sobre a proposta regulatória da agência; (4) tomada de decisão racionalmente fundamentada pela agência; e (5) publicidade da decisão regulatória e de seus fundamentos.

Mas não é só, Croley destaca também que, nos casos por ele analisados, as agências se envolveram no processo administrativo de maneira compromissada. Mais especificamente, o autor descreve como elas atuaram, destacando as seguintes práticas: (1) publicação de diversos avisos de sua agenda regulatória, incluindo avisos prévios da regulação proposta e cronograma de atividades das futuras propostas; (2) divulgação ampla dos comitês consultivos, relatórios, avaliações de literatura, conselhos de especialistas e projetos de análise de custo-benefício e impacto ambiental subjacentes à ação proposta; (3) solicitação enfática de participação pública nas propostas regulamentares, convocação para participação em audiências públicas, facilitando e registrando comentários; (4) condução de análises de custo-benefício, baseando-se em pareceres de especialistas e análises de comitês externos e internos, registrando e respondendo a objeções às propostas da agência e modificando propostas à luz de objeções de mérito; e finalmente (5) explicações públicas dos fundamentos de suas conclusões, durante todo o processo de tomada de decisão.

A partir dos procedimentos descritos pela Teoria Processual Administrativa da Regulação, Croley busca refutar os pressupostos da Teoria da *Public Choice* no sentido de que haveria inafastáveis incentivos à cooptação dos reguladores rumo a uma regulação de grupos de interesse. A Teoria Processual Administrativa da Regulação destaca a forma como a dimensão jurídico processual da regulação permite alcançar uma regulação de interesse público (ARANHA, 2008, p. 39).

Nesse sentido, observa-se o esforço teórico em desenvolver conceitos jurídicos, administrativos e processuais que destacam a importância do processo como um espaço republicano de interação democrática e de construção de uma regulação voltada ao interesse público. Conceitos como autonomia regulatória, independência administrativa, transparência processual e processo decisório administrativo têm obtido cada vez mais relevância nesse contexto, tanto no cenário nacional quanto no internacional (ROSE-ACKERMAN e LINDSETH,

2010), os quais destacam a importância dos métodos e procedimentos para o alcance de tal mister.

A partir desses pressupostos, será analisado o processo decisório adotado pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC.

## **A AVIAÇÃO CIVIL E SEU MARCO REGULATÓRIO**

Desde suas origens, no início do século 20, o transporte aéreo tem evoluído em ritmo acelerado. Suas características intrínsecas de segurança, velocidade e autonomia para percorrer grandes distâncias contribuíram significativamente para sua disseminação na movimentação de cargas e pessoas, reduzindo o tempo de deslocamento e estimulando o desenvolvimento econômico das regiões integradas à sua rede de atuação.

Tais atributos conferem à aviação elevada capacidade de conectividade que, em uma sociedade que demanda agilidade e rapidez na condução de suas atividades, corresponde a um importante alicerce para a competitividade econômica e para o desenvolvimento regional. A partir da segunda metade do século passado, a aviação passou a ser vista como um segmento estratégico para o desenvolvimento dos países, devido à sua capacidade de estimular a integração nacional, viabilizar negócios e facilitar o deslocamento de pessoas e cargas, além de atender, de forma ágil, regiões remotas sem acesso a outros meios de transporte.

No Brasil, o crescimento econômico que o país experimentou a partir dos anos 2000, associado a políticas de distribuição de renda, permitiu que uma maior parcela da população obtivesse acesso ao transporte aéreo, o que ampliou expressivamente sua demanda. Nesse sentido, um vigoroso crescimento no número de usuários ocorreu nas duas últimas décadas, como destaca estudo realizado pela Confederação Nacional dos Transportes (CNT, 2015, p. 35-36).

Apesar dessa ampliação do transporte aéreo nacional, as perspectivas de crescimento do setor permanecem robustas para as próximas décadas. Segundo o Relatório de Projeções de Demanda para os Aeroportos Brasileiros 2017-2037, realizado pela Secretaria Nacional de Aviação Civil, em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a demanda por transporte aéreo de passageiros deve praticamente dobrar nos próximos 20 anos, alcançando mais de 200 milhões de passageiros/ano (BRASIL, 2017, p. 16).

