



VOTO

PROCESSO: 00058.032050/2020-42

RELATOR: LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO

1. DA ANÁLISE

1.1. Antes de adentrar na argumentação dos aspectos concretos da proposta em análise, destaco que o presente processo se trata de um típico caso, amplamente discutido e exemplificado na literatura sobre teoria econômica da regulação, em que as empresas incumbentes de um determinado setor demandam regulações mais pesadas, as quais, em nome de alguma causa nobre ou socialmente aceita, acabam na prática funcionando como barreira à entrada de novos competidores – vide Sam Peltzman, *Towards a more general theory of regulation*, de 1976.

1.2. Nesse sentido, registro de antemão que o objetivo do presente voto é dotar a proposta de normativo em análise de uma adequada ponderação entre a carga regulatória destinada a cada grupo de empresas e seu real nível de complexidade operacional.

1.3. Concordo e acompanho o voto do Diretor-Relator quanto às alterações propostas no RBAC 135 e à emenda de redação ao Programa de Segurança Operacional Específico (PSOE) da ANAC, conforme proposta de ato (SEI 10250452) apresentada pela área técnica.

1.4. No entanto, com a devida vênia, discordo das recomendações no sentido de suprimir o Grupo B, conforme definido na minuta de IS 119-004, (SEI 10259110), por entender que tais alterações desidratariam o fim último da proposta regulatória, que é o de gerar escalabilidade, tanto quanto possível, aos requisitos de certificação de empresas 135 aplicáveis a operadores de pequeno-médio porte.

1.5. Em breve síntese, os argumentos apresentados pelo Diretor-Relator para propor a supressão do Grupo B dividem-se em 3 principais eixos, a saber: (i) os supostos incentivos perniciosos que a proposta geraria aos operadores certificados ou em processo final de certificação; (ii) a suposta ausência de um conjunto robusto de dados e informações detalhadas e específicas de segurança operacional - *safety* para o grupo dos potenciais novos operadores de transporte aéreo; e (iii) os eventuais efeitos da reforma tributária (Emenda Constitucional nº 132/2023, regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025), que previu a possibilidade de incidência de imposto sobre a propriedade de veículos automotores aéreos, exceto nos casos de imunidade já previstos no texto constitucional.

Dos supostos incentivos perniciosos

1.6. Inicialmente, ressalto que a escalabilidade dos grupos em questão visa adequar o nível de exigência regulatório ao porte do operador. Relembro que, atualmente, os requisitos relativos à complexidade dos manuais, à equipe de administração e aos programas de treinamento de operadores de aviões a jato com 19 passageiros, ou de helicópteros *offshore* com dezenas de aeronaves em sua frota, transportando anualmente centenas de milhares de passageiros são os mesmos requisitos aplicáveis a pequenos e médios operadores, que, em geral, transportam um número significativamente menor de passageiros, voam em rotas locais de pequena distância e possuem um número reduzido de aeronaves na frota.

1.7. Assim, avaliando algumas preocupações trazida pelo Relator, de que:

“atualmente mais de 70% dos atuais operadores certificados que operam sob o RBAC nº 135 possui frota de até 5 (cinco) aeronaves, e seriam, em tese, elegíveis a um reenquadramento sob os novos grupos B, C ou D propostos pela SPO (...) Essas empresas seriam, a partir da proposta, incentivadas a uma redução do seu atual nível de aderência com os dispositivos dos RBAC nº 119 e 135, representando, a meu ver, um retrocesso. É importante enfatizar que não é esse o objetivo da implementação da regulação escalonada por perfis.”,

1.8. Com a máxima vênia, entendo que a análise vai na contramão das boas práticas regulatórias, no que tange à carga/peso da regulação. A intensidade e complexidade das exigências devem ser calibradas com o porte, capacidade e natureza das operações dos agentes econômicos, em outras palavras, a teoria busca garantir que a regulação seja proporcional ao risco, à complexidade e ao impacto das atividades dos regulados, evitando que operadores menores sejam sobrecarregados com os mesmos requisitos impostos a empresas de maior porte.

