ISSN 2179-1651

Revista SÍNTESE

Direito Administrativo

Ano XVII – nº 200 – Agosto 2022

Repositório Autorizado de Jurisprudência
Tribunal Regional Federal da 1ª Região – 610-2
Tribunal Regional Federal da 2ª Região – 1999.02.01.057040-0
Tribunal Regional Federal da 3ª Região – 18/2010
Tribunal Regional Federal da 4ª Região – 07/0042596-9
Tribunal Regional Federal da 5ª Região – 10/07

Diretor de Marketing
Osvaldo Meneghel

Gerente Editorial e de Consultoria
Milena Sanches Tayano dos Santos

Editora
Valdinéia de Cássia Tessaro de Souza

Conselho Editorial
Alexandre de Moraes, Carlos Ari Sundfeld, Fernando Dantas Casillo Gonçalves, Ivan Barbosa Rigolin, Ives Gandra da Silva Martins, Kiyoshi Harada, Maria Garcia, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Misabel de Abreu Machado Derzi, Odete Medauar, Sidney Bittencourt, Toshio Mukai

Comitê Técnico
Elisson Pereira da Costa, Elói Martins Senhoras, Hélio Rios Ferreira, Luís Rodolfo Cruz e Creuz

Colaboradores desta Edição
Alan Pereira de Araújo, Benigno Núñez Novo, Emanuelly Terra Dias, Gisele Aparecida Martins Moreira, Ivan Barbosa Rigolin, Luís Rodolfo Cruz e Creuz, Mauro Roberto Gomes de Mattos, Rogério Tadeu Romano, Tauã Lima Verdan Rangel

2006 © SÍNTESE

Uma publicação da SÍNTESE, uma linha de produtos jurídicos.

Publicação mensal de doutrina, jurisprudência, legislação e outros assuntos de Direito Administrativo.

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução parcial ou total, sem consentimento expresso dos editores.

As opiniões emitidas nos artigos assinados são de total responsabilidade de seus autores.

Os acórdãos selecionados para esta Revista correspondem, na íntegra, às cópias obtidas nas secretarias dos respectivos tribunais.

Distribuída em todo o território nacional.

Tiragem: 5.000 exemplares

Revisão e Diagramação: Dois Pontos Editoração

Artigos para possível publicação poderão ser enviados para o endereço conselho.editorial@iob.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Síntese Direito Administrativo – v. 1, nº 1 (jan. 2006)
Nota: Continuação da REVISTA IOB de DIREITO ADMINISTRATIVO

São Paulo: IOB, 2006-.

v. 17, nº 200; 17 x 23 cm

Mensal
ISSN 2179-1651

1. Direito administrativo.

CDU 342.9
CDD 341.3

Bibliotecária responsável: Helena Maria Maciel CRB 10/851

SÍNTESE

IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda.
R. Antonio Nagib Ibrahim, 350 – Água Branca
05036-060 – São Paulo – SP

Telefones para Contatos
Cobrança: 0800 724 7900 Opção 03
SAC e Suporte Técnico: 0800 724 7900 Opção 01
E-mail: relacionamento@iob.com.br
Renovação: 0800 724 7900

O Poder de Polícia e a Taxa de Fiscalização da Agência Nacional de Aviação Civil

ALAN PEREIRA DE ARAÚJO
Procurador Federal, Mestre em Direito.

RESUMO: O artigo examina a taxa de fiscalização da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), taxa de polícia recentemente modificada pela Medida Provisória nº 1.089/2021, que alterou várias regras sobre o setor aéreo, inclusive o art. 29 da Lei nº 11.182/2005. Analisou-se, ainda, o processo administrativo fiscal pertinente, estabelecido pela Resolução nº 653, de 20 de dezembro de 2021.

PALAVRAS-CHAVE: Poder de polícia; aviação civil; taxa de fiscalização.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Agência Nacional de Aviação Civil e suas atribuições; 2 O poder de polícia da Anac; 3 A Anac e suas exações; 3.1 O perfil normativo das taxas na Constituição; 3.2 A taxa de fiscalização da Anac; 4 Do lançamento tributário da taxa de fiscalização da Anac e sua impugnação; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

Criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), autarquia de regime especial, ficou incumbida de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

No exercício de sua autoridade de aviação civil, compete à Anac reprimir infrações à legislação pertinente, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis (art. 8º, inciso XXXV). Para tanto, aplica multas por meio de um processo administrativo sancionador democrático, caracterizado pelo contraditório, pela ampla defesa e, ainda, pelos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e publicidade.

Contudo, para custear sua atividade fiscalizatória, exercida a bem da sociedade, a Anac cobra uma taxa de fiscalização, espécie de "taxa de polícia", que constitui uma de suas receitas.

Nesse sentido, a Taxa de Fiscalização da Aviação Civil é uma exação com natureza jurídica de tributo, cujo fato gerador decorre do exercício do poder de polícia inerente às atividades de fiscalização, ho-

mologação e registros, bem como da prestação de serviços públicos, nos termos da Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro da Aeronáutica).

Far-se-á, pois, no presente estudo, uma análise do tributo mencionado, recentemente modificado pela Medida Provisória nº 1.089/2021, que alterou várias regras sobre o setor aéreo, como parte do programa Voo Simples, lançado em 2020, que, de seu lado, buscou reduzir a burocracia do setor para aumentar a eficiência na prestação de serviços.

Foi utilizado o método descritivo, com pesquisa em fontes bibliográficas, legislativas e jurisprudenciais sobre o tema.

1 A AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL E SUAS ATRIBUIÇÕES

Embora pouco lembrado, o Direito Aeronáutico tem previsão constitucional (CR, art. 22, I) e, conforme ensinamento de Ronaldo Poletti (1994, p. 112), é público (direito público), "por força dos interesses e bens por ele protegidos, bem como porque as relações jurídicas por ele disciplinadas são relações de subordinação", apresentando natureza predominantemente internacional[1].

A afirmação não deve causar estranheza. Afinal, de acordo com o art. 1º do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), o Direito Aeronáutico é regulado por Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, pelo referido Código e, ainda, pela legislação complementar, compreendendo esta a regulamentação prevista no CBA e a estabelecida por leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica.

Importante observar que a Lei nº 7.565/1986 se aplica tanto aos nacionais quanto aos estrangeiros, em todo o Território Nacional e até no exterior, onde for admitida a sua extraterritorialidade (art. 1º, § 2º).

De acordo com o art. 288 do CBA, o Poder Executivo criaria um órgão com a finalidade de apurar e julgar as infrações previstas naquele Código e na legislação complementar, especialmente as relativas a tarifas e condições de transporte, bem como de conhecimento dos respectivos recursos.

---

1 Héctor Negri (1966, p. 73), porém, endossando lição de Federico Videla Escalada, ensina que "o direito aeronáutico é o conjunto de normas de direito público e privado, de ordem nacional e internacional, que regem as relações nascidas da circulação aérea".

Nesse sentido, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) por meio da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, depois de uma longa tramitação no Congresso Nacional.

