



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
COORDENAÇÃO DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

**PARECER n. 00043/2025/CMA/PFEANAC/PGF/AGU**

**NUP: 00065.014656/2024-31**

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

**ASSUNTOS: Controvérsia entre entidades públicas federais (Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e ANAC). Fiscalização e normas aplicáveis à movimentação de veículos e trabalhadores no pátio de aeroporto. Proposta de submissão à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF.**

EMENTA: COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO DE VEÍCULOS E TRABALHADORES NO PÁTIO DE AEROPORTOS E NORMAS APLICÁVEIS. DIVERGÊNCIA ENTRE A AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC E O MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE. Interpretação equivocada do arcabouço normativo da Anac por parte da fiscalização do trabalho. Interdições que avançam sobre aspectos técnicos relacionados à competência da Anac para regulamentar a segurança operacional em aeroportos. Violação de normas de segurança aeroportuária. Conflito entre entidades públicas federais (MTE e ANAC). Encaminhamento à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF. Lei n.º 13.140/2015, Decreto n.º 11.328/2023, Portaria Normativa AGU n.º 24, de 27 de setembro de 2021, e Portaria AGU n.º 1.281, de 27 de setembro de 2007.

*Senhor Procurador-Chefe,*

**1. RELATÓRIO**

1. Cuidam os autos de potencial conflito entre a Agência Nacional de Aviação Civil - Anac e o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, concernente à fiscalização e normas aplicáveis à movimentação de veículos e trabalhadores no pátio de aeroportos, no contexto dos recentes Termos de Interdição expedidos pelo MTE para o Aeroporto de Congonhas.

2. A matéria foi levada à Anac por meio da Carta n.º 11674BOAB20240417 (9924183), de 17/04/2024, em que a concessionária consulta a Agência acerca das suas competências sobre a matéria, tendo em vista as ações de fiscalização realizadas pelo MTE no Aeroporto de Congonhas, bem como os relatórios técnicos dos termos de interdição, que fazem referência a normativos da Agência. A análise técnica inicial da questão, por sua vez, encontra-se consubstanciada na Nota Técnica n.º 8/2024/CODE/GNAD/SIA (9924728).

3. Por meio do Despacho n. 00028/2025/CMF/PFEANAC/PGF/AGU (11302154), solicitou esta Procuradoria avaliação da área técnica da Agência quanto a eventual interesse em se dirimir o citado conflito por meio da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal - CCAF, nos termos do Decreto n.º 11.328, de 1º de janeiro de 2023, Portaria Normativa AGU n.º 24, de 27 de setembro de 2021, e Portaria AGU n.º 1.281, de 27 de setembro de 2007.

4. Em resposta, apresentou a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA minuta do requerimento disponibilizado pela CCAF (11389171), com a apresentação detalhada da questão controvertida, acompanhada do Despacho 11386120, que registra que a fundamentação técnica da questão é ainda integrada pelas Notas Técnicas n.º 12/2024/CODE/GNAD/SIA (SEI-ANAC n.º 10182284) e n.º 30/2024/CODE/GNAD/SIA (SEI-ANAC n.º 10711909), ambas parte do processo SEI-ANAC n.º 01032.209484/2024-21, a título de complemento.

5. Toma-se de empréstimo o histórico apresentado pela área técnica (11389171), para fins de contextualização da controvérsia:

Em 04/04/2024, o MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) expediu o Termo de Interdição 4.086.722-6, interditando uma faixa de circulação de pedestres, localizada no pátio de aeronaves do Aeroporto de Congonhas.

A análise de risco do objeto em questão teve como motivador um acidente ocorrido em 13/07/2023, ainda na gestão do antigo operador aeroportuário. Ao assumir a operação do Aeroporto de Congonhas, em 17/10/2023, após o acidente, a AENA resgatou a documentação técnica das inspeções previamente realizadas sobre o caso e iniciou os estudos e a implantação de medidas de mitigação a fim de reduzir o nível de exposição ao risco, considerando as especificidades logísticas da operação aeroportuária, alinhadas com padrões aplicados em diversos outros aeroportos do Brasil e do mundo.

