



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
PROTOCOLO

**PARECER n. 00107/2023/PROT/PFEANAC/PGF/AGU**

**NUP: 00058.050836/2022-11**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM**

EMENTA: Ato normativo e consulta. Proposta de Resolução que revisa a Resolução ANAC nº 659, de 2022, que "regulamenta a exploração de serviços aéreos por empresas brasileiras e dá outras providências". Análise dos requisitos formais para edição do ato normativo (competência, finalidade, forma, motivo e objeto), do processo regulatório, e de matéria de consulta. Parecer pela regularidade do feito e seu prosseguimento, com recomendações.

Senhor Procurador-Geral,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo eletrônico encaminhado através do Despacho SPO (SEI nº 8786151), de 28 de junho de 2023, através do qual o Superintendente de Padrões Operacionais solicita análise desta Procuradoria Federal Especializada Junto à Agência Nacional de Aviação Civil – PFE/ANAC acerca da legalidade de proposta de revisão da Resolução ANAC nº 659, de 2 de fevereiro de 2022 (Res. nº 659/2022), que *Regulamenta a exploração de serviços aéreos por empresas brasileiras e dá outras providências*.

2. O processo administrativo eletrônico fora instaurado a partir da NOTA TÉCNICA Nº 392/2022/GTOC/SPO (SEI nº 7615346), onde a SPO propôs, inicialmente, a revisão do art. 3º da Res. nº 659/2022.

3. Segundo o Despacho GTNO-GNOS (SEI nº 8680609), após submetida a proposta a consulta pública, considerou-se necessário ajustar também o art. 6º do ato normativo. Ademais, questiona *se é devida uma atualização do preâmbulo da própria Resolução nº 659 - uma vez que atualmente ele se refere ao art. 174 do CBA, e quem for procurar o conteúdo desse art. 174 do CBA não irá encontrá-lo vigente - ou se basta que a nova resolução, a ser submetida à aprovação da Diretoria, faça a referência atualizada ao art. 174-A*.

4. Também importam à presente análise jurídica os seguintes documentos: minuta de Resolução que altera a Res. nº 659/2022 (SEI nº 8676180); Despacho GTNO-GNOS, sugerindo o envio da proposta à Diretoria da ANAC, para apreciar proposta de dispensa de Análise de Impacto Regulatório e submissão a Consulta Pública (SEI nº 8166615); e quadro comparativo normativo (SEI nº 8771506), sem prejuízo de outros documentos mencionados ao longo da manifestação jurídica.

5. Relatado o feito, passa-se a tecer as considerações jurídicas de relevo, para o caso em exame.

**2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

6. A análise de viabilidade jurídica realizada por essa PFE/ANAC, antes da edição de atos normativos finalísticos e de caráter geral produzidos pela agência reguladora, decorre do ordenamento pátrio<sup>[1]</sup>, sendo que as

orientações conclusivas devem restringir a aspectos jurídicos, pois questões técnicas e administrativas competem ao gestor.

## 2.1 Elementos formais para alteração normativa:

7. Trata-se de proposta de alteração da Resolução ANAC nº 659, de 2 de fevereiro de 2022 (Res. nº 659/2022), que *Regulamenta a exploração de serviços aéreos por empresas brasileiras e dá outras providências*. Especificamente, propõe-se rever a norma para excluir a exigência da comprovação de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista das empresas, para o início da exploração de serviços aéreos, e excluir a obrigatoriedade de inscrição no CNPJ para os que prestam serviços aéreos diversos do transporte aéreo.

8. A competência da ANAC para regulamentação da matéria decorre da sua natureza de órgão regulador e de sua função de autoridade de aviação civil. Segundo as competências enumeradas no art. 8º da Lei nº 11.182/2005, na redação dada pela Lei nº 14.368, de 14 de junho de 2022 (Lei nº 14.368/2022) e no que interessa à presente análise, compete à ANAC *regular e fiscalizar os serviços aéreos (inc. X), regular e fiscalizar a outorga de serviços aéreos (XIII) e conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos (inc. XIV)*.