1.9. De modo a ilustrar melhor esse cenário, ressalto que, atualmente, das 138 empresas de táxi-aéreo registradas no Brasil, 42 possuem apenas uma aeronave na frota, representando cerca de 30% do total. Por outro lado, cerca de 28% das empresas possuem mais de cinco aeronaves em suas Especificações Operativas (EOs). Diante desse cenário, seria pernicioso que esta Agência, no processo de revisão regulatória, entendesse que no universo do RBAC 135, uma empresa de táxi-aéreo que possui somente uma aeronave na frota deva ser submetida aos mesmos requisitos regulatórios que a maior empresa de táxi-aéreo, que possui, atualmente, 73 aeronaves dos mais diversos tipos.

1.10. A mesma lógica se aplica também às empresas mencionadas pelo Relator, que possuem até 5 aeronaves na frota (eventuais grupos B e C) e representam, mais precisamente, 72% do total de empresas de táxi-aéreo do Brasil, mas que, atualmente, cumprem com a regulação similar a da maior empresa de taxi-aéreo brasileira – lembre-se, que possui 73 aeronaves em sua frota.

1.11. A meu ver, a exclusão do Grupo B cria uma lacuna regulatória significativa para o setor, em que uma empresa que disponha de mais de uma aeronave já deverá cumprir com os mesmos requisitos de uma empresa que disponha de uma dezena de aeronaves, ou seja, rompe-se a barreira da escalabilidade e da adequada calibração regulatória.

1.12. Assim, discordo do Relator de que o eventual reenquadramento de empresas certificadas 135, seja para o Grupo B ou mesmo para o Grupo C, seria um retrocesso. Pelo contrário, seria a adequada alocação de requisitos regulatórios, conforme o porte e complexidade das operações, estimulando o desenvolvimento econômico do setor, de forma mais eficiente e menos custosa, permitindo o surgimento de novas empresas.

1.13. O que proponho não visa incentivar uma concorrência desbalanceada. O *trade-off* do cumprimento de menos requisitos formais e de prover uma estrutura, digamos, simplificada, reflete na proibição expressa de operações complexas, como *offshore*, voos sobre grandes extensões de água, voos sobre a selva, bem como a limitação de aeronaves a 9 assentos de passageiros. Não nos olvidemos, ao final, da causa primária que motivou a iniciativa: para operadores menores, o custo burocrático de exigir os mesmos manuais de um grande operador gera, forçoso dizer, uma série de manuais, que materializam um requisito anódino, essencialmente formal, descolado da prática e procedimentos de uma organização.

1.14. Ainda sobre esse tópico, destaco que a proposta foi amplamente debatida, baseada nos critérios que a autoridade norte-americana, a *Federal Aviation Administration* (FAA), utiliza há mais de 40 anos para classificar seus operadores.

1.15. Por fim, ainda com relação a preocupação trazida pelo Relator, de eventuais empresas que estejam em fase final de certificação desistirem do processo para se reenquadrarem em outro grupo, vale lembrar que a norma possui *vacatio legis* de 6 meses, após a publicação, e o prazo médio de certificação total de uma empresa 135 é de aproximadamente 1 ano. Também vale mencionar que, atualmente, apenas 3

empresas encontram-se na fase final (Fase 4) do processo de certificação e uma delas, pela característica operacional, obrigatoriamente será do Grupo A. Ademais, empresas que se encontrem em estágio avançado de certificação nesses grupos não teriam o incentivo de “diminuir”, por assim dizer, seu nível de certificação, tendo em vista tanto os custos irrecuperáveis já incorridos na certificação mais graduada, quanto o diferencial competitivo decorrente de um tipo de certificação mais rigoroso perante os potenciais clientes.