(...)

Em 05/04/2024, foi realizada reunião de conciliação com o MTE, com a presença de participantes da ANAC.

Em 10/04/2024, o MTE expediu o Termo de Manutenção de Interdição n.º 6.086.937-2, por meio do qual "fica determinada a MANUTENÇÃO DA INTERDIÇÃO n.º 4.086.722-6, em razão da não comprovação do

afastamento da situação de grave e iminente risco, conforme descrito no relatório técnico anexo a este Termo”.

Já em 16/04/2024, o MTE expediu o Termo de Interdição 4.086.722-6, mais amplo, em que foi determinada a “interdição de toda a extensão das faixas azuis (Faixas "A" e "B") para pedestres no pátio de manobra de aeronaves (Lado "Ar") do Aeroporto de Congonhas, bem como a circulação de trabalhadores pedestres ao longo, na área remota do mesmo pátio, da borda externa das faixas de serviço e de retorno para veículos”.

Dessa forma, percebe-se que a Fiscalização do Trabalho, inicialmente, interditou a faixa azul de circulação de pedestres A (Faixa "A") localizada no Pátio de Aeronaves, determinando a sua substituição pela faixa azul de circulação B (Faixa "B"). Na sequência, interditou as duas faixas azuis (Faixas "A" e "B"), além da circulação de pedestres (trabalhadores) na área remota do pátio, ao longo da borda externa das faixas de serviço e de retorno para veículos.

Diante do quadro, a Concessionária AENA Brasil ajuizou Ação de Antecipação de Tutela (nº 1000644-93.2024.5.02.0715) contra a União, questionando a legalidade das interdições.

Importante observar que consta na exordial do processo em tela pedido para manifestação da Anac no feito, sendo que a ação foi ajuizada pela Concessionária Bloco de Onze Aeroportos S/A., Operadora do Aeroporto de Congonhas (SBSP), unicamente, em face da União, como visto.

(...)

Na sequência, a Anac foi incluída como terceira interessada, tendo sido designada Audiência de Conciliação para 13/06/2024, a qual restou infrutífera. Assim, foi aberto prazo para manifestação da Agência.

Após a manifestação da Anac, a União apresentou impugnação aos termos expostos pela Agência, conforme registrado no SEI nº 10633038. Na sequência, foi proferida sentença de improcedência dos pedidos (SEI-ANAC nº 10592220). Em face de tal decisão, a Anac opôs embargos de declaração (SEI-ANAC nº 10728417), buscando o esclarecimento de pontos omissos e contradições no *decisum*, com fundamento na Nota Técnica nº 12/CODE. Todavia, o juízo, em sua análise, rejeitou os referidos embargos, entendendo pela inexistência dos vícios alegados (SEI-ANAC nº 10728411).

Em 30/01/2025 o TRT proferiu decisão liminar que suspendia as interdições, após pareceres técnicos apresentados pela parte autora em juízo. Em 24/03/2025, o juízo reconsiderou a decisão liminar, diante de argumentos apresentados pela União/MTE em sede de agravos internos.

6. Acrescenta-se que a Anac foi admitida como terceira interessada na ação n. 1000644-93.2024.5.02.0715, ocasião em que requereu seu ingresso no feito como assistente, bem como a remessa do processo à Justiça Federal comum, argumentando que a controvérsia não decorre de relação de trabalho, mas sim de direito regulatório. Naquela ocasião, sustentou a Agência, em síntese, que (i) a adoção de medidas de segurança para o tráfego de trabalhadores a pé no pátio do aeródromo configura um espaço de fragmentação regulatória, pois o autor/concessionário deve observar normativos de diversos órgãos reguladores; e que (ii) a atuação da Auditoria Fiscal do Trabalho, sem alinhamento ou coordenação com a Anac e à revelia dos normativos por ela expedidos, resultou em uma situação sem precedentes em aeródromos internacionais, em contrariedade ao rígido padrão global aplicável a tais atividades.