Esse fenômeno mundial de ampliação da demanda pelo serviço de transporte aéreo<sup>8</sup> tem ensejado uma permanente reavaliação das estratégias a

---

<sup>8</sup>A Associação Internacional de Transporte Aéreo (*International Air Transport Association* - IATA) prevê um fluxo mundial de 8,2 bilhões de passageiros aéreos em

serem adotadas para superar não apenas os gargalos existentes na área de infraestrutura aeroportuária, como também no marco regulatório do setor.

A análise dos temas afetos ao setor aéreo é geralmente tratada no âmbito dos estudos relacionados à área de transportes, a qual é descrita, em regras gerais, a partir das estruturas e tecnologias envolvidas nos modais rodoviário, ferroviário, aquaviário, aéreo e dutoviário. Tradicionalmente, também se faz a distinção entre transportes de cargas e de passageiros (PINTO, 2015, p. 201).

Cada um dos sistemas de transportes é abarcado por uma legislação específica. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu alguns marcos importantes no setor de transportes, especialmente em seus artigos 21, 22, 30, 177 e 178. Interessa ao presente artigo conhecer melhor a estrutura do sistema de transporte aéreo com o fim de conhecer os órgãos e entidades relacionados ao processo regulatório do setor. Nesse sentido, a matéria é disciplinada, prioritariamente, pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/86) a Lei nº 11.182/2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a Lei nº 5.862/72 que criou a INFRAERO e a Lei que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios (Lei nº 13.844/2019) e seus decretos regulamentadores.

O Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), aprovado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, corresponde ao marco regulatório primordial do setor. Elaborado ainda na vigência da Constituição Federal de 1967, o Código encontra-se desatualizado, especialmente ante as significativas mudanças sociais, econômicas e jurídicas ocorridas no Brasil, nos últimos 30 anos. Nesse período, não só o país, mas especialmente o setor aéreo passou por grandes transformações, perpassado por graves crises setoriais<sup>9</sup>.

O Código é omissivo em relação a muitos dos principais temas regulatórios atuais. Em grande medida, isso ocorre porque os desafios da aviação civil são distintos dos que existiam quando o Código foi editado. Na década de 80, cercada por forte atuação estatal, a aviação era considerada um dos componentes de uma estratégia de defesa militar a ser preservada, não apenas por meio da reserva de mercado, como também por rígida regulação econômica, o que tornava o serviço caro e elitizado.

A atuação estatal no setor iniciou-se ainda no início do século XX. Com a edição do Decreto nº 16.983, de 22 de julho de 1925, ocorreu a primeira

---

2037. IATA NEWS Nº 62. Disponível em <https://www.iata.org/pressroom/pr/Documents/2018-10-24-02-pt.pdf> Acesso novembro de 2019.

<sup>9</sup>A crise mais memorável foi denominada de “caos aéreo”. Ocorrida entre 2006 e 2007, iniciou-se com a ocorrência de dois acidentes aéreos de grandes proporções, em menos de um ano, envolvendo as duas maiores empresas do setor, o que levantou sérias dúvidas quanto à segurança da aviação nacional.



regulação da navegação aérea brasileira (DAVIES, 1997, p. 336), sob a alçada do Ministério dos Transportes e Obras Públicas. Apenas em 1941 é que a aviação passou a ser de responsabilidade dos militares, com a criação do Ministério da Aeronáutica, em face à edição do Decreto-Lei nº 2.961/41. No início da década de 70 foi criada a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, que tem como finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pelo Governo Federal, conforme dispõe a Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972.

Tal modelo de atuação direta do Estado desenvolveu-se de forma estável ao longo das décadas seguintes, mas a partir do início dos anos 2000, o setor começou a passar por um processo de transformação, com a finalidade de reduzir a atuação estatal no setor. Nesse período, o modelo de atuação direta estatal passou a migrar para um modelo mais voltado à atuação privada, com ampliação da regulação estatal. Como exemplo das transformações pelas quais a aviação civil nacional passou nas últimas duas décadas, destaca-se a transição do modelo de gestão centralizada no antigo Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica, para um novo modelo em que apenas o controle do tráfego aéreo e a investigação de acidentes aéreos permanecem sob responsabilidade militar.