9. Ainda quanto à competência da ANAC, o parágrafo único do art. 174-A da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA), incluído pela Lei nº 14.368/2022, prevê que *as normas regulatórias da autoridade de aviação civil disporão sobre os serviços aéreos regulares e não regulares, observados os acordos internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja signatária*. O art. 5º da Lei nº 11.182/2005 dispõe que *a ANAC atuará como autoridade de aviação civil*.

10. No âmbito da ANAC, a **competência** para a edição de atos normativos que regulam a exploração de serviços aéreos é da Diretoria Colegiada, nos termos do art. 11, III e V, da Lei nº 11.182/2005; do art. 24, VIII, do Regulamento da ANAC, anexo ao Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006; e do art. 9º, VIII, do Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução ANAC nº 381, de 14 de junho de 2016.

11. O Regimento Interno da ANAC atribui às Superintendências competência para *submeter os atos, contratos e processos administrativos, bem como os demais expedientes administrativos decorrentes do exercício da respectiva competência à Diretoria, quando sujeitos à deliberação privativa da mesma* (art. 31, V) e para *submeter propostas de atos normativos e fiscalizar os serviços auxiliares ao transporte aéreo nas atividades de sua esfera de competência* (art. 31, inc. XIII).

12. Ainda no âmbito interno, cabe à Superintendência de Padrões Operacionais – SPO, a teor do art. 34 do mesmo Regimento Interno, *estabelecer padrões relativos a processos de autorização de operações com base na evolução dos padrões operacionais nacionais e internacionais e da tecnologia aeronáutica disponível* (inc. III) e proceder à certificação e emitir autorizações relativas às atividades sob sua responsabilidade (inc. VII).

13. Destaque-se que, com as alterações promovidas no CBA pela Lei nº 14.368/2022, e as mudanças regulamentares decorrentes do Programa Voo Simples, a prestação de serviços aéreos passou a ser concentrada nos aspectos operacionais mínimos necessários à prestação segura da atividade aérea, desvinculando-se da ideia de serviço público que existia até então e da necessidade de outorga privativa pela Diretoria da ANAC. Assim sendo, legítima a iniciativa da SPO.

14. No PARECER n. 00204/2020/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, dentre outras manifestações, essa Procuradoria já se manifestara no sentido de que *os serviços aéreos públicos não se consubstanciam propriamente como serviço público, segundo a Lei nº 8.987, de 1999, e a Constituição Federal de 1988. São atividades econômicas de interesse público e sua outorga se concretiza por autorização, ato administrativo de consentimento decorrente do exercício do poder de polícia da ANAC*.

15. A área interessada (SPO) **motivou** a necessidade da alteração normativa proposta, na NOTA TÉCNICA Nº 392/2022/GTOC/SPO, NOTA TÉCNICA Nº 94/2022/GTNO-GNOS/GNOS/SPO e no Formulário GTNO-GNOS (SEI nº 8081814).