7. A sentença afastou a alegação de incompetência absoluta da Justiça do Trabalho e, no mérito, julgou a ação improcedente. A concessionária autora e a Anac interpuseram recursos ordinários em face da sentença, esta última na condição de terceira prejudicada, encontrando-se os recursos atualmente aguardando julgamento pela nona Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região.

8. Nesta ocasião, retornam os autos a esta Procuradoria para apreciação jurídica, nos moldes do art. 4º, II, da Portaria AGU nº 1.281, de 2007, previamente ao encaminhamento à Diretoria para aprovação e formalização da solicitação de abertura do procedimento de mediação.

9. É o breve relatório. Passa-se à análise da matéria controvertida.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

10. Nos termos da Portaria Normativa AGU nº 24, de 27 de setembro de 2021:

Art. 19. Compete à Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal - CCAF, diretamente ou por meio das Câmaras Locais de Mediação e Conciliação nos Estados - CLCs:

I - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de mediação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;

II - requisitar aos órgãos e às entidades da administração pública federal envolvidos ou não no conflito submetido à Câmara diligências, cooperação técnica e manifestação sobre a oportunidade e conveniência de sua atuação administrativa na solução do conflito;

**III - dirimir, por meio de mediação, os conflitos:**

**a) entre órgãos públicos federais, entre entidades públicas federais ou entre órgãos e entidades públicas federais; (...)**

11. A matéria controvertida refere-se à competência fiscalizatória e às normas aplicáveis à movimentação de veículos e trabalhadores no pátio de aeroportos, no contexto dos Termos de Interdição expedidos pelo MTE para o Aeroporto de Congonhas. No entendimento da Anac, as interdições determinadas pelo MTE (i) relacionam-se diretamente com a normatização da Anac relativa à segurança operacional em aeroportos; (ii) foram baseadas em interpretação equivocada do arcabouço normativo da própria Anac por parte da fiscalização do trabalho, sendo o MTE incompetente para para fiscalizar, no todo ou em parte, a aplicação da normatização de segurança da Anac; (iii) revelam a fragmentação regulatória e a necessidade de coordenação entre as diferentes esferas de regulação para evitar a criação de novos riscos, tanto para os trabalhadores quanto

para a segurança das operações aéreas.

12. De partida, consoante explicitado na Nota Técnica nº 12/2024/CODE/GNAD/SIA (10182284) e Nota Técnica nº 30/2024/CODE/GNAD/SIA (10711909), as interdições realizadas pelo MTE avançaram sobre aspectos técnicos relacionados à competência da Anac para regulamentar a segurança operacional em aeroportos, nos termos da Lei nº 11.182/2005 e normas da Organização da Aviação Civil Internacional - OACI.

13. Não obstante, a própria Agência reconhece a necessidade de **harmonização** entre as fiscalizações trabalhistas e o ambiente regulatório específico do setor aéreo, tendo registrado na Nota Técnica nº 30/2024/CODE/GNAD/SIA:

4.11. Reforça-se, ademais, que as interdições no pátio de manobras de aeronaves relacionam-se diretamente com a normatização da Anac relativa à segurança da aviação civil e com a continuidade dos serviços aeroportuários, os quais são regulados pela Agência com base em rígidos padrões internacionais. A Anac, como autoridade reguladora setorial, tem a responsabilidade de garantir que as operações aeroportuárias ocorram de forma segura e eficiente, preservando a integridade tanto dos passageiros **quanto dos trabalhadores**.

4.12. Nesse sentido, é importante destacar que não é intenção da Anac- e nem poderia ser, como Agência Reguladora Federal que é - interferir, limitar ou negar as atribuições fiscalizatórias do Ministério do Trabalho.

4.13. A Agência tem plena ciência e concorda que a fiscalização das condições de trabalho, inclusive em áreas aeroportuárias, é essencial para garantir a proteção dos trabalhadores. O objetivo regulatório buscado é, unicamente, garantir que essas fiscalizações e suas consequências sejam conduzidas em harmonia com o ambiente regulatório da aviação civil, de modo a preservar tanto a segurança dos trabalhadores quanto a segurança operacional dos aeroportos.