A regulação setorial passou por um processo de desmilitarização. Em 2005, com a edição da Lei nº 11.182/2005, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, autarquia especial que, dentre outras competências, incorporou as do antigo Departamento de Aviação Civil, subordinado ao Comando da Aeronáutica (PRADO, 2017, p. 81). Em 2011, a competência para a formulação de políticas públicas para o setor também foi transferida do Ministério da Defesa para a Secretaria de Aviação Civil (SAC) da Presidência da República, com a edição da Lei nº 12.462/2011. Posteriormente, a competência e a estrutura da SAC foram transferidas para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, com a edição da Lei nº 13.341/2016. Mais recentemente, com a edição da Lei nº 13.844/2019, tal competência foi transferida ao Ministério da Infraestrutura.

Assim, atualmente, a formulação das políticas públicas do setor aéreo é feita pelo Ministério da Infraestrutura, por intermédio de seus órgãos internos, dentre os quais se destacam a Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), o Conselho de Aviação Civil (CONAC) e a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (CONAERO). Já a regulação e a fiscalização dos serviços aéreos e da infraestrutura aeroportuária são realizadas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). A INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, empresa pública federal, administra hoje 55 aeroportos federais.

Vinte e dois aeroportos já foram concedidos à iniciativa privada e ainda há 22 aeroportos em estudos para uma nova rodada de concessões<sup>10</sup>.

Permanece com os militares a regulação, fiscalização e operação da navegação aérea nacional, por intermédio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), uma organização do Comando da Aeronáutica criada pelo Decreto nº 3.954, de 5 de outubro de 2001, que tem por finalidade planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com o controle do espaço aéreo, com a proteção ao voo, com o serviço de busca e salvamento e com as telecomunicações do Comando da Aeronáutica. Outra competência que permanece sob a alçada militar é a supervisão, o planejamento, o controle e a coordenação de atividades de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos, por meio do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), órgão central do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER). As ações do SIPAER são realizadas num universo que envolve as três Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea Brasileira), a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), empresas aéreas e operadores aeroportuários.

Dentre os órgãos analisados, há um que merece atenção especial, em razão de sua relevante atuação regulatória ao lado daquela exercida pela ANAC, e que tem sido objeto de pouco estudo: o Conselho de Aviação Civil (CONAC).

## O CONSELHO DE AVIAÇÃO CIVIL - CONAC

O Conselho de Aviação Civil - CONAC foi criado como órgão de assessoramento do Presidente da República, por meio da Medida Provisória nº 2.049-20, de 29 de junho de 2.000, sob a presidência do Ministro da Defesa, com o objetivo de propor a política relativa ao setor de aviação civil, conforme dispunha o artigo 16, § 4º da mencionada Medida Provisória. O Conselho teve sua composição e funcionamento regulamentados com a edição do Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000.

Com a desmilitarização do setor e a criação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, a partir da edição da Lei nº 12.462/2011, o Conselho teve sua presidência transferida para a estrutura daquela Secretaria. Posteriormente, com a extinção da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, o Conselho ficou sob a alçada do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, sendo que, atualmente, encontra-se vinculado ao

---

<sup>10</sup>Ver Resolução do Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos - CPPI nº 52 de 08 de maio de 2019. Disponível em <<https://www.ppi.gov.br/resolucoes-deliberadas-pelo-cppi-sao-publicadas-no-dou>> Acesso novembro de 2019.

Ministério da Infraestrutura, conforme dispôs a Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844/2019.

Observa-se de seu Decreto regulamentador (Decreto nº 3.564/2000) que o CONAC é um órgão colegiado composto por membros da alta cúpula do Poder Executivo Federal. O órgão sempre foi e ainda é composto apenas por Ministros de Estado e o Comandante da Aeronáutica, como se observa do disposto em seu artigo 3º. Sua competência é a mesma daquela prevista desde sua origem, conforme dispõe seu artigo 2º<sup>11</sup>.

