



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete do Deputado Federal Duda Ramos - MDB/RR**

**PROJETO DE LEI Nº , DE 2025**

(Do Sr. DUDA RAMOS)

Dispõe sobre a transparência, a integridade e a rastreabilidade da atuação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, altera a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a transparência, a integridade, a rastreabilidade e a responsabilização da atuação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, especialmente em suas relações com agentes econômicos regulados e interessados, como forma de prevenção à captura regulatória e de proteção do interesse público e do consumidor.

Art. 2º A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, passa a vigorar acrescida dos arts. 8-B a 8-J, 27-A e 36-A, com a seguinte redação:

Art. 8-B. A ANAC observará, em todas as suas atividades, o princípio da transparência reforçada, entendido como o dever de tornar públicos, de forma acessível e tempestiva:

I – agendas, reuniões, audiências, eventos e quaisquer interações institucionais com regulados, associações setoriais, consultorias, escritórios de advocacia, entidades de classe e demais interessados com potencial impacto regulatório ou econômico;

II – atas, notas técnicas, pareceres, manifestações jurídicas ou econômicas, estudos, análises de impacto regulatório e de resultado regulatório, votos e decisões colegiadas;



III – encaminhamentos internos decorrentes das interações referidas no inciso I, inclusive unidades responsáveis, prazos estimados e atos subsequentes.

§ 1º A publicidade de que trata este artigo será disponibilizada em seção específica do sítio eletrônico da ANAC, em formato de dados abertos, com possibilidade de pesquisa por data, assunto, processo, regulado, autoridade e unidade técnica.

§ 2º As informações deverão ser publicadas em até 5 (cinco) dias úteis após a realização do ato ou da reunião, sob pena de responsabilidade do agente público.

Art. 8-C. Toda reunião, audiência, visita institucional, encontro técnico ou equiparado, presencial ou virtual, entre dirigentes, servidores ou colaboradores da ANAC e representantes de regulados ou de interesses econômicos relevantes:

I – deverá ser pré-agendada, sempre que possível, e constar de agenda pública eletrônica;

II – terá registro obrigatório em ata, contendo, no mínimo:

- a) data, hora, local e meio de realização;
- b) identificação de todos os participantes, com indicação do órgão, empresa ou entidade representada;
- c) número de processo administrativo eventualmente relacionado;
- d) breve descrição dos temas tratados;
- e) documentos entregues ou referidos, com indicação de sua juntada aos autos;
- f) encaminhamentos e responsáveis.



§ 1º As atas serão juntadas aos processos administrativos correspondentes e disponibilizadas ao público em formato eletrônico, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo devidamente motivadas.

§ 2º Contatos telefônicos ou informais que tratem de matéria regulatória, sancionatória ou econômica relevante deverão ser sumariados em registro eletrônico, vinculado ao processo respectivo, com indicação dos interlocutores, data e temas tratados.

Art. 8-D. A ANAC manterá sistema unificado de rastreamento de tratativas regulatórias, que permitirá identificar, para cada ato normativo, concessão, autorização, decisão ou acordo setorial:

I – todos os documentos e manifestações técnicas, jurídicas e econômicas considerados;

II – todas as reuniões e interações externas realizadas e seus participantes;

III – contribuições recebidas em consultas, audiências públicas e outros mecanismos de participação;

IV – a linha do tempo decisória, indicando as principais etapas do processo.

Parágrafo único. O sistema terá consulta pública aberta e gratuita, admitida a anonimização de dados estritamente pessoais, respeitada a legislação de proteção de dados.

Art. 8-E. Os atos normativos e decisões da ANAC com impacto relevante sobre:

I – preços de passagens, tarifas, encargos ou sobretaxas;

II – bagagens, franquias, cobranças adicionais e serviços acessórios ao transporte;



III – direitos, deveres e garantias do passageiro-consumidor;

IV – concorrência no setor aéreo e acesso ao mercado, deverão ser acompanhados, obrigatoriamente, de:

a) Análise de Impacto Regulatório (AIR) ou, quando couber, Análise de Resultado Regulatório (ARR), com cenários alternativos e avaliação de custos e benefícios, inclusive para consumidores;

b) nota de motivação pró-consumidor, explicitando, de maneira destacada, os efeitos esperados sobre os direitos e a proteção do passageiro e as razões da opção regulatória adotada;

c) síntese das contribuições recebidas em processos participativos e indicação de como foram consideradas ou rejeitadas.