4.14. Reitera-se que a aviação civil é uma atividade altamente regulada, com normas internacionais que visam garantir a segurança de todos os envolvidos, incluindo trabalhadores, passageiros e operadores. Nesse sentido, medidas que possam impactar diretamente a segurança das operações, como a interdição de áreas críticas ou a imposição de regras rígidas sobre a movimentação de pessoas e veículos no pátio, devem ser adotadas com extrema cautela e coordenação entre os órgãos envolvidos.

4.15. Importante enfatizar que qualquer mudança nas operações aeroportuárias, incluindo a circulação de trabalhadores e veículos, precisa estar em conformidade com as normas e boas práticas internacionalmente estabelecidas, especialmente as normas emitidas pela Organização Internacional da Aviação Civil (OACI) e incorporadas pela regulamentação nacional, como o RBAC nº 153 e o RBAC nº 107, regras essas de domínio técnico da Anac. A coordenação entre as diferentes esferas de regulação é essencial para evitar a criação de novos riscos, tanto para os trabalhadores quanto para a segurança das operações aéreas.

14. A Nota Técnica nº 30/2024/CODE/GNAD/SIA, ademais, demonstra, de forma circunstanciada, como as ações do MTE, no caso concreto, padeceram de inconsistência e geraram instabilidades próprias de ações tomadas sem a devida harmonização com a regulação setorial da Anac.

15. De outro lado, igualmente avançou a Agência na demonstração da divergência quanto à interpretação conferida pelo MTE a normativos da própria Anac, bem como acerca das normas aplicáveis à movimentação de veículos e pessoas no pátio de aeroportos.

16. A questão restou inicialmente analisada na Nota Técnica nº 8/2024/CODE/GNAD/SIA (9924728), que demonstra que a fundamentação técnica dos Termos de Interdição, consoante se depreende dos Relatórios expedidos pela Fiscalização do Trabalho, além dos normativos trabalhistas, encontra-se baseada no Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 153, que trata da operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos; no RBAC nº 154, que cuida de projetos de aeródromos; nas Instruções Suplementares (IS) que orientam formas de cumprimentos daqueles normativos; além do do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

17. O referido documento técnico demonstra o **equivoco interpretativo** perpetrado pela fiscalização do trabalho em relação ao arcabouço normativo da Anac, inclusive com o uso de material de cunho *orientativo* e *procedimental* expedido pela Agência como base para aplicação da medida administrativa em discussão (interdição).

18. Ainda nessa seara, ademais, tem-se que as atividades de regulação e fiscalização da aviação civil, **realizadas com base nos próprios regulamentos da Anac**, encontra-se adstrita à própria Agência, não havendo qualquer norma ou ato jurídico, seja de natureza legal ou infralegal, que outorgue competência ao MTE para a realização de atividade fiscalizatória ou sancionadora **com base no cumprimento ou descumprimento de normatizações de segurança expedidas pela própria Anac**, sob pena do desvirtuamento na aplicação e interpretação dos próprios regulamentos da Agência.

19. Com efeito, estabelece a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 - Lei de Criação da ANAC, em seu artigo 2º, que "*compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária*". Estabelece o artigo 5º da mesma lei, por sua vez, que "*a ANAC atuará como autoridade de aviação civil, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência*".

20. Cabe à Anac, deste modo, adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, competindo-lhe, a partir das competências conferidas pelo art. 8º daquele diploma legal:

- Expedir regras sobre segurança em área aeroportuária (incisos X e XI);

- Regular as autorizações de horários de pouso e decolagem de aeronaves civis, observadas as condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo e da infraestrutura aeroportuária disponível (inciso XIX);
- Conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos e de infraestrutura aeroportuária (inciso XXIV);
- Regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (inciso XXI);
- Fiscalizar a observância dos requisitos técnicos na construção, reforma e ampliação de aeródromos e aprovar sua abertura ao tráfego (inciso XXVIII);
- Expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (inciso XXX).