Ao longo de seus quase 20 anos de criação, o CONAC editou 76 Resoluções, sendo que a grande maioria (66 Resoluções) foram editadas nos seus primeiros 10 anos de criação. Após a desmilitarização do setor, em 2011 foram editadas apenas 10 Resoluções, não tendo havido edição de Resoluções entre os anos de 2011 e 2013<sup>12</sup>.

Uma observação importante é que após o ano de 2014, todas as Resoluções foram editadas por seu Presidente, *ad referendum* dos demais membros do Conselho<sup>13</sup>, não tendo sido posteriormente aprovadas pelo colegiado. Tal situação decorre, dentre outras razões, do fato de que o Conselho não se reúne desde 2010, em que pese o disposto no artigo 10 do Regimento Interno estabelecer que o Conselho reunir-se-á ordinariamente a cada 06 meses ou extraordinariamente por convocação de seu Presidente<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup>Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000: Art. 2º Compete ao Conselho: I - estabelecer as diretrizes para a representação do Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil; II - propor o modelo de concessão de infra-estrutura aeroportuária, submetendo-o ao Presidente da República; III - aprovar as diretrizes de suplementação de recursos para linhas aéreas e aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico; IV - promover a coordenação entre as atividades de proteção de vôo e as atividades de regulação aérea;

V - aprovar o plano geral de outorgas de linhas aéreas; e

VI - estabelecer as diretrizes para a aplicabilidade do instituto da concessão ou permissão na exploração comercial de linhas aéreas.

<sup>12</sup>Maiores detalhes sobre as Resoluções do CONAC podem ser obtidas no link: <http://infraestrutura.gov.br/o-que-e-rss/52-sistema-de-transportes/6488-conselho-de-avia%C3%A7%C3%A3o-civil-conac.html>

<sup>13</sup>Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000:

Art. 3º São membros do Conselho:

I - (...)

§ 2º O Conselho deliberará mediante resoluções publicadas no Diário Oficial da União, por maioria de votos, cabendo ao Presidente a prerrogativa de deliberar nos casos de urgência e relevante interesse, ad referendum dos demais membros.

§ 3º Quando deliberar ad referendum do Conselho, o Presidente submeterá a decisão ao colegiado na primeira reunião que se seguir àquela deliberação.

<sup>14</sup>Resolução CONAC nº 002, de 08 de julho de 2009:

Constata-se, assim, não apenas o descumprimento de uma determinação regimental, mas uma atuação bastante distinta ao que prevê a Teoria Processual Administrativa da Regulação (CROLEY, 2008). O que se observa da análise dos processos que ensejaram a edição das Resoluções no período de 2014 até 2019 é que pouca ou nenhuma oportunidade tem sido dada para o debate da matéria com as partes interessadas e afetadas pela edição dos atos normativos. Em geral, os processos são analisados pelas áreas técnicas do Ministério e, em seguida, encaminhados diretamente para a deliberação Ministerial. Em que pese tal procedimento cumprir o procedimento jurídico mínimo estabelecido na Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não tem havido o cuidado de se adotar procedimentos de consultas ou audiências públicas para manifestação dos interessados, bem como não se faz uma Análise de Impacto Regulatório das decisões, o que tem tornado as decisões mais questionáveis administrativa e judicialmente.

Dois casos emblemáticos nesse sentido foram as Resoluções CONAC nº 01 e 02 de 2017. A Resolução CONAC 01, de 11 de maio de 2017 dispunha sobre as condições de operação do Aeroporto de Belo Horizonte/Pampulha-MG - Carlos Drummond de Andrade (SBBH), tendo limitado a operação de voos regulares no mencionado aeroporto aos voos diretos com aeroportos regionais. Tal decisão, além de ter sido realizada pelo Presidente do Conselho *ad referendum* dos demais membros do CONAC, não foi precedida de consultas ou audiências públicas para manifestação dos interessados. Passados 05 meses de sua edição, a Resolução 01/2017 foi revogada pela Resolução CONAC 02, de 24 de outubro de 2017, também sem consulta aos eventuais interessados na decisão e *ad referendum* dos demais membros do Conselho, o que ocasionou diversos questionamentos administrativos e judiciais<sup>15</sup>.