§ 1º A nota de motivação pró-consumidor será divulgada em linguagem clara e acessível, em seção específica do sítio eletrônico da ANAC voltada aos passageiros.

§ 2º A ausência de AIR ou de motivação adequada nas hipóteses deste artigo implicará nulidade relativa do ato, sem prejuízo da responsabilização funcional.

Art. 8-F. A ANAC manterá Painel Público de Transparência da Regulação Aérea, consolidando, em formato aberto e atualizado:

I – estatísticas de reclamações de consumidores por empresa aérea, aeroporto e tipo de problema;

II – penalidades aplicadas a regulados, com indicação da infração e da decisão;



III – indicadores de desempenho do serviço, incluindo atrasos, cancelamentos, *overbooking*, extravio de bagagem e outros;

IV – andamento de processos regulatórios relevantes, com identificação das fases concluídas e pendentes.

Parágrafo único. O Painel deverá permitir comparação histórica e entre regulados, para facilitar o controle social e a atuação de órgãos de defesa do consumidor.

Art. 8-G. Fica instituído, no âmbito da ANAC, o Programa de Integridade e Transparência Reguladora, com as seguintes diretrizes:

I – prevenção e gestão de conflitos de interesses;

II – regras claras de impedimento e suspeição em processos envolvendo regulados;

III – rodízio de relatores em matérias de alto impacto econômico;

IV – treinamento periódico de dirigentes e servidores em ética pública, transparência e proteção ao consumidor.

§ 1º Servidores e dirigentes deverão apresentar declaração anual de interesses e, sempre que assumirem relatoria ou função decisória em processo com alto impacto econômico, declaração específica de inexistência de conflito de interesses relevante.

§ 2º A declaração falsa ou a omissão dolosa de conflitos de interesses ensejará responsabilidade administrativa, civil e penal, nos termos desta Lei e da legislação em vigor.

Art. 8-H. A ANAC deverá assegurar participação social qualificada nos processos regulatórios, por meio de:



I – consultas e audiências públicas amplamente divulgadas, com prazos razoáveis;

II – disponibilização de versão para o público leigo dos documentos técnicos principais;

III – realização de, no mínimo, uma audiência pública anual em cada região do país para ouvir entidades de consumidores e usuários sobre a regulação do setor aéreo;

IV – criação de Conselho Consultivo de Transparência e Defesa do Passageiro Aéreo, com participação paritária de entidades de defesa do consumidor, especialistas independentes e representantes da sociedade civil.

Parágrafo único. As manifestações do Conselho Consultivo terão caráter opinativo, devendo sua análise constar dos processos regulatórios a que se referirem.

Art. 8-I. A ANAC publicará, anualmente, Relatório de Integridade, Transparência e Proteção ao Consumidor, contendo:

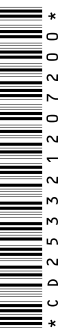
I – resumo das principais normas e decisões com impacto relevante no consumidor;

II – avaliação dos riscos de captura regulatória identificados no período e medidas adotadas para mitigá-los;

III – balanço do cumprimento das obrigações de transparência estabelecidas nesta Lei;

IV – recomendações de aprimoramento institucional.

Art. 8-J. O disposto neste Capítulo será interpretado de modo a maximizar a transparência e o controle social, não constituindo sigilo, salvo em hipóteses



taxativamente previstas em lei específica, as informações relativas:

- I – à identidade de participantes de reuniões e tratativas institucionais com regulados;
- II – aos temas tratados e documentos apresentados;
- III – às justificativas de decisões regulatórias.

Parágrafo único. Alegações genéricas de sigilo comercial ou estratégico não serão suficientes para afastar o dever de transparência, devendo ser apresentadas justificativas técnicas individualizadas, sujeitas a controle pelos órgãos de fiscalização e pelo Poder Judiciário.