A esse respeito, esclarece Paulo Octávio (2005) que a nova agência reguladora veio substituir o ultrapassado Departamento de Aviação Civil (DAC) e nasceu em consequência de um trabalho conjunto da Comissão de Turismo do Senado Federal, da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, da Frente Parlamentar do Turismo no Congresso, do Ministério do Turismo e da Confederação Nacional do Comércio (CNC), tendo a necessidade de sua criação surgido a partir de debates e audiências públicas promovidos no âmbito das Comissões de Turismo e de Economia do Senado, que buscavam alternativas para o desenvolvimento do turismo no Brasil enquanto refletiam sobre a crise das empresas aéreas nacionais, envolvendo todos os segmentos representativos das áreas empresarial, parlamentar e estatal.

Pertinentes, aqui, as considerações feitas por Josef Barat (2007), ex-Diretor de Relações Internacionais da Agência:

> Inicialmente, quero reproduzir uma manifestação que fiz, há tempos, em reunião de Diretoria, sobre a minha visão da Anac: 1) A Anac passou por três transições de grande complexidade: a) de uma estrutura organizacional militar para uma de caráter civil; b) de um órgão executivo (antigo DAC) para uma Agência Reguladora; e c) de segmento que era parte de um sistema decisório unificado e centralizado, para um de natureza multipolar, parte do qual cabe a ela articular e regular. 2) Tomando por empréstimo a linguagem militar, a Anac é basicamente uma organização de Estado Maior e não um corpo de combatentes. 3) A função da Diretoria Colegiada não é a de atuar constantemente na frente de batalha, mas sim a de assegurar a melhor coordenação das ações de combate e os melhores planos e estratégias de logística e suprimento, em apoio à função articuladora e coordenadora do Ministério da Defesa. 4) A Anac deve preservar a sua autonomia e autoridade perante os consumidores, os meios de comunicação, as empresas reguladas e o mercado em geral. [...] Em seguida, quero lembrar que a consolidação do sistema de aviação civil foi o resultado de um esforço institucional de mais de seis décadas e que envolveu o trabalho árduo e conjunto de militares e civis. O País tem uma dívida de gratidão a todos que dedicaram os seus esforços ao desenvolvimento da aviação civil, desde os primórdios, com a atuação do Correio Aéreo Nacional, passando pela implantação das infraestruturas aero-

náutica e aeroportuária, pelo extraordinário crescimento do transporte aéreo, até atingir a posição de destaque mundial da indústria aeronáutica. Do ponto de vista institucional, os avanços foram significativos desde a criação do Ministério da Aeronáutica. Muito se avançou em matéria de regulação dos requisitos de segurança e de maiores facilidades para o transporte de passageiros e cargas. A integração territorial e o desenvolvimento do país tiveram um apoio inestimável no sistema de aviação civil, amparado num modelo em que os objetivos estratégicos de ordem militar e civil tinham o substrato de um comando único. Por outro lado, desde a criação da Organização Internacional da Aviação Civil, o Brasil sempre se destacou nos foros internacionais, sendo respeitado pela organização, gestão e segurança do transporte aéreo e de suas infraestruturas de apoio. A presença do país é imprescindível em qualquer debate internacional sobre os mais variados temas que envolvem a aviação civil mundial. A criação da Agência Nacional da Aviação Civil foi uma decorrência lógica de todo este processo de modernização e contemporaneidade. Isto porque, a regulação da aviação civil vem acompanhando mundialmente, não somente os avanços tecnológicos, mas, sobretudo, as mudanças nas características dos mercados, assim como os novos modelos de gestão e competitividade. 2. *As características inovadoras da Anac*: Permito-me, nesta oportunidade, fazer um breve comentário sobre a diferença conceitual entre a Anac e o DAC. Anteriormente à criação da Anac, as competências do DAC eram estabelecidas no art. 18 do Anexo I do Decreto nº 5.196, de 26 de agosto de 2004, que dispunha: "Ao Departamento de Aviação Civil compete planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com a aviação civil". Portanto, em virtude dessa competência, qualificava-se como "autoridade aeronáutica", exercendo, por via de consequência, as atividades relacionadas a essa função pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986). Com o advento da Lei de criação da Anac, a atividade de autoridade aeronáutica foi transferida, com todas as suas responsabilidades, para a Anac. Muitas dessas atribuições e competências foram repetidas no Decreto que regulamentou a Lei da Anac. Posso citar como exemplos o poder de: • Outorgar concessões de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; • Regular essas concessões; • Representar o Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil; • Aprovar os planos diretores dos aeroportos; • Compor, administrativamente, conflitos de interesse entre prestadores de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (arbitragem administrativa); • Estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeropor-

tuária; • Contribuir para a preservação do patrimônio histórico e da memória da aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; • Reprimir e sancionar infrações quanto ao direito dos usuários. As competências que excedem às antigas do DAC não se restringiram ao texto da Lei de criação da Agência Reguladora, mas avançaram, ainda mais, em seu Regulamento, aprovado pelo Decreto nº 5.731, de 2006, onde o Poder Executivo institui algumas atribuições de grande importância econômica para o setor aéreo, como, por exemplo: • Promover a defesa da concorrência, instando a Agência a atentar quanto a fatos que configurem ou possam configurar infrações contra a ordem econômica, ou que possam comprometer a defesa e a promoção da concorrência, de modo a noticiá-los ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade; • Definir prioridades na exploração e na utilização de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, de acordo com as diretrizes estabelecidas na política de aviação civil; • Promover e divulgar regularmente estudos específicos sobre as condições do mercado, tráfego e demanda por serviços de transporte aéreos; • Implementar programas de incentivos para o aumento da produtividade do setor aéreo e para viabilizar o acesso às infraestruturas e ao transporte aéreo para as localidades não atendidas; • Buscar harmonia com as demais instituições reguladoras, cujos sistemas de regência interfiram na produção dos serviços regulares; • Assegurar a liberdade tarifária; • Zelar para que as empresas de prestação de serviços mantenham regularidade com suas obrigações fiscais e previdenciárias (arts. 8º, 9º e 10 do Decreto nº 5.731, de 2006). Assim, pode-se observar que a nova entidade da Administração Pública federal foi concebida para também – e principalmente – zelar pelos fatores econômicos e de mercado que envolvem os serviços concedidos que regula e fiscaliza, atividade bastante restrita nas atribuições legais do antigo DAC. [...] Além da complexidade sistêmica, a aviação civil tem características híbridas de atividade econômica e serviço público, o que torna peculiar a sua regulação. A operação do transporte aéreo de passageiros envolve o cumprimento de frequências, horários, requisitos de segurança e qualidade, monitoração de resultados e garantias de funcionamento regular. No entanto, trata-se, também, de uma atividade econômica exercida por empresas privadas num ambiente altamente competitivo. A dinâmica do mercado e a necessidade de rápida incorporação de avanços tecnológicos induzem as empresas a competir em termos de qualidade e preço. Sendo uma atividade regulada parcialmente pelo mercado, a estruturação e a ação do ente regulador se tornam mais complexas. Assim, embora os segmentos da aviação civil sejam regulamentados e sujeitos a regras definidas, em benefício dos usuários é necessária