16. Segundo a NOTA TÉCNICA N° 94/2022/GTNO-GNOS/GNOS/SPO, a retirada de *exigência de comprovações de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista das empresas (proposta de revogação do art. 3º), promoverá a diminuição do custo regulatório desta Agência e dos prestadores de serviços aéreos, bem como a desburocratização, simplificação e celeridade do processo de autorização de exploração de serviços aéreos.*
17. Por sua vez, *a inclusão do inciso III no Art. 2º visa alinhar a Resolução n° 659/2022 às mudanças provocadas pela inclusão do art. 193-A e pelas alterações no art. 216 do CBA, estabelecidas pela Lei n° 14.368, de 14 de junho de 2022.*
18. Como o **objeto** da minuta contempla diferentes assuntos, estes serão analisados individualmente.
19. No PARECER n. 00107/2020/PROT/PFEANAC/PGF/AGU e no PARECER n. 00204/2020/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, essa PFE-ANAC já havia se manifestado pela desnecessidade de exigência de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista das empresas prestadoras de serviços aéreos, pois a outorga da ANAC para realizar tais atividades possuía natureza de autorização de atividade econômica regulada, e não de concessão de serviço público, além de não implicar em transferência de recursos aos operadores/regulados. Naquela ocasião, pretendia-se revogar a então Resolução n° 377, de 15 de março de 2016, efetivamente revogada pela Res. n° 659/2022, para simplificar o acesso ao mercado de prestação de serviços aéreos, fometando-o.
20. Ainda assim, optou a agência por manter, por ocasião da edição da Res. n° 659/2022, a exigência de comprovação de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista para iniciar a exploração de serviços aéreos (art. 3º), regra que agora se propõe revogar.
21. Ademais, as mudanças implementadas no CBA pela Medida Provisória n° 1.089, de 29 de dezembro de 2021 (MP n° 1.089/2021), convertida na Lei n° 14.368/2022, imputaram à ANAC a competência para regulamentar, no plano infralegal, os serviços aéreos, donde se conclui que o **objeto** da proposta de revogação do art. 3º da Res. n° 659/2022 é lícito, posto que coerente com a atual redação do CBA, e possível, pois o legislador transferiu à ANAC a competência para regular a matéria.
22. Outra alteração pretendida consiste em excluir a obrigatoriedade de possuir inscrição no CNPJ para os que prestam serviços aéreos diversos dos serviços de transporte aéreo, alterando-se o art. 2º da Res. n° 659/2022 para alinhá-lo à atual redação dos artigos 193-A e 216 do CBA, a seguir:
- Art. 193-A. É aberta a qualquer pessoa, natural ou jurídica, a exploração de serviços aéreos, observadas as disposições deste Código e as normas da autoridade de aviação civil. ([Incluído Lei n° 14.368, de 2022](#))
- (...)
- Art. 216. Os serviços aéreos de transporte doméstico são reservados a pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País. ([Redação dada pela Lei n° 14.368, de 2022](#))
23. Anteriormente, o próprio CBA conceituava e classificava os serviços aéreos, decorrendo dessa taxonomia um regime jurídico engessado a partir desses conceitos legais. Contudo, as inovações tecnológicas, a abertura do mercado de aviação civil às empresas estrangeiras e adoção de regulamentação com exigências e complexidades proporcionais às atividades exercidas fizeram com que a taxonomia legal dos serviços aéreos fosse revogada, atribuindo à agência reguladora, baseada em critérios técnicos, dispor a respeito, visando tornar a legislação setorial mais permeável à dinâmica da indústria de aviação civil.
24. Para tanto, o Anexo à Res. n° 659/2022 conceitua cada um dos serviços aéreos existentes, num rol exemplificativo, pois a dinâmica da evolução do conhecimento científico e do mercado podem introduzir atividades aéreas que hoje inexistem, tal como ocorrera às atividades que atualmente utilizam aeronaves não tripuladas.
25. A taxonomia constante no Anexo à Res. n° 659/2022 contempla dois grandes grupos de serviços aéreos: os serviços de transporte de passageiros ou carga, inclusive táxi aéreo (item 1.1) e os serviços aéreos especializados – SAE (item 1.2).

26. Extrai-se das notas técnicas constantes nos autos que a ANAC pretende deixar de exigir CNPJ daqueles agentes econômicos que queiram explorar SAE. Com tal medida, busca-se conferir efetividade ao art. 193-A do CBA (*É aberta a qualquer pessoa, natural...*), abrindo-se a possibilidade de exploração desses serviços por pessoa física sem necessidade de prévia constituição de empresa. Portanto, o objeto da alteração proposta para o art. 2º da Res. nº 659/2022 é lícito, posto que coerente com a atual redação do CBA, e possível, pois o legislador transferiu à ANAC a decisão sobre regulamentar a matéria.