Art. 27-A. Constitui infração administrativa, punível com advertência, suspensão, destituição de função e demais sanções aplicáveis, sem prejuízo de outras responsabilidades:

- I – deixar, sem justificativa, de registrar ou publicar agenda, ata ou documento exigido nos arts. 8-B a 8-D;
- II – retardar, sem motivo legítimo, a publicação de decisões, notas técnicas ou relatórios de integridade e transparência;
- III – descumprir, de forma reiterada, obrigações de transparência ativa ou de fornecimento de informações a órgãos de controle;
- IV – participar de processo regulatório em situação de conflito de interesses relevante não declarado.



§ 1º A regulamentação definirá as autoridades competentes, o rito e os critérios de gradação das penalidades.

§ 2º As infrações e sanções aplicar-se-ão também a colaboradores e ocupantes de cargos em comissão.

Art. 3º A Lei nº 11.182, de 2005, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 36-A:

Art. 36-A. Constituem crimes específicos praticados no âmbito da ANAC, sem prejuízo dos tipos previstos no Código Penal e na legislação de improbidade e anticorrupção:

I – Ocultação dolosa de tratativa regulatória

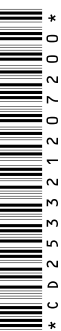
Omitir, suprimir, alterar ou determinar a omissão, supressão ou alteração de registro obrigatório de reunião, contato, documento, parecer, manifestação técnica, enquete ou tratativa institucional com regulado ou interessado econômico relevante, com o fim de dificultar a rastreabilidade do processo regulatório ou de beneficiar pessoa física ou jurídica.

Pena: reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa, além da perda do cargo ou função pública, se o agente for servidor ou dirigente da ANAC.

II – Obstrução da transparência regulatória

Retardar ou deixar de dar publicidade, sem justa causa e com intuito de beneficiar regulado ou prejudicar o controle social, a atos, decisões, análises de impacto ou documentos cuja divulgação seja obrigatória, nos termos da lei.

Pena: reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa, além da perda do cargo ou função pública, se o agente for servidor ou dirigente da ANAC.



III – Atuação em conflito de interesses grave não declarado

Participar, intervir, influenciar ou decidir, de forma direta ou indireta, em processo regulatório, sancionatório ou de negociação setorial, estando em situação de conflito de interesses relevante não declarado, com o fim de beneficiar agente econômico específico ou grupo determinado.

Pena: reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa, além da perda do cargo ou função pública, se o agente for servidor ou dirigente da ANAC.

§ 1º Se da conduta resultar vantagem econômica para terceiro em valor elevado, a pena será aumentada de um terço até a metade.

§ 2º Os crimes previstos neste artigo são de ação penal pública incondicionada, admitido o acordo de não persecução penal nos termos da legislação específica, desde que haja reparação do dano e colaboração efetiva para esclarecimento dos fatos.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, assegurada a participação de órgãos de defesa do consumidor, entidades da sociedade civil e especialistas independentes em processo de consulta pública.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

## JUSTIFICAÇÃO



A Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC foi criada com a missão de atuar com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, promovendo o interesse público no setor aéreo. Contudo, a experiência recente revela um déficit de confiança pública na agência, marcado pela percepção social de alinhamento preferencial aos interesses das companhias aéreas em detrimento da proteção ao consumidor.

Entidades de defesa do consumidor vêm apontando que alterações regulatórias relevantes favoreceram agentes econômicos e representaram retrocesso na tutela do passageiro, como no caso das mudanças sobre franquia de bagagens e condições gerais de transporte aéreo. Em nota recente sobre cobrança de bagagem de mão, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) destaca sua preocupação com a postura da ANAC, que “segue favorecendo os interesses das companhias aéreas em detrimento da proteção aos consumidores”.

No plano acadêmico, estudos específicos sobre a ANAC analisam a hipótese de captura regulatória da agência, isto é, a aproximação excessiva da atuação do regulador aos interesses do setor regulado, tanto por via legislativa quanto pelo processo decisório cotidiano. Há, ainda, trabalhos que identificam déficit democrático na agência, especialmente quanto à efetividade da participação social e à transparência das decisões.