21. O papel *coordenador e supervisor* da Anac nas matérias de sua competência e, em especial, em relação à infraestrutura aeroportuária, é ainda corroborado pelo Decreto 5.731/2006 que preceitua, em seu art. 9º, que "*no exercício de seu poder normativo e de coordenação, supervisão e fiscalização dos serviços aéreos e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, cabe à ANAC disciplinar, dentre outros aspectos, a outorga, a exploração, a administração e a utilização dos serviços aéreos e de infra-estrutura*".

22. Assim é que a atuação de quaisquer outros órgãos sobre normas e regulamentos especificamente voltados para a segurança operacional da infraestrutura aeroportuária nacional avança sobre as competências legais e regulamentares conferidas à Anac e, não raro, apresenta-se desacompanhada do devido conhecimento de todo o arcabouço regulatório incidente sobre a matéria.

23. Nessa esteira, demonstra a área técnica da Agência, entre outros aspectos, que não há norma que estabeleça a obrigatoriedade de se seguir o Código de Trânsito Brasileiro - CTB nas áreas internas de um aeroporto, o que causaria, na prática, a possível inviabilidade das operações nesse local, devido as suas particularidades. Tal conclusão, de outro lado, não afasta a necessidade de proteção das pessoas que transitam no pátio de um aeroporto no exercício de suas atividades laborais. Nesse sentido, o arcabouço regulatório da Anac prevê a análise de risco dessa movimentação de pedestres e a aplicação de medidas mitigadoras para a prevenção de acidentes e a manutenção da segurança desses trabalhadores.

24. Demonstra a Agência, ademais, especial preocupação com a indicação, pela fiscalização do MTE, de soluções que conflitam com os regulamentos da Agência e poderiam colocar em risco a segurança da aviação civil. Tais situações encontram-se detalhadas nas Notas Técnicas nº 12/2024/CODE/GNAD/SIA (SEI-ANAC nº 10182284) e nº 30/2024/CODE/GNAD/SIA (SEI-ANAC nº 10711909), que demonstram que (i) as interdições criaram cenário inédito no setor aéreo, em contradição a práticas internacionais de circulação de trabalhadores em pátios aeroportuários; e (ii) algumas das medidas propostas pelo MTE representariam violação às normas de segurança aeroportuária, como no caso da proposta de uso de *fingers* para o trânsito de trabalhadores no pátio de aeronaves, gerando riscos à segurança da aviação civil.

25. Em consideração a isso, entende-se que há divergência entre a Anac e o Ministério do Trabalho e Emprego no tocante à competência fiscalizatória e às normas aplicáveis à movimentação de veículos e trabalhadores no pátio de aeroportos. Logo, a situação parece demandar solução consensual na Câmara de Mediação e de Conciliação Pública Federal - CCAF.

26. De modo adicional, apresenta a Agência preocupação quanto à fragmentação regulatória, uma vez que as ações do MTE foram tomadas sem qualquer diálogo com a Anac.

27. A situação é ainda mais evidenciada quando diferentes entidades governamentais impõem atos ou regulamentos que podem ser contraditórios, sobrepostos ou não alinhados entre si. No contexto da aviação civil, isso pode resultar em complicações que afetam desde a segurança até a eficiência operacional dos aeroportos. Não raro a Agência se depara com tais situações e é chamada a trazer esclarecimentos e apontar riscos e consequências, em função de seu papel central no sistema de aviação civil. A matéria é tratada na Nota Técnica nº 8/2024/CODE/GNAD/SIA, nos seguintes termos:

4.45. As principais causas da fragmentação regulatória vão desde a i) diversidade de mandatos regulatórios, tal como é o caso do MTE, mas não adstrito àquele órgão (pode-se citar diversos exemplos de necessidade de alinhamento entre a ANAC e Receita Federal, Anvisa, Polícia Federal, entre outros); ii) falta de coordenação interagencial, decorrente da ausência de plataformas efetivas de diálogo e coordenação entre as agências, o que pode levar a decisões regulatórias isoladas que não consideram o impacto integrado dessas regulamentações no ambiente aeroportuário, e iii) especificidades técnicas aplicáveis, uma vez que o setor incorpora complexidades técnicas que requerem normas especializadas, ou seja, a falta de expertise específica por parte de alguns reguladores pode resultar na criação de normas inadequadas, inaplicáveis, ou que até mesmo acabem por criar outros problemas regulatórios piores.