Da alegada ausência de dados de segurança operacional

1.16. No tocante à suposta ausência de dados de segurança operacional que sustentem a proposta, devo concordar com o Relator no sentido de apontar que, atualmente, as aeronaves equipadas com motor convencional representam significativa parcela dos eventos de segurança operacional elencados pelo CENIPA, ao menos nos últimos 10 anos. Frente a isso, concordo que o contexto norte-americano, cuja indústria produz boa parte das aeronaves convencionais utilizadas em nosso País, é distinto de nossa realidade, o que faz com que aquela autoridade busque distintos incentivos quanto à composição da frota de seus operadores. Também me desagrada o incentivo que o grupo D geraria à estagnação tecnológica da frota, que desincentivaria o operador a buscar aeronaves a jato ou ao menos aeronaves certificadas para voos IFR, cujos dados demonstram inegável avanço frente às aeronaves equipadas com motores convencionais e/ou certificadas apenas para voos visuais. Dessa forma, estou de acordo com a supressão do Grupo D da proposta, conforme sugestão do Diretor-Relator.

1.17. Também manifesto concordância com outra proposta do Relator, sobre possibilidade de 2 PIC (*pilot in command*) para aeronaves do Grupo C, também por reconhecer que as diferenças culturais entre os países, especialmente quanto à legislação trabalhista e as garantias legais relativas a férias, descanso e licenças, geram situações muito diversas, o que subordinaria a continuidade das atividades da empresa à disponibilidade de somente um PIC. Complementarmente, julgo que a possibilidade de 2 PIC se relaciona melhor com os mais recentes avanços relativos ao CRM (*Crew Resource Management*), baseado mais no conceito de "PF/PNF" (*pilot flying / pilot not flying*) ou "PF/ PM" (*pilot flying / pilot monitoring*) do que na separação hierárquica PIC/SIC ainda presente em nossos regulamentos. Em suma, acato a recomendação do Diretor-Relator quanto ao arranjo de PIC/SIC característico dos operadores do Grupo C.

1.18. Importante dizer, manifesto discordância com relação à necessidade de os operadores dos Grupos B e C adotarem, de forma obrigatória, o Diário de Bordo Eletrônico, por mais que julgue a iniciativa meritória. Relembro que a Agência vem fomentando, cada vez mais, práticas como intercâmbio operacional de aeronaves, bem como novos arranjos nas relações de posse e propriedade dos bens, de forma a gerar mais oportunidades de negócio e aumentar a oferta de serviços à sociedade brasileira. Diante desse cenário, é cada vez mais comum encontrar aeronaves que possuem uma miríade de operadores, que devem concordar com a adoção de um eDB. A alternativa a isso, baseada na obrigação acessória de preencher relatórios mensais/trimestrais, ou realizar o registro das operações conforme o SERV (Sistema Eletrônico de Registro de Voo) previsto na Resolução nº 219, de 13/03/2012, e apresentar os dados à Anac, me parece um meio de cumprimento aceitável, apesar de concordar que a Agência deva, continuamente, incentivar os operadores a adotarem sistemas automáticos e informatizados para tanto.

Do receio dos efeitos inesperados da reforma tributária

1.19. Quanto ao efeito que a previsão constitucional de incidência de impostos sobre aeronaves, relembro que tal tema ainda deve ser tratado. Em primeiro lugar é imperioso lembrar que esta Agência é responsável por regular os requisitos técnicos e operacionais que os operadores devem demonstrar para que sejam certificados pela Anac, não lhe competindo dispor sobre questões tributárias.

1.20. Nesse sentido, há de se rememorar que, no bojo dos antigos processos de autorização de serviço aéreo público (extinta pela Lei do Voo Simples, Lei nº 14.368, de 2022), foram inúmeras as decisões judiciais desfavoráveis à Agência quando esta negava a autorização de um determinado operador aéreo apenas com base na análise de conformidade tributária do interessado (certidões negativas de débitos), quando todos os demais requisitos técnicos já eram obedecidos pelo operador. Nesse contexto, o

conjunto de regulamentos técnico-operacionais aplicáveis a determinado operador não se confunde com a análise de qual exação sua atividade enseja, o que considero tema alheio à presente discussão.

1.21. Feita essa ressalva inicial, reconheço o meritório esforço do Relator em tentar avaliar eventuais efeitos inesperados da reforma tributária aprovada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025 à luz da regulação ora proposta pela SPO. Em suma, essa reforma substitui o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), atualmente cobrado pelos estados, pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a ser cobrado pelos estados, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), a ser cobrada pela União. IBS e CBS formarão, juntos, um imposto sobre valor agregado, de alíquota única, incidente em todo o país e sobre a grande maioria dos bens e serviços comercializados. Cabe ressaltar que essa nova sistemática passará por um processo de transição entre 2026 e 2032, passando a valer integralmente apenas em 2033.