> a regulação econômica. Esta, não deve inibir as forças de mercado, mas deve ser capaz, também, de impedir a competição predatória em prejuízo da qualidade e da segurança. Neste momento crítico urge consolidar conceitos, diretrizes e linhas de ação, para que se busque a eficácia e o equilíbrio na atividade reguladora, considerando as possíveis mudanças na estruturação institucional do setor. Cabe ao Conselho Nacional de Aviação Civil – Conac e ao Ministério da Defesa, resgatar o processo de formulação das diretrizes estratégicas, políticas públicas, estudos e planejamento de longo prazo. É importante, ainda, definir as prioridades e a natureza da regulação, nos seus aspectos técnicos e econômicos. À Anac, como ente autônomo, cabe aplicar regulamentos, exercer o controle e a fiscalização, monitorar os resultados e avaliar o desempenho, sempre com o enfoque abrangente e por meio de ação sistêmica. A Anac deverá, por fim, resolver o conflito de ser, de um lado, uma agência com objetivos inovadores – especialmente no que diz respeito à regulação econômica – e, de outro, a sucessora de uma multiplicidade de funções específicas herdadas de um Departamento que desempenhava estas funções sob a administração militar. É importante, por conseguinte, fortalecer institucionalmente a Anac como Agência Reguladora autônoma, no sentido de reforçar os postulados básicos que deram ensejo à criação das Agências. Tais postulados são os de exercer o controle, a regulação e a fiscalização dos serviços públicos prestados por empresas privadas mediante concessão ou permissão ou setores da atividade econômica ou social de relevante interesse público.[2]

Ciente de que o sistema de aviação civil brasileiro é complexo e peculiar, Márcio Lacombe da Cunha (2016) complementa a substanciosa lição:

> Até a edição da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, pela qual foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), na esteira da reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 e da introdução de um modelo de administração pública gerencial, centralizava-se na figura do Ministério da Aeronáutica, transformado, em 1999, em Comando da Aeronáutica. Hodiernamente, a regulação do sistema de aviação civil brasileiro encontra-

2 Embora a transcrição integral de sua carta-renúncia possa ser encontrada na obra de Sérgio Guerra, indicada ao final deste artigo, optou-se aqui por fazer uma transcrição apenas parcial do texto, diretamente do original, naquilo em que se mostrou útil ao presente estudo. Contudo, revisitando-se as normas acima mencionadas, observa-se que o Decreto nº 5.196, de 26 de agosto de 2004, que dispunha acerca da estrutura regimental da Anac, foi revogado pelo Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009. Já o Decreto nº 5.731, que dispõe sobre a instalação e estrutura organizacional da Agência, continua em vigor, conquanto recentemente modificado pelo Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019.

> -se repartida entre vários órgãos, quais sejam: o Comando da Aeronáutica (Autoridade Aeronáutica); a Anac (Autoridade de Aviação Civil); e a recém instituída Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, o que vai ao encontro de um novo paradigma do direito administrativo brasileiro, o de uma Administração Pública policêntrica. (p. 178-179)

Entretanto, o governo Temer, por meio da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, extinguiu a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e transferiu suas competências para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Na sequência, como era de se esperar, o governo atual também fez suas mudanças administrativas, vinculando a autarquia ao Ministério da Infraestrutura.

Certo é que a Anac é a agência reguladora federal criada para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil (a de utilização comercial ou privada, não militar) e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil[3], inclusive quanto aos direitos dos usuários[4].

Observe-se, porém, que o ente regulador deve ser entendido como um instrumento de Estado, e não de governo, de sorte que a autonomia da Anac deve ser capaz de preservá-la da captura por parte de interesses político-eleitorais ou empresariais, em detrimento do interesse público (BARAT, 2005), de modo a impedir, tanto quanto possível, o *rent-seeking*[5].

Afinal, a Anac tem um importante papel a desempenhar, incumbindo-lhe adotar as medidas necessárias para o atendimento do interes-

---

3 Ao investigar o tema da regulação, Odete Medauar (2002, p. 127) destaca que esta compreende "a edição de normas; a fiscalização do seu cumprimento; a atribuição de habilitações (p. ex: autorização, permissão, concessão); a imposição de sanções; a mediação de conflitos (para preveni-los ou resolvê-los, utilizando variadas técnicas, por exemplo: consulta pública; audiência pública; celebração de compromisso de cessação e compromisso de ajustamento)". Segundo a autora, não se inclui necessariamente na atividade regulatória a fixação de políticas para o setor, sendo, contudo, viável a contribuição das agências para tanto, com a participação de representantes de todos os segmentos envolvidos.

4 Na doutrina brasileira, Marcos Juruena Villela Souto (1999, p. 130) pontua que, na função de regular, "a ideia é sempre harmonizar o interesse do consumidor, na obtenção do melhor preço e da melhor qualidade do serviço, com os do fornecedor do serviço, que deve ter preservada a viabilidade da sua atividade, como forma de se assegurar a continuidade do atendimento dos interesses sociais. Daí porque a prevenção dos conflitos é um dos principais aspectos da regulação através da elaboração de diretrizes que traduzem os conceitos de eficiência técnica e financeira para o caso concreto do segmento regulado". Tais diretrizes, explica, se fazem dentro do chamado "marco regulatório".

5 Refletindo sobre esta questão da captura, Antônio Flávio de Oliveira (2010) ressalta que "é necessário que a independência da entidade reguladora se firme a ponto de não ser influenciada de modo decisivo nem pela possibilidade de condução técnica tendenciosa de seus objetivos, induzida pela atuação de profissionais da regulada, ou mesmo pelo poder político advindo de grupos de pressão ou de empresas estatais que atuem no ramo".

se público, bem como para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica[6] e aeroportuária civis do País, sendo indispensável fazê-lo com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade.

Entretanto, a par de todas as competências enumeradas no art. 8º da Lei nº 11.182/2005[7], merecem destaque, neste estudo, as pre-

6 A este respeito, esclarece José da Silva Pacheco (1987, p. 45) que "os serviços de infraestrutura aeronáutica são todos os que, *situados em terra*, visam dar apoio à navegação aérea, tais como os mencionados no art. 25 do CBA" (destaque nosso).