Um desses questionamentos, feito junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) acabou por ocasionar uma decisão cautelar, proferida pelo Ministro Relator da Representação nº 032.997/2017-5, que determinou a suspensão da Resolução CONAC nº 02/2017 e da Portaria MTPA nº 911, de 24/10/2017. Concomitantemente, foram ajuizadas diversas ações civis públicas perante a Justiça Federal, questionando o mencionado ato.

---

Art. 10. O CONAC reunir-se-á ordinariamente a cada seis meses, e extraordinariamente, sempre que convocado por seu Presidente.

Parágrafo único. Os membros do CONAC poderão solicitar ao Presidente deste Conselho convocação extraordinária, observada a necessidade e relevância.

<sup>15</sup>Foram identificadas ao menos 2 Ações Civis Públicas (ACPs nº 1010572-83.2017.4.01.3800 e nº 1010857-76.2017.4.01.3800) e 2 Ações Populares (APs nº 1010683-67.2017.4.01.3800 e nº 1010847-32.2017.4.01.3800), em tramitação na Justiça Federal em Minas Gerais, contra a Resolução CONAC nº 02/2017.

No caso analisado pelo TCU, a representação originou-se do senador Antônio Anastasia (PSDB/MG) contra a Resolução CONAC 02/2017 e a Portaria MTPA nº 911/2017, do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), a qual atribuiu à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) a exploração do Aeroporto de Belo Horizonte/Pampulha-MG - Carlos Drummond de Andrade (SBBH) e revogou a Portaria MTPA nº 376, de 11/05/2017.

Ao apreciar o pedido cautelar, o Min. Bruno Dantas, relator do processo, dissentiu da unidade técnica ao proferir despacho determinando que o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) suspendesse, cautelarmente, até que o Tribunal decidisse sobre o mérito da matéria, os efeitos da Portaria MTPA 911/2017, por entender que a referida norma fora editada de forma aparentemente açodada e sem motivação idônea e que esse ato administrativo poderia influenciar o comportamento das companhias aéreas, afetando a distribuição de itinerários e influenciando a busca do interesse público primário. A mencionada decisão foi confirmada pelo Acórdão 132/2018-TCU-Plenário.

Em 13 de março de 2019, o mencionado caso foi julgado em caráter definitivo e arquivado, por meio do Acórdão Plenário nº 464/2019, sendo revogada a medida cautelar confirmada pelo Acórdão 132/2018 – TCU – Plenário, mas com a seguinte recomendação:

9.4. recomendar ao Ministério da Infraestrutura que aperfeiçoe o seu processo decisório com vistas a promover as reflexões necessárias para fundamentação de suas escolhas, mitigando as incertezas características do processo de formulação de políticas públicas, nos termos do Decreto 9.203/2017 e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;

O voto do Ministro Relator destacou ainda:

De qualquer forma, levando em consideração toda essa situação que permeou a publicação da Portaria 911/2017, qual seja, a edição de ato normativo de importante repercussão junto aos diversos agentes do mercado, de forma precipitada, cujo processo administrativo não contemplava todos os elementos que fundamentavam a decisão, cercado de notícias especulativas, julgo conveniente expedir recomendação ao Ministério da Infraestrutura com objetivo de aperfeiçoar o seu arcabouço de tomada de decisão em processos dessa natureza ou de grande repercussão junto aos diferentes agentes do mercado.

Observa-se que o mencionado julgamento do TCU destaca, ainda que de maneira indireta, a importância de elementos defendidos expressamente pela Teoria Processual Administrativa da Regulação (CROLEY, 2008), no sentido de incorporar maior objetividade, previsibilidade e transparência no processo decisório, conferindo-lhe maior publicidade, impessoalidade e eficiência, em atendimento aos princípios constitucionais da administração pública. Tais

medidas certamente aprimorariam o ambiente institucional, tanto com os órgãos de controle externo, como também com o Poder Judiciário.