27. Acerca da **finalidade**, cumpre dizer que, uma vez demonstrados, por meio da motivação, o interesse público e a aderência dos motivos fáticos e jurídicos à legislação, evidencia-se que o ato está dirigido à finalidade pública. No caso, aponta a área técnica as seguintes finalidades a serem alcançadas (SEI nº 8081814):

2.4. A proposta de revisão em questão se encontra fundamentada em duas motivações. Primeiramente, a exclusão da exigência de comprovação de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista atende ao propósito de simplificação burocrática, diminuição do custo regulatório, tanto para a ANAC como para possíveis novos operadores aéreos, e maior eficiência e celeridade no processo de autorização de exploração de serviços aéreos. Quanto à segunda motivação, relacionada ao subitem b), do item 2.3 acima, a proposta de alteração do art. 2º da Resolução em questão atende a necessidade de alinhamento dos normativos da ANAC à revisão do Código Brasileiro de Aeronáutica (inclusão do art. 193-A e alteração do art. 216), uma vez se tratar de norma hierarquicamente superior.

28. Como o **motivo** e a **finalidade** do ato normativo envolverem análise eminentemente técnica, apenas os detentores de *expertise* nessa avaliação é que seriam capazes de verificar qual sistemática se mostra mais eficiente e segura, para fins de definição de requisitos e parâmetros mínimos de segurança operacional relacionados aos operadores de serviços aéreos.

29. Quanto à **forma** eleita para as modificações em tela, reconhece-se a conformidade da espécie *Resolução* para ato normativo editado por órgão colegiado da agência reguladora dirigido a destinatários indeterminados, visando alterar norma da mesma espécie, nos termos do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019; da IN ANAC nº 23, de 23 de junho de 2009, IN ANAC nº 15, de 20 de novembro de 2008, e da Resolução ANAC nº 30, de 21 de maio de 2008.

30. Assim sendo, verifica-se a presença dos requisitos da competência, forma, objeto, motivo e finalidade para edição do ato. Em seguida, analisar-se-ão aspectos procedimentais da proposta e a consulta formulada.

## 2.2 Processo regulatório:

31. Além das leis e decretos que regem a produção de normas infralegais, aplicáveis às agências reguladoras, a Instrução Normativa ANAC Nº 154, de 20 de março de 2020 – IN 154/2020, estabelece diretrizes e procedimentos para melhoria contínua da qualidade regulatória, consolidando o processo regulatório da ANAC, sem prejuízo do disposto em normas de hierarquia superior aplicáveis aos processos administrativos com finalidade específica de gerar uma norma jurídica.

32. A IN 154/2020 estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados na condução dos processos regulatórios da ANAC destinados à aprovação de normas regulamentares sobre matéria de aviação civil, tal como no feito em análise. Estabelece a IN 154/2020 que o processo regulatório iniciar-se-á com a seleção de um problema regulatório aparente a ser analisado e a definição, pela unidade organizacional responsável, do escopo e do cronograma de realização de Análise de Impacto Regulatório – AIR.

33. A elaboração de AIR deve preceder a adoção de propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, e conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo, tal como exige o art. 6º da Lei nº 13.848, de 17 de junho de 2019; o art. 3º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020; e o art. 8º da IN 154/2020.

34. Segundo a IN 154/2020, o AIR consiste num processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório (art. 2º, II), os possíveis impactos das opções de ação

disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão. Ademais, a mesma norma prevê hipóteses em que a AIR pode ser dispensada pela Diretoria Colegiada, quais sejam, nas situações de urgência e nos casos de adoção de atos normativos de notório baixo impacto, mediante justificativa contida em nota técnica (art. 21, *caput* e § 2º).

35. A área técnica considerou dispensável a realização de AIR para a proposta de revogação do art. 3º da Res. nº 659/2022, com fundamento no inciso VII do art. 4º, do Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020 (Decreto 10.411/2020): *ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios*.