7 "Art. 8º Cabe à Anac 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, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

I – implementar, em sua esfera de atuação, a política de aviação civil;

II – representar o País junto aos organismos internacionais de aviação civil, exceto nos assuntos relativos ao sistema de controle do espaço aéreo e ao sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

III – elaborar relatórios e emitir pareceres sobre acordos, tratados, convenções e outros atos relativos ao transporte aéreo internacional, celebrados ou a ser celebrados com outros países ou organizações internacionais;

IV – realizar estudos, estabelecer normas, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

V – negociar o estabelecimento de acordos e tratados sobre transporte aéreo internacional, observadas as diretrizes do Conac;

VI – negociar, realizar intercâmbio e articular-se com autoridades aeronáuticas estrangeiras, para validação recíproca de atividades relativas ao sistema de segurança de vôo, inclusive quando envolvam certificação de produtos aeronáuticos, de empresas prestadoras de serviços e fabricantes de produtos aeronáuticos, para a aviação civil;

VII – regular e fiscalizar a operação de serviços aéreos prestados, no País, por empresas estrangeiras, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

VIII – promover, junto aos órgãos competentes, o cumprimento dos atos internacionais sobre aviação civil ratificados pela República Federativa do Brasil;

IX – regular as condições e a designação de empresa aérea brasileira para operar no exterior;

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

XI – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;

XII – regular e fiscalizar as medidas a serem adotadas pelas empresas prestadoras de serviços aéreos, e exploradoras de infraestrutura aeroportuária, para prevenção quanto ao uso por seus tripulantes ou pessoal técnico de manutenção e operação que tenha acesso às aeronaves, de substâncias entorpecentes ou psicotrópicas, que possam determinar dependência física ou psíquica, permanente ou transitória; [...]

XIV – exigir certificação do operador como condição para exploração dos serviços aéreos, quando julgar necessário, conforme disposto em regulamentação; (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.089, de 2021)

XV – promover a apreensão de bens e produtos aeronáuticos de uso civil, que estejam em desacordo com as especificações;

XVI – fiscalizar as aeronaves civis, seus componentes, equipamentos e serviços de manutenção, com o objetivo de assegurar o cumprimento das normas de segurança de voo;

XVII – proceder à homologação e emitir certificados, atestados, aprovações e autorizações, relativos às atividades de competência do sistema de segurança de voo da aviação civil, bem como licenças de tripulantes e

vistas nos incisos VII (regular e fiscalizar a operação de serviços aéreos

certificados de habilitação técnica e de capacidade física e mental, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;

XVIII – administrar o Registro Aeronáutico Brasileiro e disciplinar seu funcionamento, os requisitos e os procedimentos para o registro; (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.089, de 2021)

XIX – 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;

XX – compor, administrativamente, conflitos de interesses entre prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária;

XXI – regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

XXII – aprovar os planos diretores dos aeroportos; (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011)

XXIII – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011)

XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte;

XXV – estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte, e disciplinar a remuneração do seu uso; (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.089, de 2021)

XXVI – homologar, registrar e cadastrar os aeródromos;

XXVII – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011)

XXVIII – fiscalizar a observância dos requisitos técnicos na construção, reforma e ampliação de aeródromos e aprovar sua abertura ao tráfego; (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011)

XXIX – expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão de informações entre aeródromos;

XXX – 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, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;

XXXI – expedir certificados de aeronavegabilidade;

XXXII – regular e fiscalizar os serviços aéreos prestados por aeroclubes, escolas e cursos de aviação civil; (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.089, de 2021)

XXXIII – expedir, homologar ou reconhecer a certificação de produtos e processos aeronáuticos de uso civil, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;

XXXIV – integrar o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – Sipaer;

XXXV – reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis;

XXXVI – arrecadar, administrar e aplicar suas receitas;

XXXVII – contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com a legislação aplicável;

XXXVIII – adquirir, administrar e alienar seus bens;

XXXIX – apresentar ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República proposta de orçamento; (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011)

XL – elaborar e enviar o relatório anual de suas atividades à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional; (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011)

XLI – aprovar o seu regimento interno;

XLII – administrar os cargos efetivos, os cargos comissionados e as gratificações de que trata esta Lei; (Redação dada pela Lei nº 11.292, de 2006)

XLIII – decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência;

XLIV – deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação, sobre serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União;

XLV – deliberar, na esfera técnica, quanto à interpretação das normas e recomendações internacionais relativas ao sistema de segurança de voo da aviação civil, inclusive os casos omissos;

prestados, no País, por empresas estrangeiras), X (regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a habilitação de tripulantes, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil), XI (expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde), XVI (fiscalizar as aeronaves civis, seus componentes, equipamentos e serviços de manutenção, com o objetivo de assegurar o cumprimento das normas de segurança de voo), XVII (proceder à homologação e emitir certificados, atestados, aprovações e autorizações, relativos às atividades de competência do sistema de segurança de voo da aviação civil, bem como licenças de tripulantes e certificados de habilitação técnica e de capacidade física e mental), XXI (regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária), XXX (expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo)[8], XXXII (regular, fiscalizar e autorizar os

XLVI – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei;

XLVII – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011)

XLVIII – firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades governamentais, nacionais ou estrangeiros, tendo em vista a descentralização e fiscalização eficiente dos setores de aviação civil e infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; e

XLIX – contribuir para a preservação do patrimônio histórico e da memória da aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, em cooperação com as instituições dedicadas à cultura nacional, orientando e incentivando a participação das empresas do setor.

[...]"

8 Ilustrando o que se afirmou, confira-se o seguinte julgado: "AGRAVO DE INSTRUMENTO – PROCESSUAL CIVIL – ADMINISTRATIVO – EXPEDIÇÃO DE CERTIFICADO DE AERONAVEGABILIDADE PELA ANAC – AERONAVE IMPORTADA – NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE CERTIFICADO DE AERONAVEGABILIDADE PARA EXPORTAÇÃO (CAE) – AGRAVO DESPROVIDO. AGRAVO REGIMENTAL CONTRA DECISÃO QUE INDEFERIU O PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DA TUTELA RECURSAL PREJUDICADO – 1. O Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/1986), no art. 114, expressamente estabeleceu que 'nenhuma aeronave poderá ser autorizada para o voo sem a prévia expedição do correspondente certificado de aeronavegabilidade que só será válido durante o prazo estipulado e enquanto observadas as condições obrigatórias nele mencionadas (arts. 20 e 68, § 2º)'. 2. No mesmo dispositivo, já agora no § 1º (art. 114), está previsto que 'são estabelecidos em regulamento os requisitos, condições e provas necessários à obtenção ou renovação do certificado, assim como o prazo de vigência e casos de suspensão ou cassação'. 3. O próprio legislador reservou à Administração, mais especificamente à entidade que deva gerir o setor, o poder de especificar os requisitos, condições e provas para que seja deferida a autorização de voo. 4. O art. 8º da Lei nº 11.182/2005, no seu inciso XXX, expressamente, conferiu à Anac o poder de '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, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem'. 5. Para a emissão do certificado de aeronavegabilidade, por sua vez, devem ser cumpridos os requisitos dispostos no Regulamento Brasileiro da Aviação Civil – RBAC nº 21 (que trata da certificação de produto aeronáutico), aprovado pela Resolução nº 143, de 17 de março de 2010. 6. Segundo o item 21.183 da Resolução nº 143/2010, o requerente de um certificado de aeronavegabilidade

serviços aéreos prestados por aeroclubes, escolas e cursos de aviação civil), XXXV (reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis), XLIII (decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência), XLIV (deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação, sobre serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União) e XLVI (editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação do CBA), uma vez que aparecem, com mais frequência, nos processos administrativos sancionadores analisados pela Equipe Nacional de Cobrança da Procuradoria-Geral Federal, divisão encarregada de promover a inscrição em dívida ativa dos créditos titularizados pela Anac.