Não por acaso, a legislação federal tem buscado, cada vez mais, ampliar a transparência na atuação estatal, especialmente em matéria regulatória. No âmbito da União, a preocupação não é recente. Desde o início da década de 1990, é possível identificar iniciativas normativas nesse sentido. Um exemplo clássico foi o Decreto nº 468, de 06 de março de 1992, que estabelecia regras para redação de atos normativos do Poder Executivo, cujo anexo já fazia menção à necessidade de preenchimento de requisitos mínimos que justificariam a edição do ato normativo.

Posteriormente, com a edição da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 e do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que a regulamentou, foram aprimoradas as questões que deveriam ser analisadas previamente à elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo. Atualmente, a matéria encontra-se regulada pelo Decreto nº 9.191, de 01 de novembro de 2017, que estabelece um longo rol de questões e procedimentos prévios à edição de atos normativos pelo Poder Executivo Federal.

Desse modo, a preocupação não se resume apenas ao procedimento relacionado à análise de atos normativos. O Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, trouxe como princípios da governança pública a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a transparência, a prestação de contas e a responsabilidade, temas de grande relevância, não apenas para evitar violação aos princípios da Administração Pública, como também desvios na condução de políticas públicas e, em última instância, favorecer o combate à corrupção.

No mesmo sentido, também houve modificações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42), especificamente no que se refere à Lei nº 13.655/2018, que incluiu disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Nessa matéria, a preocupação está voltada para o campo da interpretação e aplicação de regras jurídicas. As modificações realizadas pela Lei nº 13.655/2018 visam à introdução de preceitos de ordem pública que favoreçam a segurança jurídica e a qualidade das decisões públicas, o que converge com as preocupações da Teoria Processual Administrativa da Regulação, particularmente quanto à previsibilidade, transparência e eficiência das decisões administrativas (NEGREIROS, 2019).

No que concerne ao processo decisório, sem prejuízo do que já dispõe a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a nova Lei das Agências Reguladoras

(Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019), previu um capítulo específico ao tema (Capítulo I – artigos 4º a 13), o que destaca a preocupação, cada vez maior, com o rito processual na qualidade e legitimidade das decisões regulatórias. A mencionada lei estabelece expressamente, dentre outras medidas, a necessidade de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR)<sup>16</sup> sempre que a adoção e as propostas de alteração de atos normativos afetarem interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados (Art. 6º).

No mesmo sentido e de forma ainda mais ampla, a Lei que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro 2019), possui um capítulo específico sobre a Análise de Impacto Regulatório (Art. 5º). A lei exige que as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Essa preocupação com a utilização da Análise de Impacto Regulatório tem o intuito de aumentar a qualidade da análise das opções regulatórias para que as regras sejam mais bem elaboradas e não onerem de forma desnecessária ou injustificadamente aqueles que as irão cumprir. Ela inclusive antecede a edição da Lei nº 13.874/2019. Ainda no ano de 2018, a Casa Civil da Presidência da República já havia publicado o Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR (BRASIL, 2018). Nele constam orientações para a implementação prática da AIR por qualquer órgão da administração pública, apresentado um conjunto de padrões mínimos comuns para sua aplicação.

Observa-se assim que as alterações legislativas e regulamentares ocorridas nos últimos anos têm buscado aprimorar o processo decisório e, nesse sentido, dialogam com a teoria processual administrativa da regulação, na medida em que estabelecem um plexo de procedimentos e garantias que visam à promoção do interesse coletivo.

---

<sup>16</sup>“A Análise de Impacto Regulatório (AIR) pode ser definida como um processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão. Como ferramenta de melhoria da qualidade regulatória, proporciona maior fundamentação técnica e analítica ao ente regulador no momento da sua tomada de decisão, especialmente quando esta significa a imposição de regras a serem cumpridas.” (BRASIL, 2018, p. 7)

Por outro lado, observa-se que no âmbito da Administração Pública Federal ainda se faz necessário incorporar nos diversos órgãos e entidades reguladores ritos e procedimentos que visem ao aprimoramento da qualidade e da legitimidade das decisões regulatórias. Um caso ilustrativo nesse sentido no setor de aviação civil é o CONAC, na medida em que se observa que as Resoluções por ele adotadas nos últimos anos, particularmente de 2011 até 2019, não se encontram alinhadas com os pressupostos da teoria processual-administrativa da regulação. Ao apreciar o rito adotado pelo Conselho na edição de suas Resoluções constatam-se diversas divergências e omissões existentes entre a prática e a teoria regulatória.