1.22. Além disso, foi criado na reforma tributária o Imposto Seletivo (IS), incidente sobre bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente (CF, art. 153, VIII). A Lei Complementar nº 214/2025, no inciso II do §1º do art. 409, estabelece a incidência de tal imposto sobre as aeronaves. Por sua vez, o art. 421 estabelece que alíquotas do IS para aeronaves serão estabelecidas em lei ordinária. Em análise preliminar, não há qualquer menção à isenção de IS sobre aeronaves sob exploração de empresas de táxi-aéreo, o que, novamente, torna prematura qualquer análise, neste momento, de evento efeito adverso ou distorção da reforma tributária sobre a simplificação regulatória ora proposta.

1.23. Ademais, mesmo considerando a hipótese – repito, prematura – de que o novo imposto seletivo poderia incentivar a criação de novas empresas apenas com o fim de planejamento tributário, é importante notar que a proposta do relator de extinguir o grupo B, mantendo apenas o C (limitado a única aeronave), acentua o temido o risco de proliferação de pequenas empresas de táxi aéreo. Sem um degrau intermediário entre os grupos A e C, cria-se uma barreira artificial à escalabilidade, impondo às empresas um dilema regulatório entre permanecer excessivamente restritas ou enfrentar exigências desproporcionais ao seu porte.

1.24. A esse respeito, Marcos Mendes (2013), "Por que o Brasil cresce pouco?", argumenta que em economias de baixa e média renda, como a brasileira, a burocracia excessiva e os altos custos de formalização frequentemente levam ao fracionamento do mercado, com empresas menores operando no limite regulatório para evitar encargos mais pesados, o que reduz a produtividade da economia desses países. No setor aéreo, essa lógica se traduz na fragmentação das operações, desestimulando a expansão e minando a profissionalização. Em vez de incentivar um crescimento estruturado, a eliminação do grupo B cria incentivos nos quais operadores passam a moldar suas estratégias para se manter no regime menos oneroso, mesmo que isso possa comprometer a eficiência de suas operações. O resultado é uma regulação que, longe de promover equilíbrio e previsibilidade, distorce o desenvolvimento do setor e compromete sua competitividade no longo prazo.

1.25. Diante do exposto, a respeito da meritória preocupação do Relator com relação a inesperados efeitos da reforma tributária sobre a nova regulação ora proposta pela SPO, pondero que: (i) a regulamentação da reforma tributária, tanto no caso do IBS/CBS, como no caso do imposto seletivo e do imposto sobre a propriedade de veículos automotores aéreos, ainda se encontra em estágio preliminar; (ii) a grande preocupação do setor aéreo atualmente é com a criação de tributos (IBS/CBS), até então inexistentes, sobre a comercialização de transporte aéreo (fator que, em tese, tende a desincentivar a comercialização em relação ao status pré-reforma); (iii) a instituição do IBS/CBS passará por uma fase de transição e somente entrará em pleno vigor em 2033; e (iv) as atuais empresas de táxi-aéreo já possuem atualmente vantagens tributárias em relação a operadores 91. Todas essas ponderações me fazem crer que seja demasiadamente prematuro reduzir o potencial de melhoria regulatória da proposta de escalabilidade do RBAC 135 formulada pela SPO, em razão de possíveis efeitos, ainda bastante incertos, decorrentes da reforma tributária.

2.1. Ante o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE** à emenda 14 ao RBAC 135, conforme proposta da SPO (SEI 10250452) e alterações propostas pelo Diretor-Relator (SEI 10702622), com os ajustes apontados ao longo do Voto, em especial a NÃO exclusão do Grupo B e à NÃO obrigatoriedade de adoção do eDB para os grupos B e C.

É como voto.

TIAGO SOUSA PEREIRA

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor**, em 27/03/2025, às 16:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **11146605** e o código CRC **22DD20AA**.

SEI nº 11146605