Para além disso, compete à Anac a fiscalização de toda a estrutura aeroportuária do País, inclusive com a aplicação de sanções àqueles que descumprirem as normas de segurança da aviação civil (TRF2, APELRE 2011.51.01.008567-8, 6ª Turma Especializada, Des. Fed. Guilherme Couto, e-DJF2R 28.02.2012, p. 262).

Entretanto, quando no exercício de suas atribuições, a Anac, ao tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência[9], deverá comunicá-lo aos órgãos e às entidades com-

---

padrão para uma aeronave importada faz jus a esse certificado em três situações: 1) se a aeronave possuir ou tiver sido isentada de um certificado de tipo conforme a seção 21.29; 2) se a aeronave possuir um certificado de aeronavegabilidade para exportação, emitido pela autoridade de aviação civil do país exportador e 3) se a Anac considerar que a aeronave está conforme o projeto de tipo e apresenta condições de operação segura. 7. O Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica – RBHA 47, que disciplina o funcionamento e atividades do sistema de Registro Aeronáutico Brasileiro (Sisrab), aprovado pela Portaria nº 350/DGAC de 7 de outubro de 1992, e alterações posteriores, esclarece ainda, no item 47.87 que para a emissão dos certificados de matrícula e de aeronavegabilidade, o requerente deve juntar o original do certificado de aeronavegabilidade para exportação (*export certificate of air-worthiness* ou documento equivalente) emitido pelas autoridades aeronáuticas do país de onde a aeronave foi importada. 8. A exigência do CAE é de extrema importância para a segurança do espaço aéreo brasileiro, porque impede que aeronaves que estão impedidas de voar em seu país de origem, seja por qual motivo for, sejam de lá trazidas e aqui recuperadas, não se tratando, portanto, de uma mera questão burocrática atinente à nacionalidade, mas um documento que diz respeito ao controle de aeronavegabilidade de uma aeronave e à possível responsabilização do país emitente. 9. Agravo de instrumento desprovido. 10. Agravo regimental prejudicado" (TRF1, AGA 0038414-14.2014.4.01.0000, 5ª Turma, Des. Fed. Néviton Guedes, e-DJF1 26.11.2014, p. 150).

9 Sobre a regulação e defesa da concorrência no setor aéreo brasileiro, Rossana Gusmão (2011) informa que a conduta observada nas empresas do setor aéreo pode ser descrita a partir de três principais eixos de atuação estratégica, a saber: a busca por competitividade em custos, a busca por aumento da taxa de ocupação, que se manifesta, quase sempre, por meio de redução de tarifa, e uma tendência de homogeneização de serviços. Tais fatores, em concreto, podem justificar o surgimento de posturas eventualmente tidas como ilícitas, motivo pelo qual a autoridade antitruste, na análise da conduta, deve empregar instrumentos hábeis que lhe

petentes, para que adotem as providências cabíveis (art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 11.182/2005).

Ao lado do poder de polícia da Autarquia, objeto do tópico seguinte, observa-se, ainda, um abrangente poder normativo no que diz respeito às suas áreas de atuação, próprio da condição de agência reguladora, de onde se extrai não haver ilegalidade na expedição, pela Anac, de atos normativos que tipifiquem infrações, devido ao poder regulamentador das Agências Reguladoras para tratar de questões técnicas que exijam conhecimentos específicos. Nesse sentido:

> *ADMINISTRATIVO – AGÊNCIAS REGULADORAS – ANAC – PODER NORMATIVO – RESOLUÇÃO – SEGURANÇA AEROPORTUÁRIA – DESCUMPRIMENTO – INFRAERO – AUTO DE INFRAÇÃO – LEGALIDADE – MULTA – PODER DE POLÍCIA – 1. Os atos normativos editados pelas agências não são regulamentos autônomos, uma vez que não defluem da Constituição, mas sim da lei instituidora da agência, razão pela qual, tais leis, ao instituírem as agências reguladoras, conferem-lhes também o exercício de um abrangente poder normativo no que diz respeito às suas áreas de atuação. 2. A Lei nº 11.182/2005, que criou a Anac, estabeleceu, expressamente, entre as suas atribuições, a expedição de normas técnicas para fins de segurança das operações aeroportuárias em geral. 3. Não há violação ao princípio constitucional da legalidade, uma vez que a Resolução editada pela autarquia especial trata de campo próprio de regulamentação infralegal por se tratar de matéria técnica que exige constantes atualizações normativas. Precedente do eg. TRF da 3ª Região: AC 1999.03.99.013358-2/SP – Rel. Des. Fed. Salette Nascimento – DJe 25.04.2011 – p. 521. 6. Precedentes do STJ, desta Corte Federal e do TRF da 4ª Região. 7. (AC 2007.81.00.020910-9, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 – Segunda Turma, DJe – Data: 26.05.2011 – Página: 260.) 4. Ao descumprir a resolução da Anac, é "perfeitamente cabível a multa aplicada, por advir do Poder de Polícia, da referida agência reguladora". (AC 2009.83.08.001583-1, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 – Segunda Turma, DJe – Data: 22.06.2010 – Página: 237.) 5. O processo administrativo cumpriu os princípios da ampla defesa e do contraditório sendo o meio adequado à definição da punição a ser imposta. Observa-se que a Apelante ofertou defesa e recurso administrativo, os quais foram devidamente apreciados pela au-*

possibilitem identificar se o procedimento da empresa é positivo ou anticompetitivo, uma vez que, na prática, há fatores lícitos que podem justificar a ocorrência dos comportamentos investigados.

toridade competente. 6. O valor da multa (R$ 70.000,00) foi arbitrado dentro dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, nos termos da Resolução nº 25 de 25.04.2008. 7. A Resolução nº 58 da Anac, que estabeleceu a penalidade de multa à violação presente, foi publicada no Diário Oficial da União em 27 de outubro de 2008, de modo que a recorrente não pode exonerar-se de cumprir tal preceito, visto que lhe foi dada ciência com a publicação no Diário Oficial, sendo desnecessária comunicação específica e pessoal à Infraero. 8. Apelação improvida. (TRF5, AC 0002180-47.2011.4.05.8400, 2ª Turma, Des. Fed. Walter Nunes da Silva Júnior, DJe 01.03.2012, p. 176, destaque nosso)