O modelo procedimental atualmente adotado pelo CONAC não atende aos pressupostos da teoria, na medida em que possui baixas previsibilidade e transparência no processo decisório, pouca interação e raras oportunidades de críticas e ajustes da proposta. Assim, seu processo regulatório deve ser aprimorado para incorporar maior objetividade, previsibilidade e transparência no processo decisório, de forma a conferir maior publicidade, impessoalidade e eficiência, em atendimento aos princípios constitucionais da administração pública, bem como aprimorar o ambiente institucional com os órgãos de controle externo e o Poder Judiciário.

## CONCLUSÃO

Na medida em que a regulação, como atividade intrínseca ao Estado, tem por finalidade disciplinar o mercado no intuito de garantir o atendimento aos direitos fundamentais de uma sociedade, torna-se necessário que a sociedade observe atentamente a forma como o Estado procede em suas decisões regulatórias. Ainda mais sensível é a preocupação estatal quanto à legitimidade de suas decisões. A atividade regulatória estatal necessita de regras e práticas administrativas que se realizam a partir de processos, cujo rito procedimental é determinante para a qualidade e legitimidade da decisão regulatória.

A teoria processual administrativa da regulação corresponde ao estudo da manifestação estatal, a partir da dimensão processual do fenômeno regulatório, sob a perspectiva da autonomia do processo de tomada de decisões, de forma a alcançar uma regulação de interesse público. Nesse sentido, observa-se, cada vez mais, o esforço teórico e legislativo em desenvolver conceitos jurídicos, administrativos e processuais que destacam a importância do processo regulatório como um espaço republicano de interação democrática. Conceitos como autonomia regulatória, independência administrativa, transparência processual e processo decisório administrativo têm obtido cada vez mais relevância nesse contexto, tanto no cenário nacional quanto internacional.



No âmbito da aviação civil nacional, a regulação se realiza em diferentes momentos e por diversos entes e órgãos federais. Um dos órgãos que exerce importante papel nessa atuação regulatória é o Conselho de Aviação Civil (CONAC). Em sua atuação, contudo, o CONAC não tem adotado as melhores práticas existentes para o processo decisório, especialmente nos últimos anos. O rito procedimental não tem tido o cuidado de seguir práticas de consultas ou audiências públicas para manifestação dos interessados, nem adotado a ferramenta de Análise de Impacto Regulatório. Tais omissões têm tornado suas decisões mais questionáveis administrativa e judicialmente. Ainda mais preocupante é o fato de que, após 2014, todas as Resoluções foram editadas por seu Presidente, *ad referendum* dos demais membros do Conselho, não tendo sido posteriormente aprovadas pelo colegiado.

Constata-se, também, que apesar das alterações legislativas e regulamentares ocorridas nos últimos anos terem buscado aprimorar o processo decisório e, nesse sentido, dialogado com a teoria processual administrativa da regulação, com o fim de promover o interesse coletivo, no setor de aviação civil as práticas regulatórias adotadas pelo CONAC não se encontram alinhadas com os pressupostos da teoria. O procedimento regulatório atualmente adotado pelo CONAC possui baixas previsibilidade e transparência no processo decisório.