No nível sistêmico, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União têm apontado problemas de governança, capacidade institucional e transparência nas agências de infraestrutura, chamando atenção para a necessidade de melhorar a prestação de contas e a participação social em decisões que impactam diretamente o cidadão e a economia nacional. A literatura especializada em direito regulatório insiste que transparência decisória robusta é instrumento central para mitigar suspeitas de captura, assegurar integridade dos agentes públicos e preservar a confiança nas instituições.



Esse cenário é particularmente sensível no setor aéreo, em que: o passageiro é parte hipossuficiente na relação de consumo; as informações são assimétricas e tecnicamente complexas; decisões regulatórias impactam preços de passagens, cobrança de bagagens, qualidade do serviço, concorrência e conectividade regional, temas que atingem diretamente o bolso e o direito de ir e vir da população.

Em paralelo, pesquisas de opinião mostram que a maioria dos passageiros não conhece plenamente seus direitos e muitas vezes não recebe informações adequadas sobre problemas de voo e assistência devida, o que agrava a vulnerabilidade do consumidor aéreo.

Diante desse quadro, este Projeto de Lei assume uma posição claramente:

Transparência como antídoto à captura. Ao exigir registro e publicidade de todas as interações relevantes entre ANAC e agentes econômicos, com descrição de participantes, temas, documentos e encaminhamentos, o texto procura eliminar zonas de sombra e reduzir o espaço para negociações obscuras.

Rastreabilidade da decisão regulatória. A criação de um sistema unificado de rastreamento de tratativas e de uma linha do tempo decisória permite que o cidadão, o Congresso e os órgãos de controle reconstrua, passo a passo, quem falou com quem, sobre o quê e com qual efeito na norma ou decisão final.

Motivação pró-consumidor. A exigência de nota específica sobre o impacto em direitos do passageiro, acoplada às Análises de Impacto e Resultado Regulatório, impede que o consumidor seja mera nota de rodapé em decisões voltadas apenas à eficiência econômica do setor. O projeto exige que a ANAC assuma por escrito sua visão sobre os efeitos concretos de cada ato para os usuários.

Dados abertos e comparáveis. O Painel Público de Transparência da Regulação Aérea transforma informações hoje dispersas em



um instrumento de controle social e político, permitindo comparar desempenho de empresas, aeroportos e decisões da própria agência.

**Integridade e conflito de interesses.** A criação do Programa de Integridade e Transparência Reguladora, com declarações periódicas de interesses, regras de impedimento e rodízio de relatoria em temas de alto impacto econômico, alinha a agência a boas práticas internacionais de governança regulatória.

**Participação social qualificada.** O Conselho Consultivo de Transparência e Defesa do Passageiro Aéreo e as audiências públicas regionalizadas respondem ao diagnóstico de déficit democrático e de baixa participação efetiva dos usuários nas decisões da ANAC.

**Responsabilização administrativa e penal.** O projeto inova ao tipificar, de forma específica, condutas de ocultação dolosa de tratativas regulatórias, obstrução da transparência e atuação em conflito de interesses grave não declarado, respeitando o sistema penal vigente, mas enviando recado claro: apagar rastros, atrasar publicidade deliberadamente ou atuar em causa própria dentro da agência não é falha administrativa, é crime contra a confiança pública.

Não se trata de criminalizar a atuação técnica, mas de proteger o coração do Estado regulador: a confiança de que a decisão foi tomada à luz do interesse público, e não de interesses ocultos. Ao prever penas proporcionais, perda do cargo e possibilidade de aumento quando houver benefício econômico elevado, o projeto dialoga com os princípios constitucionais da moralidade, publicidade e eficiência administrativa (art. 37 da Constituição) e com o dever estatal de proteger o consumidor (art. 5º, XXXII, e art. 170, V, da Constituição Federal).

Em síntese, a proposta busca: recolocar o consumidor no centro da regulação do transporte aéreo; blindar a ANAC contra suspeitas e práticas de captura regulatória; dotar o Congresso e a sociedade de instrumentos concretos de controle, fiscalização e responsabilização.



Por se tratar de matéria essencial à defesa do usuário de transporte aéreo, à integridade institucional e à legitimidade do modelo de agências reguladoras, contamos com o apoio dos nobres Parlamentares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 2025.

Deputado DUDA RAMOS