PROCESSUAL CIVIL – APELAÇÃO – EMBARGOS À EXECUÇÃO – MULTA – EXTRAVIO DE BAGAGEM – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – INOCORRÊNCIA – EXISTÊNCIA DA INFRAÇÃO – VALOR ADEQUADO – ENCARGOS LEGAIS DEVIDOS – 1. A sentença rejeitou os embargos à execução fiscal de multa imposta por infração ao art. 302, III, *u*, do Código Brasileiro de Aeronáutica, no valor de R$ 7 mil, em virtude de extravio de bagagem de passageira, convencido de que (i) *a Anac é dotada de poder normativo, e possui competência legal para determinar regras disciplinadoras da aviação*; (ii) o extravio da bagagem, por si só, delimita a ocorrência da infração; (iii) o valor fixado é compatível com a gravidade da infração cometida; e (iv) a multa moratória e o encargo de 20% previsto no Decreto-Lei nº 1.025/1969, substitutivos dos honorários, nos embargos, não caracterizam excesso de execução. 2. "*A tabela de valores fixada pela Anac na Resolução nº 25/2008, no exercício do poder regulamentar conferido pela Lei nº 11.182/2005, atende ao artigo 299 do CBA, meramente substituindo o parâmetro de multiplicação do valor de referência por valor fixo da multa, sem agravamento da sanção ou indevida inovação na ordem jurídica*" (TRF2, AC nº 2011.51.01.503172-6, 6ª T. Esp., Rel. Des. Fed. Guilherme Couto de Castro, DJe: 01.09.2014). 3. Nos termos dos arts. 32 e 35 da Portaria nº 676/GC-05/2000, a infração se configura com o simples extravio da bagagem, independentemente da causa do extravio, das providências adotadas para a localização e entrega da bagagem, ou do pagamento de indenização ao passageiro. 4. A quantia de R$ 7.000,00, correspondente ao valor médio dentre os parâmetros estabelecidos no Anexo II da Resolução Anac nº 25/2008, revela-se adequada, pois mesmo que considerada a atenuante prevista no art. 22, § 1º, II da Resolução, é inequívoca a presença da reincidência, prevista como agravante no § 2º, I do mesmo dispositivo. 5. A Certidão de Dívida Ativa mencionou expressamente os dispositivos legais autorizadores da cobrança de multa moratória e do

> encargo de 20%, e foi lavrada em 2010, já na vigência do art. 37-A, § 1º da Lei nº 10.522/2002, incluído pela Lei nº 11.941/2009, que prevê acréscimos de multa moratória e encargo legal, substitutivo de honorários advocatícios, em caso de condenação, aos créditos inscritos na Dívida Ativa das autarquias e fundações públicas federais. 6. Apelação desprovida. (TRF2, AC 0504562-40.2011.4.02.5101, 6ª Turma Especializada, Antônio Henrique Correa da Silva, DJe 12.05.2016, destaque nosso)

Tecendo considerações sobre a interpretação dos atos normativos das agências reguladoras, Dalton Tibúrcio (2010, p. 44) conclui que os atos normativos das Agências Reguladoras decorrem do exercício pelo órgão competente de discricionariedade, com conteúdo técnico-científico, para concretizar os *standards* veiculados nas leis delegantes. Para o autor, as escolhas regulatórias (a política regulatória) resultam de juízos de ponderação dos valores setoriais a serem compatibilizados, sendo certo que a função normativa só será legítima se exercida dentro de limites formais e materiais estabelecidos na Constituição e nas leis.

Neste último caso, observados tais limites, não há que se falar em controle judicial do ato discricionário da Agência, por conta de sua natureza jurídico-política, lastreada, na maioria das vezes, por complexos estudos técnicos[10].

Por fim e como expressão do poder normativo da Agência, o Regimento Interno da Anac foi veiculado por meio da Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016[11], atualmente modificado pela Resolução nº 525, de 2 de agosto de 2019.

---

10 A propósito, a corroborar a impossibilidade de controle judicial de ato discricionário orientado por critérios técnicos, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Agravo Interno no Agravo Interno na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 2.240/SP, em caso envolvendo decisão administrativa que transcenderia uma análise meramente jurídica, aplicou a denominada *Doutrina Chenery*, obstando a interferência do Poder Judiciário, como se pode verificar do seguinte trecho: "[...] conforme leciona Richard A. Posner, o Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica. De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, segundo a doutrina Chenery – a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América –, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a *expertise* para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos [...]" (STJ, AgInt-AgInt-SLS 2.240/SP, Relª Min. Laurita Vaz, por unanimidade, J. 07.06.2017, DJe 20.06.2017 – Informativo nº 605).

11 É o art. 31, § 2º, do Anexo da Resolução nº 381, de 15 de junho de 2016, publicada no DOU em 16.05.2016, que estabelece a possibilidade de delegação da competência atribuída aos superintendentes da Anac para apurar, autuar e decidir em primeira instância os processos administrativos relativos a apuração e aplicação de penalidades no âmbito da Agência. Contudo, compete à Superintendência de Acompanhamento de Servi-

2 O PODER DE POLÍCIA DA ANAC

A Anac tem por missão institucional garantir a todos os brasileiros a segurança e a excelência da aviação civil. Para tanto, a autarquia é dotada de poder de polícia, observável nas atividades de fiscalização[12], homologação e registro.

Sobre o poder de polícia, Celso Antônio Bandeira de Mello (2021) leciona:

> O poder de polícia se manifesta em diferentes campos. Marca-se sempre pelos mesmos caracteres até agora apontados, mas, por razões de ordem didática, unicamente tendo em vista exemplificar suas áreas de incidência, pode-se referir os seguintes setores: polícia de caça, destinada à proteção da fauna terrestre; polícia de pesca, volvida à proteção da fauna aquática; polícia de divertimentos públicos, visando à defesa dos valores sociais suscetíveis de serem feridos por espetáculos teatrais, cinematográficos; polícia florestal, destinada à proteção da flora; polícia de pesos e medidas, para a fiscalização dos padrões de medida, em defesa da economia popular; policia de tráfego e trânsito, para garantia da segurança e ordem nas vias e rodovias, afetável por motivo de circulação nelas; polícia dos logradouros públicos, destinada à proteção da tranquilidade pública; polícia sanitária, voltada à defesa da saúde pública e incidente em vários campos, tais a polícia dos medicamentos, das condições de higiene nas casas de pasto, dos índices acústicos toleráveis; polícia da atmosfera e das águas, para impedir suas respectivas poluições; polícia edilícia, relativa às edificações, etc. A relação acima é simples enumeração, sem nenhum propósito de classificar ou sistematizar os campos de incidência da Polícia Administrativa. Resumidamente, pode-se dizer que o poder de Polícia Administrativa propõe-se a salvaguardar os seguintes valores: a) de segurança pública; b) de ordem pública; c) de tranquilidade pública; d) de higiene e saúde pública; e) estéticos e artísticos; f) históricos e paisagísticos; g) riquezas naturais; h) de moralidade pública; i) economia popular. (p. 402)

ços Aéreos zelar para que as empresas de prestação de serviços aéreos mantenham regularidade com suas obrigações fiscais, inclusive quanto ao pagamento de taxas à Anac (art. 32, inciso XI).