36. Também se reputou dispensável a realização de AIR para a mudança proposta para o art. 2º da Res. nº 659/2022, ao fundamento de que a alteração destina-se a disciplinar direitos e obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias (art. 4º, II, do Decreto nº 10.411/2020), o que também se enquadra na hipótese de não obrigatoriedade de realização de AIR prevista no art. 20, I, da IN 154/2020.

37. A Diretoria Colegiada decidiu pela submissão da matéria a consulta pública (SEI nº 8263889 e 8341152), facultando à sociedade a apresentação de contribuições escritas em formulário eletrônico, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias. O Aviso de Consulta Pública nº 02/2023 (SEI nº 8376129) foi publicado no Diário Oficial da União de 21 de março de 2023, Seção 3, pág.: 112 (SEI nº 8394079).

38. Assim, o diálogo com a sociedade previamente à edição de ato normativo de conteúdo amplo e abstrato foi oportunizado por meio eletrônico, tal como previsto nos artigos 31 a 35 da Lei nº 9.784, de 1999; no Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019; nos artigos 27 e 28 da Lei nº 11.182, de 2005; no art. 7º da Resolução ANAC nº 30, de 21 de maio de 2008, e art. 30 da IN 154/2020.

39. A consulta transcorreu no período de 21 de março a 05 de maio de 2023 (por 47 dias) e foram recebidas 2 (duas) contribuições (SEI nº 8621479). A área técnica analisou, justificadamente, o teor das contribuições ofertadas, segundo consta no Relatório de Análise de Contribuições (RAC) referentes à Consulta Pública nº 02/2023 (SEI nº 8771504).

40. Verifica-se, portanto, que foram observadas as formalidades previstas na IN 154/2020 para Consulta Pública, em especial a juntada de minuta de aviso nos autos (art. 25, V), a publicação do aviso no DOU, respeitando-se o prazo de antecedência de mínima de 45 dias para envio de contribuições (art. 32); a consolidação e análise da contribuição angariada no RAC, assim como há razões fundamentadas para não acatamento das modificações sugeridas na Consulta (art. 37, parágrafo único). **Recomenda-se**, contudo, a disponibilização do RAC no sítio virtual da Agência, na forma prescrita nos artigos 37 e 38 da mesma IN 154/2020.

41. Constam nos autos, ainda, versão final de minuta de Resolução (SEI nº 8676180), após retificação textual de pontos indicados na NOTA TÉCNICA Nº 58/2023/GTNO-GNOS/GNOS/SPO (SEI nº 8773158); e quadro comparativo normativo antes e depois da Consulta Pública (SEI nº 8771506).

42. Por fim, o feito fora encaminhado à análise jurídica, previamente à apreciação pela Diretoria da ANAC, nos termos do art. 39 da IN 154/2020.

### **2.3 Minuta:**

43. A versão final de minuta de Resolução proposta (SEI nº 8676180) contém parte preliminar, parte normativa e parte final, conforme exigem a Lei Complementar nº 95, de 25 de fevereiro de 1998 (LC nº 95/1998), e o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 (Decreto nº 9.191/2017). Os conteúdos da minuta estão alinhados com o que fora proposto pela área técnica, ao longo do processo administrativo. Ademais, contempla ressalva quanto aos parâmetros de definição de data de vigência fixados no Decreto nº 10.139/2019, o que também atende ao inc. I do art. 25 da IN 154/2020.