Assim, deve ser aprimorado para conferir maior publicidade, impessoalidade e eficiência, em atendimento aos princípios constitucionais da administração pública, bem como aprimorar o ambiente institucional com os órgãos de controle externo e o Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANHA, M. I. *Manual de Direito Regulatório*. 4. ed. Londres: Laccademia, 2018.
- BRASIL. *Projeção de Demanda da Aviação Civil*. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Brasília: 2017. Disponível em [https://infraestrutura.gov.br/images/AEROPORTOS/ProjDemandaPres\\_s.pdf](https://infraestrutura.gov.br/images/AEROPORTOS/ProjDemandaPres_s.pdf). Acesso em 18 nov. 2019.
- BRASIL. *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Brasília. Presidência da República. 2018.
- CÂMARA, J. A.; SUNDFELD, C. A. O dever de motivação na edição de atos normativos pela Administração Pública. *A&C – Revista de Direito*

*Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 55-73, jul/set. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). *Transporte e Economia: Transporte Aéreo de Passageiros*. Brasília. 2015. Disponível em <http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/Site%202015/Pesquisas%20PDF/Transporte%20e%20Economia%20Transporte%20A%C3%A9reo%20de%20Passageiros.pdf> Acesso em 18 nov. 2019.

CROLEY, S. P. *Regulation and Public Interests: The Possibility of Good Regulatory Government*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

DAVIES, R. E. G. *Airlines of Latin America since 1919*. Reprinted. Ed. Mclean Paladwr Press. 1997.

DI PIETRO, M. S. Z. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, M. S. Z. (Org.). *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

International Air Transport Association (IATA). *IATA NEWS*. Genebra. Press Release n. 62. 24 out. 2018. Disponível em <https://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2018-10-24-02.aspx> Acesso em 18 nov. 2019.

LOPES, O. A. *Fundamentos da Regulação*. Rio de Janeiro: Processo, 2018,

LUHMANN, NIKLAS. *Legitimação pelo Procedimento*. Brasília. UnB 1980.

MEDEIROS, G. J. M. de. O Estado Regulador e o Estado Administrativo: A Expertise Política e o Governo dos Técnicos. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 2381-393, outubro 2016.

NEGREIROS, H. R. L. F. V. de. A Aplicação da Teoria Processual Administrativa à Lei nº 13.655/2018 e as Reformas Regulatórias. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 5, n. 2, p. 129-146, outubro 2019.

PINTO, V. C. Serviço público e atividade econômica no setor de transportes: uma auditoria constitucional. In: Fábio Nusdeo. (Org.). *Direito Econômico na Atualidade*. 1ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 191-222.

PRADO, C. E. R. Teubner e os drones. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 3, n. 1, p. 73-94, maio 2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter L (org). *Comparative Administrative-Law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2010.

SUNDFELD, C. A.; ROSILHO, A. (org.). *Direito da Regulação e Políticas Públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014

**Normas e Julgados:**

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*.

BRASIL. *Decreto nº 16.983, de 22 de julho de 1925*.

BRASIL. *Decreto nº 468, de 06 de março de 1992*.

BRASIL. *Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000*.

BRASIL. *Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002*.

BRASIL. *Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017*.

BRASIL. *Decreto nº 9.191, de 01 de novembro de 2017*.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941*.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942*.

BRASIL. *Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972*.

BRASIL. *Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986*.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*.

BRASIL. *Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005*.

BRASIL. *Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011*.

BRASIL. *Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016*.

BRASIL. *Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019*.

BRASIL. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*.

BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*.

BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*.

BRASIL. *Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*.

BRASIL. *Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019*.

BRASIL. *Portaria Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) nº 911, de 24 de outubro de 2017*.

BRASIL. *Resolução do Conselho de Aviação Civil (CONAC) nº 01, de 11 de maio de 2017.*

BRASIL. *Resolução do Conselho de Aviação Civil (CONAC) nº 02, de 08 de julho de 2009.*

BRASIL. *Resolução do Conselho do Programa de Parceria de Investimentos da Presidência da República (CPPI) nº 52 de 08 de maio de 2019.*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Acórdão Plenário nº 132, de 24 de janeiro de 2018.*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Acórdão Plenário nº 464, de 13 de março de 2019.*

**Journal of Law and Regulation**  
**Revista de Direito Setorial e Regulatório**

**Contact:**

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório  
Campus Universitário de Brasília  
Brasília, DF, CEP 70919-970  
Caixa Postal 04413

**Phone:** +55(61)3107-2683/2688

**E-mail:** [ndsrv@unb.br](mailto:ndsrv@unb.br)

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>