12 De acordo com a Resolução nº 472/2018, a fiscalização levada a efeito pela Anac pode ser de duas naturezas, a saber, "vigilância continuada" e "ação fiscal", conforme o regulado tenha ou não a devida certificação ou outorga (art. 2º). O resultado da fiscalização, por sua vez, desencadeará a adoção de providência administrativa, caso constatada infração durante ou após a fiscalização (art. 3º), podendo ser preventiva (arts. 5º ao 8º), sancionatória (arts. 9º ao 56) ou, ainda, acautelatória (arts. 57 ao 75).

Hely Lopes Meirelles (1976), entretanto, já ponderava:

> 1. O poder de polícia não é um poder político, mas sim um poder administrativo. 2. O poder de polícia é inerente a toda administração pública, e se difunde por todos os órgãos do Executivo e dos outros poderes, quando exercem funções de administração. 3. O poder de polícia é discricionário, mas não é arbitrário, encontrando limites na Constituição e nos direitos fundamentais do cidadão. 4. O ato de polícia administrativa tem atributos próprios, mas como todo ato administrativo, fica sujeito ao controle judicial de legalidade. 5. O poder de polícia administrativa objetiva a contenção do abuso do direito individual e de atividades particulares prejudiciais à coletividade e à segurança nacional. (p. 14)

Moderna e sinteticamente, afirma Elody Nassar (2006, p. 182) ser o poder de polícia a "atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, seja ele segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade"[13].

Nesse sentido, "a Anac é entidade competente para autuar administrados que violem normas de segurança de voo, tendo em vista o seu poder de polícia administrativa no setor de navegação aérea" (TRF2, AC 0004689-35.2011.4.02.5101, 8ª Turma Especializada, Rel. Marcelo da Fonseca Guerreiro, DJE 09.11.2018), sendo certo que "a aplicação de sanções, por parte da Anac, é corolário do seu poder de polícia, inerente às agências reguladoras e necessário para a consecução dos objetivos que lhe são atribuídos"[14], ou seja, a Anac tem (art. 288 do CBA) e exerce

13 Para Antônio Flávio de Oliveira (2010), o exercício do poder de polícia administrativa, com todos os atos inerentes a essa atividade, são instrumentos a serem aplicados pelas agências reguladoras no desempenho de sua atividade de regulação e fiscalização. Segundo o autor, "o desempenho de atividades reguladoras tanto vai caracterizar-se pela imposição de limites ao exercício de direitos individuais ou coletivos, como também resultará na fiscalização da obediência aos limites impostos em razão da atuação normativo-reguladora. Para o cumprimento desse mister de fazer cumprir as regras estabelecidas no momento da fixação do marco regulatório para determinado setor da economia, torna-se necessário que o Estado, representado pela agência reguladora com competência na área, manifeste a sua supremacia para exercer o poder de polícia necessário para a caracterização do caráter coercitivo das normas reguladoras".

14 Confira-se, por oportuno, o acórdão pertinente, assim ementado: "DIREITO ADMINISTRATIVO – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC – MULTA ADMINISTRATIVA – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – EXERCÍCIO REGULAR DO PODER DE POLÍCIA – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL – APELAÇÃO DESPROVIDA – 1. Cinge-se a controvérsia em perquirir se a Agência Nacional de Aviação Civil – Anac dispõe de atribuição para regular e fiscalizar as atividades de aviação civil, bem como para aplicar sanções a eventuais infrações aos preceitos do Código Brasileiro de Aeronáutica. 2. A União é competente, por meio da Anac, para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, conforme preceitua o art. 2º, da Lei nº 11.182/2005. 3. O art. 8º, da Lei nº 11.182/2005, dispõe que cabe à Anac adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e

o poder de polícia, atividade típica do Estado, que recebeu definição legal no art. 78 do Código Tributário Nacional.

3 A ANAC E SUAS EXAÇÕES

Partindo da noção de que, em essência, poder de polícia é a "atividade da Administração Pública que impõe limites a direitos e liberdades", Odete Medauar (1995, p. 89-90) destaca que, no ordenamento pátrio, o tema também interessa ao Direito Tributário, "como um dos fatos geradores da taxa".

Entretanto, como bem observado por Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho (2018, p. 233), não obstante seja o poder de polícia uma atividade que pode ser desenvolvida preventiva ou repressivamente, apenas aquele que é exercido preventivamente dá ao Estado o direito de cobrança de taxas. Isso porque a polícia administrativa repressiva, ou seja, a que se destina a obstar (paralisar, impedir, reprimir) o desenvolvimento de atividades particulares nocivas aos interesses sociais ou públicos, por atuar após a prática da ilicitude, autoriza, quando muito, a cobrança de multa, mas não de tributo, o qual se caracteriza por não ter natureza sancionatória.

Nessa perspectiva, far-se-á, a seguir, algumas reflexões sobre essa modalidade de tributo, uma vez que realizamos o estudo das multas em outra oportunidade[15].

---

fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade. 4. A expedição de Resoluções por parte da Anac configura mero corolário do poder regulador, sob a vertente de poder normativo, inerente à Autarquia, fundamentado nos arts. 3º e 174 da Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 11.182/2005. 5. Os atos administrativos da Anac, no exercício de seu regular poder de polícia, gozam de presunção de legitimidade, que só pode ser elidida por prova inequívoca em contrário, de modo a rechaçar qualquer violação ao princípio da legalidade no tocante à atuação da Anac em relação à emissão de seus atos normativos. 6. A Resolução Anac nº 25/2008 define os parâmetros para a aplicação da pena de multa em tela, em seu Anexo III, Tabela III, item 6, prevendo a possibilidade de cominação de penalidade pecuniária no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), R$ 70.000,00 (setenta mil reais) ou R$ 100.000,00 (cem mil reais). 7. De acordo com o art. 57, da Instrução Normativa Anac nº 8/2008, ausentes circunstâncias agravantes ou atenuantes, a multa administrativa aplicada com fulcro na Resolução Anac nº 25/2008 deve ser fixada em seu valor intermediário. 8. Tais critérios foram considerados pela ANAC quando da imposição da pena de multa, sendo certo que não houve agravantes, tampouco atenuantes, devendo, assim, ser aplicado ao caso o valor médio da tabela anexa à Resolução ANAC nº 25/2008, qual seja o valor de R$ 70.000,00 (setenta mil reais). 9. A sanção aplicada está dentro dos preceitos legais, não se podendo falar em violação ao princípio da proporcionalidade, razoabilidade ou devido processo legal, sendo defeso ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo, o que violaria o poder discricionário conferido à Anac. 10. Apelação desprovida" (TRF2, AC 0001029-28.2014.4.02.5101, 5ª Turma Especializada, Rel. Vigdor Teitel, DJe 06.06.2018).

15 A propósito do tema, confira-se: ARAÚJO, Alan Pereira de. Uma contribuição à compreensão do processo administrativo sancionador da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac. *Revista Síntese de Direito Administrativo*, v. 15, n. 177, p. 88-131, set. 2020.