44. A IN nº 154/2020 determina a observância de diretrizes gerais para a qualidade regulatória definidas pela Diretoria Colegiada e de diretrizes específicas nos processos regulatórios (art. 3º), com destaque para a promoção de clareza, consistência, coerência e convergência regulatórias (inc. VII).
45. Feitas essas ponderações, passa-se à análise de cada dispositivo da minuta analisada (SEI nº 8676180) que requeiram considerações. As justificativas para cada mudança proposta são apresentadas na sequência e seu acatamento, ou não, depende de avaliação do setor competente. O não acatamento das orientações contidas neste Parecer deve se dar por decisão motivada.
46. Em primeiro lugar, para fortalecer o fundamento legal da proposta de alteração regulamentar ora em análise, **recomenda-se** incluir, no preâmbulo, o inciso XIII do art. 8º da Lei nº 11.182/2005 e o art. 193-A do CBA.
47. Foram feitos dois ajustes na minuta de norma após a consulta pública. O primeiro será analisado em tópico próprio, pois se relaciona à consulta formulada no Despacho GTNO-GNOS (SEI nº 8680609).
48. A outra alteração procedida após a consulta incide na redação do art. 6º da Res. nº 659/2022. Segundo a NOTA TÉCNICA Nº 58/2023/GTNO-GNOS/GNOS/SPO, identificou-se, durante a análise das contribuições ofertadas, a *necessidade de ajustar o art. 6º da Resolução nº 659, tendo em vista que sua redação conflitava com a proposta de revisão encaminhada à consulta pública.*
49. Um dos pontos da revisão ora proposta é excluir a exigência da comprovação de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista das empresas para iniciar a exploração de serviços aéreos, através da revogação do art. 3º da Res. nº 659/2022, mas a redação original do art. 6º da mesma norma contradiz o objeto da revisão normativa, ao prever que *a empresa deverá manter-se regular com a sua situação fiscal, previdenciária e trabalhista...*
50. Nota-se que a redação alternativa para o art. 6º, proposta na NOTA TÉCNICA Nº 58/2023/GTNO-GNOS/GNOS/SPO, não altera o objeto da revisão: a obrigatoriedade de manutenção de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista para todas as empresas é convertida em incentivo à manutenção dessa regularidade, à medida em que informações a ela relativas *poderão* ser solicitadas pela agência e *poderão* ser consideradas na avaliação da capacidade de prestação de serviço.
51. De qualquer modo, a proposta de redação para o art. 6º da Res. nº 659/2022, após a audiência pública, ainda contempla redução de exigências e obrigações para os regulados e se alinha às motivações apresentadas pela área técnica, não afetando os elementos obrigatórios do ato proposto e nem o processo regulatório. Em último caso, compete à Diretoria da ANAC avaliar se acolhe as justificativas da NOTA TÉCNICA Nº 58/2023/GTNO-GNOS/GNOS/SPO sobre o art. 6º da norma.
52. Em relação à proposta de redação para o art. 2º da Res. nº 659/2022, **recomenda-se** adotar a mesma nomenclatura utilizada ao longo de toda a norma, pois, segundo o art. 11, II, "b", da LC nº 95/1998, deve haver uniformidade na utilização das mesmas palavras para se referir aos mesmos pontos. O Anexo à Res. nº 659/2022 menciona como uma das modalidades de serviço aéreo o *serviço de transporte de passageiro ou carga* (item 1.1), enquanto a redação proposta para o inciso III do art. 2º menciona *empresas de transporte aéreo.*
53. Embora pareça óbvio aos que atuam no setor de aviação civil que o transporte aéreo engloba o transporte de passageiros e de cargas, é de se ressaltar que as normas regulamentares também são interpretadas por pessoas que não são *experts* na matéria, como juízes, desembargadores e membros do Ministério Público. Por tal razão, é salutar que o regulador zele pela clareza das normas que edita, produzindo redação o mais clara e objetiva possível, e que não comporte mais de uma interpretação.
54. Por exemplo, a redação proposta para o inciso III do art. 2º da Res. nº 659/2022 (empresas de transporte aéreo) pode ser interpretada como empresa que realize *operação com carga externa*, pois, embora seja classificado como SAE, esse tipo de operação pode ser entendida como um transporte de carga para os leigos em aviação civil.
55. Ademais, como o mencionado inciso III trata de regra específica direcionada a apenas uma parte dos *players* regulados, a boa técnica legislativa recomenda que seja disposta em parágrafo, e não em inciso. Sobre o ponto, a

LC nº 95/1998 assim determina (grifo nosso):

Art.11 As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

(...)