4.46. Como consequência dessa fragmentação regulatória, conflitos entre diferentes órgãos podem levar a ambiguidades regulatórias, onde os operadores aeroportuários enfrentam dificuldades em cumprir simultaneamente com todas as exigências legais, tal como parece ser o caso em apreço.

4.47. A necessidade de atender a múltiplas regulamentações frequentemente sobrepostas aumenta os custos administrativos e operacionais para os operadores aeroportuários, traz prejuízos operacionais em cascata a todo o setor, prejudicando-se, em última instância, os cidadãos que se utilizam do mesmo e a sociedade em geral. Este cenário se reflete em insegurança jurídica para as partes envolvidas, que se veem obrigadas a cumprir com determinados comandamentos que sabem que não vigorarão por muito tempo, mas que transitoriamente veem revestidos de uma coerção governamental.

4.48. Além disso, decisões regulatórias descoordenadas podem comprometer a segurança operacional, criando lacunas que podem ser exploradas em situações de emergência. Além disso, a eficiência operacional é prejudicada pela necessidade de gerenciar e reconciliar diversas regulamentações por vezes conflitantes e não harmônicas, podendo ainda retardar a implementação de medidas essenciais de emergência, potencialmente

exacerbando os efeitos de crises específicas para as quais o sistema havia sido certificado para resistir por meio de procedimentos pré-aprovados, como é o caso da viação civil.

4.49. Ou seja, para garantir a eficácia das medidas de segurança e a eficiência operacional no setor aeroportuário, é crucial que a ANAC mantenha sua autoridade regulatória primária. Interferências externas, mesmo sob o manto do dever de cautela, devem ser cuidadosamente coordenadas para evitar a violação das competências legais da ANAC, garantindo assim a segurança, a legalidade e a praticidade das operações aeroportuárias.

28. Neste ponto, reafirma a Agência a necessidade de compatibilização e coordenação entre os entes públicos envolvidos, trazendo inclusive a referência de experiências internacionais envolvendo o conflito de competências e a coordenação entre o ente regulador da aviação civil e o órgão responsável pela segurança do trabalho. Nos termos da Nota Técnica nº 12/2024/CODE/GNAD/SIA:

4.55. Noutro giro, é importante observar que o conflito de competências entre o regulador da aviação civil e o órgão responsável pela segurança do trabalho não é exclusivo do Brasil. Nos Estados Unidos, a Federal Aviation Administration (FAA) e a Occupational Safety and Health Administration (OSHA) também enfrentam desafios semelhantes em relação à jurisdição sobre a segurança no trabalho em áreas aeroportuárias. Conforme destacado no artigo “Workplace Safety on the Airport Ramp: FAA or OSHA Jurisdiction”, a FAA possui autoridade legal exclusiva sobre a segurança da aviação civil, incluindo aspectos que afetam diretamente as operações de voo e a infraestrutura aeroportuária.

4.56. Contudo, para mitigar os conflitos jurisdicionais, a FAA e a OSHA firmaram um Memorando de Entendimentos (MOU) que estabelece um mecanismo de coordenação entre as duas agências. Este MOU define claramente as responsabilidades de cada entidade, reconhecendo a autoridade da FAA em questões diretamente relacionadas à aviação civil, enquanto a OSHA mantém a responsabilidade sobre a segurança ocupacional geral dos trabalhadores. O acordo prevê que as duas agências conduzam análises caso a caso para determinar a jurisdição apropriada, garantindo que nenhuma medida comprometa a segurança operacional da aviação.

4.57. Esse acordo inclui diretrizes específicas para a colaboração entre a FAA e a OSHA, assegurando que a segurança dos trabalhadores seja gerida de maneira integrada. A abordagem colaborativa permite que as medidas de segurança do trabalho sejam implementadas sem interferir na eficiência e segurança das operações aeroportuárias. A experiência dos EUA demonstra a importância de um alinhamento entre órgãos públicos eficaz, que evita a fragmentação regulatória e promove uma regulação harmoniosa e funcional.