III - para a obtenção de ordem lógica:

(...)

c) **expressar por meio dos parágrafos** os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e **as exceções à regra por este estabelecida**;

56. Isto posto, **recomenda-se** que a redação proposta para o inciso III do art. 2º da Res. nº 659/2022 seja aprimorada, adotando-se a nomenclatura já existente na norma e adotando-se parágrafo único, ao invés do inciso III, para regular especificamente aqueles que devem possuir CNPJ.

57. Ou seja, se a pretensão da agência for exigir apenas das empresas prestadoras de serviços aéreos de transporte de passageiro ou carga possuam CNPJ, **recomenda-se** a seguinte redação:

Art. 2º Para a exploração de serviço aéreo, o interessado deverá:

(...)

Parágrafo único. No caso de exploração de serviço aéreo de transporte de passageiro ou carga, além dos requisitos elencados no *caput*, a empresa interessada deverá possuir inscrição ativa no CNPJ.

## 2.4 Consulta sobre preâmbulo

58. Por fim, analisar-se-á a consulta formulada no Despacho GTNO-GNOS (SEI nº 8680609), consistente em saber *se é devida uma atualização do preâmbulo da própria Resolução nº 659 - uma vez que atualmente ele se refere ao art. 174 do CBA, e quem for procurar o conteúdo desse art. 174 do CBA não irá encontrá-lo vigente - ou se basta que a nova resolução, a ser submetida à aprovação da Diretoria, faça a referência atualizada ao art. 174-A.*

59. Segundo o art. 6º da LC nº 95/1998 e o art. 5º, I, "b", do Decreto nº 9.191/2017, o preâmbulo é parte básica preliminar do ato normativo, razão pela qual também pode sofrer alterações, como ocorre à ementa, à epígrafe ou a qualquer dispositivo constante na sua parte normativa.

60. Dentre os elementos obrigatórios, o preâmbulo deve indicar sua *base legal* ou *fundamento de validade*, ou seja, deve apontar qual a lei ou o dispositivo legal que serve de fundamento para o regulamento proposto, devendo *ser citadas apenas as normas que dão fundamento de validade para o ato, não cabendo mencionar atos normativos meramente relacionados com o conteúdo do ato*<sup>[2]</sup>.

61. A Res. nº 659/2022 foi publicada no DOU de 3 de fevereiro de 2022 e retificada no DOU de 7 de junho de 2023, lembrando-se que *as correções a texto de lei já em vigor consideram-se lei nova* (art. 1º, § 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).

62. Por sua vez, não constava no texto original da MP nº 1.089/2021, o art. 174-A, introduzido quando da conversão daquela na Lei nº 14.368/2022, que foi publicada no DOU de 15 de junho de 2022.

63. Quando foi a Res. nº 659/2022 foi publicada e entrou em vigor (3.2.2022), e mesmo quando retificada (7.6.2022), a Lei nº 14.368/2022 ainda não havia sido publicada e nem entrado em vigor, o que ocorrera apenas em 15.6.2022.

64. É importante ressaltar que o preâmbulo de uma norma geralmente tem um caráter mais explicativo e introdutório, não possuindo a mesma força normativa das disposições contidas no corpo do texto normativo. Portanto,

alterar o preâmbulo não altera necessariamente os efeitos jurídicos da norma em si, mas pode influenciar a interpretação e compreensão do seu propósito e alcance.

65. Para alterar o preâmbulo de uma norma, é necessário que seja aprovada uma nova norma equivalente, no caso, uma Resolução, que modifique essa parte específica do texto. O processo para a alteração do preâmbulo é semelhante ao adotado para a criação ou modificação de qualquer outra regulamentar.

66. Portanto, apesar de o fundamento de validade constante no preâmbulo da Res. nº 659/2022 encontrar-se desatualizado, considerando a Lei nº 14.368/2022, tal como apontou a área técnica, a sua manutenção não compromete a força do corpo normativo.

67. Todavia, já que está a revisar a Res. nº 659/2022, reputa-se oportuno alterar o preâmbulo para ajustar seu fundamento de validade, não se vislumbrando óbice à atualização dessa parte da própria Resolução, para adequá-la ao fundamento legal vigente.

68. Caso a agência opte por atualizar, ou não, o preâmbulo da própria Res. nº 659/2022, **recomenda-se** consignar nos autos a decisão motivada a esse respeito.

69. Para operacionalizar a atualização do preâmbulo da Res. nº 659/2022, **sugere-se** adotar uma das técnicas de alteração de normas descritas no art. 12 da da LC nº 95/1998.

70. **Sugere-se**, ainda, sempre uma revisão do (s) ato (s) normativo (s) quanto à sua redação, articulação e formatação, a fim de ajustá-lo (s), se for o caso, às disposições dos artigos 14 e 15 do citado Decreto nº 9.191/2017.

71. Ressalvadas as sugestões e recomendações contidas neste Parecer, verifica-se que a (s) minuta (s) observa (m), de maneira geral, as disposições normativas e as diretrizes estabelecidas na legislação, estando, deste modo, aptas a concretizar as modificações pretendidas, observadas as recomendações aqui exaradas.

### 3. CONCLUSÃO

72. Por todo o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos aspectos técnicos e juízo de oportunidade e conveniência do ato normativo proposto para revisar a Resolução ANAC nº 659, de 2 de fevereiro de 2022, **opina-se** pela possibilidade jurídica de prosseguimento do feito, ressalvadas as recomendações exaradas, especialmente as contidas no parágrafos 40, 46, 52, 56, 57, 68, 69 e 70 deste Parecer.

73. As manifestações da Procuradoria não têm caráter vinculativo, mas apenas opinativo, cabendo à Administração avaliar os critérios técnicos e administrativos, bem assim a conveniência e oportunidade de acatar as orientações constantes neste Parecer.

74. Registre-se ainda que, na linha do disposto nos Enunciados nº 05 e 32 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, ante o atendimento das recomendações ora expendidas, ou a justificativa da Administração do seu não acatamento, não se impõe o retorno dos autos para nova apreciação, salvo entendimento da Administração em sentido diverso, mediante consulta.

75. Por fim, restitua-se os autos à SPO, para ciência e providências.

À consideração superior.

Brasília, 07 de julho de 2023.

NADJA ADRIANO DE SANTANA AZEITUNO  
PROCURADORA FEDERAL

SIAPE 1\*\*\*\*\*3

## Notas

- <sup>1</sup> - *A análise das propostas de atos normativos finalísticos constitui exercício do Poder Discricionário da Administração, competindo a esta Procuradoria Federal Especializada examinar previamente a legalidade quanto à edição do ato, nos termos do parágrafo único do art. 6º da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013; do inciso I do art. 5º da Instrução Normativa ANAC nº 17, de 13 de janeiro de 2009; do art. 39 da Instrução Normativa ANAC nº 154, de 20 de março de 2020; e dos incisos VI e IX artigo 24 do Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016.*
- <sup>2</sup> - *Brasil. Presidência da República. Casa Civil Manual de redação da Presidência da República / Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos ; coordenação de Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior [et al.]. – 3. ed., rev., atual. e ampl. – Brasília: Presidência da República, 2018.*

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00058050836202211 e da chave de acesso 5685460e



Documento assinado eletronicamente por NADJA ADRIANO DE SANTANA AZEITUNO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1216101868 e chave de acesso 5685460e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NADJA ADRIANO DE SANTANA AZEITUNO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-07-2023 19:27. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---