**4.58. O exemplo americano evidencia que, mesmo em contextos regulatórios complexos, é possível alcançar um equilíbrio entre a segurança do trabalho e a segurança operacional da aviação. A adoção de um mecanismo similar de coordenação entre a ANAC e o MTE no Brasil poderia prevenir conflitos de competência e assegurar que as medidas de segurança sejam adequadamente integradas, beneficiando tanto os trabalhadores quanto a operação segura dos aeroportos. Neste sentido, observa-se que a legislação já institucionalizou mecanismos de articulação e cooperação, por intermédio da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, a chamada Lei Geral das Agências Reguladoras.**

29. A imposição de medidas sem qualquer diálogo ou compatibilização com as normas setoriais aplicáveis à aviação civil, de outro lado, representa inequívoco potencial de colocar em risco a segurança da aviação. Nesse sentido, a determinação de novos procedimentos obrigatórios - que se assemelham a regras de efeito contínuo sobre o setor -, realizada de maneira não dialética e descasada de análise básica de consequências, vai na contramão da prudência regulatória, igualmente gerando insegurança jurídica para o setor da aviação civil.

30. É do interesse público, deste modo, que os dois entes trabalhem em cooperação para a adoção das melhores medidas possíveis de proteção ao trabalhador em questão, igualmente com a observância das normas e preceitos incidentes sobre a segurança da aviação civil, em harmonia com a eficiência administrativa e a continuidade dos serviços.

31. A adoção de mecanismos de coordenação entre a Anac e o MTE poderia prevenir conflitos de competência e assegurar que as medidas de segurança sejam adequadamente integradas, beneficiando tanto os trabalhadores quanto a operação segura dos aeroportos.

32. Assim, diante da divergência entre as soluções apresentadas e do potencial impacto na segurança da aviação civil, a Anac busca a solução consensual, entendendo que ambas as entidades públicas devem atuar de maneira harmônica na busca pelos interesses públicos tutelados, razão pela qual a situação narrada pode ser submetida à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF, nos termos do artigo 36 da Lei n.º 13.140/2015.

### 3. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

33. Reza o artigo 36 da Lei n.º 13.140/2015 que “no caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União”.

34. Por seu turno, a Portaria AGU n.º 1.281/2007 – que dispõe sobre o deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União – prevê os requisitos para submeter o caso à CCAF. Nesse sentido, determina que:

*Art. 4º A solicitação deverá ser instruída com os seguintes elementos:*

*I - indicação de representante(s) para participar de reuniões e trabalhos;*

*II - entendimento jurídico do órgão ou entidade, com a análise dos pontos controvertidos; e*

*III - cópia dos documentos necessários ao deslinde da controvérsia.*

(grifo nosso)

35. Em relação ao inciso I, os representantes da Agência encontram-se indicados na Minuta Requerimento CCAF (11389171). Da mesma maneira, deve-se indicar o presente subscritor como representante da Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC para acompanhar o procedimento conciliatório.

36. Quanto aos incisos II e III, deve o procedimento ser instruído, além do presente parecer jurídico, com (i) cópia do processo administrativo 00065.014656/2024-31; (ii) Notas Técnicas nº 12/2024/CODE/GNAD/SIA (SEI-ANAC nº 10182284) e nº 30/2024/CODE/GNAD/SIA (SEI-ANAC nº 10711909), ambas parte do processo SEI-ANAC nº 01032.209484/2024-21; e (iii) cópia das principais peças da ação judicial n. 1000644-93.2024.5.02.0715 (inicial, contestação, decisão liminar, manifestação da Anac, impugnação da União (10633038), sentença (10592220), e recursos).

37. Por fim, diante da necessidade da solicitação de abertura do procedimento de mediação ser efetuada por uma das autoridades legitimadas pelo artigo 3º da Portaria AGU n.º 1.281, de 27 de setembro de 2007<sup>[1]</sup>, recomenda-se o envio dos autos à Diretoria da ANAC para deliberar sobre a submissão da controvérsia à CCAF. Posteriormente, deve o requerimento completo ser enviado ao Diretor-Presidente para aprovação e assinatura.

38. Feito isso, o processo deverá novamente retornar a esta Procuradoria para encaminhamento à CCAF por meio do sistema SAPIENS.<sup>[2]</sup>

#### **4. CONCLUSÃO**

39. Ante o exposto, entende-se, nos termos do artigo 4º da Portaria AGU n.º 1.281/2007, que estão preenchidos os requisitos para submeter o caso à CCAF.

40. Após aprovada a solicitação de abertura do procedimento de mediação pela autoridade competente da Anac, recomenda-se ao Apoio atenção aos itens 35 e 36 da presente manifestação, previamente ao encaminhamento dos autos à CCAF.

À consideração superior.

Brasília/DF, 30 de abril de 2025.

JOÃO EUDES LEITE SOARES NETO  
PROCURADOR FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00065014656202431 e da chave de acesso 0f736011

Notas

- <sup>1</sup> *Art. 3º A solicitação poderá ser apresentada pelas seguintes autoridades: I - Ministros de Estado, II - dirigentes de entidades da Administração Federal indireta, III - Procurador-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Procurador-Geral Federal e Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria.*
- <sup>2</sup> *Tutorial para Protocolo Eletrônico AGU: <https://sapiens.agu.gov.br/protocolo> Para procedimento de mediação, cadastrar o ramo "CONCILIATÓRIO" e escolher a atividade em que o processo mais se enquadre, de forma a direcioná-lo corretamente à CCAF/CGU/AGU.*



Documento assinado eletronicamente por JOÃO EUDES LEITE SOARES NETO, 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 2203903021 e chave de acesso 0f736011 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOÃO EUDES LEITE SOARES NETO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-04-2025 06:57. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor:





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
COORDENAÇÃO DE MATÉRIA JUDICIAL E DÍVIDA ATIVA

---

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00015/2025/CMJDA/PFEANAC/PGF/AGU**

**NUP: 00065.014656/2024-31**

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

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM**

1. Aprovo a manifestação consultiva vinculada, sobre a submissão de conflito entre Anac e Ministério do Trabalho à CCAF, em razão das regras aplicáveis ao pátio de aeronaves do aeroporto de Congonhas- SP.
2. À consideração superior, sugerindo-se o encaminhamento dos autos à Diretoria da Anac, para as providências do item 37 do opinativo.

Brasília, 02 de maio de 2025.

RENATA CORDEIRO UCHOA FLORÊNCIO  
PROCURADORA FEDERAL - PF/ANAC

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00065014656202431 e da chave de acesso 0f736011

---



Documento assinado eletronicamente por RENATA CORDEIRO UCHOA FLORENCIO, 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 2230757322 e chave de acesso 0f736011 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATA CORDEIRO UCHOA FLORENCIO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-05-2025 13:58. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



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

---

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00108/2025/GAB/PFEANAC/PGF/AGU**

**NUP: 00065.014656/2024-31**

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

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM**

1. **Aprovo** a(s) conclusão(ões) do(a) Parecer CMA/PFE-ANAC/PGF/AGU n. 043, de 30 de abril de 2025, de lavra do(a) Procurador(a) Federal Dr(a). João Eudes Leite Soares Neto, que recebeu o de acordo através do Despacho CMJDA/PFE-ANAC/PGF/AGU n. 015, de 2 de maio de 2025, confeccionado pelo(a) Procurador(a) Federal Dr(a). Renata Cordeiro Uchôa Florêncio.

2. Ao GAB/ANAC, para adoção das providências que entender cabíveis.

Brasília/DF, 19 de maio de 2025.

**Diogo Moraes**

Procurador Federal

Procurador-Geral

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00065014656202431 e da chave de acesso 0f736011

---



Documento assinado eletronicamente por DIOGO MORAES, 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 2286719112 e chave de acesso 0f736011 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIOGO MORAES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-05-2025 19:44. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---