3.1 O perfil normativo das taxas na Constituição

Como se sabe, taxa é espécie de tributo, motivo pelo qual também se sujeita às prerrogativas e restrições próprias dessa exação. Consequentemente, seu perfil normativo nos é dado pela Constituição da República (art. 145, II) e, também, pelo Código Tributário Nacional (art. 77).

Hugo de Brito Machado (2018, p. 193) chega a afirmar que é no âmbito constitucional das taxas "que se colhe todo o material necessário à elaboração de seu conceito, à definição de suas características e de suas espécies, além de outros elementos de grande utilidade no estudo dessa espécie tributária".

Ofertando-nos suas linhas gerais, Luciano Amaro (2008, p. 30-31) ensina que as taxas são tributos cujo fato gerador é configurado por uma atuação estatal específica, referível ao contribuinte, que pode consistir: a) no exercício regular do poder de polícia; ou b) na prestação ao contribuinte, ou colocação à disposição deste, de serviço público específico e divisível. Destaca ser o fato gerador da taxa um fato do Estado, e não do contribuinte, exercendo aquele determinada atividade e, por isso mesmo, cobrando a taxa da pessoa a quem aproveita a atividade[16].

Sacha Calmon (2016, p. 108-115), por sua vez, nos lembra que as taxas são tributos vinculados a uma atuação do Estado, pois têm como causa uma atuação estatal (um sobresforço ou em prol do obrigado); como fim, cobrir o custo da atividade estatal em prol do obrigado, sendo a atuação estatal a prestação de serviços públicos específicos e divisíveis e/ou exercício do poder de polícia. A sua competência impositiva é comum às três ordens de governo da Federação. Segundo o autor, "a vinculação a fato do Estado dá-se precisamente para realçar o caráter sinalagmático da obrigação tributária nas taxas. A atuação do Estado se dá sempre especificamente, relativamente à pessoa do contribuinte".

16 Aqui, ganha relevo a doutrina de Ricardo Lobo Torres (2007, p. 387-388), para quem "a doutrina há muito tempo vem chamando a atenção para o fato de que a taxa tanto pode ser cobrada por um serviço público querido ou requerido pelo contribuinte quanto por um ato de soberania estatal que implique até uma desvantagem ou restrição de direitos para o cidadão". Em geral, prossegue o autor, "as taxas se fundamentam em um só dos elementos da definição constitucional. Às vezes contêm ambos os requisitos, sendo em parte devidas pela prática de atos de polícia e em parte pela prestação de serviços; [...]".

Para Roque Antônio Carrazza (2013), somente o efetivo desempenho de atividade dirigida ao administrado enseja a cobrança da taxa de polícia. Nas palavras daquele jurista:

> Não é qualquer ato de polícia que autoriza a tributação por meio desta modalidade de taxa, mas tão somente o que se consubstancia num agir concreto e específico da Administração, praticado com base em lei, que, como já vimos, ou levanta uma proibição, ou mantém ou fiscaliza uma exceção já existente, ou certifica uma situação jurídica. O simples exercício do poder de polícia – tornamos a repetir – não enseja a cobrança da taxa de polícia. O que enseja tal cobrança é o desempenho efetivo da atividade dirigida ao administrado. [...] Do exposto, temos que a taxa de polícia pressupõe o efetivo exercício de atividades ou diligências, por parte da Administração Pública, em favor do contribuinte, removendo-lhe obstáculos jurídicos, mantendo-os, fiscalizando a licença que lhe foi concedida etc. (CARRAZZA, 2013, p. 613-614)[17]

Nessa mesma linha, assevera Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho (2018, p. 232-235) que "o poder de polícia, tipificado como pressuposto constitucional das taxas, requer a efetividade de seu exercício, consubstanciado num agir concreto da Administração". Assim, "só o exercício efetivo, por órgão administrativo, do poder de polícia é que legitima a cobrança de taxas de polícia", embora a existência de órgão administrativo específico (aparato administrativo fiscalizatório) já constitua um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente, sem prejuízo de outras formas que demonstrem a efetiva fiscalização (presencial ou remota) dos sujeitos passivos da exação. Ademais, prossegue o autor, "as taxas

17 Por este motivo, alerta Marcelo Guerra Martins (2004, p. 32), "são muito comuns as denominadas 'taxas de fiscalização' que objetivam, em síntese, remunerar o gasto da Administração Pública na verificação do cumprimento de normas legais e administrativas pelos particulares, quando do desenvolvimento de atividades que envolvam o público em geral (bares, restaurantes, hospitais, laboratórios, indústrias, etc.). Assim tem-se: a vigilância sanitária, as licenças de funcionamento, a verificação da qualidade/quantidade de produtos, a fiscalização das normas concernentes ao meio ambiente, à proteção contra incêndios, etc." Neste caso, porém, é de se exigir um policiamento permanente por parte do Poder Público, ou seja, o poder de polícia compreende também a vigilância exercida pelo Poder Público, como se vê no seguinte julgado: "RECURSO ESPECIAL – TAXA DE LICENÇA – LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO – PODER DE POLICIA – Taxa é tributo de contraprestação, isto é, compensatório de atividade exercida pelo Estado ou por ele posta à disposição do contribuinte. A Taxa de Localização e Funcionamento reúne dois fatos impositivos. O primeiro refere-se à permissão para assentamento no Município. O segundo diz respeito à atividade do contribuinte. Aquela não se exaure com a autorização. Está ínsito o policiamento permanente. Daí a legalidade da cobrança anual. O poder de polícia compreende também a vigilância exercida pelo Poder Público. Matéria não prequestionada (Súmulas nºs 282 e 356-STF). III – Dissídio não configurado (art. 255, par. único, do RISTJ). IV – Recurso não conhecido" (STJ, REsp 199000089271, 2ª Turma, Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, DJ 03.12.1990, p. 14312; JTS, v. 21, p. 41; RDJTJDFT, v. 38, p. 108).

de polícia somente devem custear o poder especial de polícia, isto é, aquele que consista num ato concreto e específico da Administração, de modo que somente sejam exigidas da pessoa que é alcançada por um ato de polícia de efeitos individuais". Nessa toada, o poder geral de polícia, por ser inerente à função normal do Estado, teria o seu custeio financiado pela receita dos impostos, ainda que as taxas possam adotar algum dos elementos que compõem a base de cálculo de determinado imposto, sendo vedada, naturalmente, a identidade integral entre uma base e outra (Súmula Vinculante nº 29 do STF)[18].

Feitas essas considerações, ousa-se conceituar a taxa de polícia como sendo uma espécie de tributo vinculado, devido em razão do regular e efetivo exercício do poder de polícia por parte do Estado (pessoas jurídicas de direito público interno), que limita o exercício de direitos individuais, conformando-os ao interesse público, ainda que nenhum serviço, fiscalização ou intervenção tenham sido solicitados pelo contribuinte.

A TFAC é uma taxa de polícia.

Conheçamos, agora, um pouco mais acerca do tributo cobrado pela Anac.

3.2 A taxa de fiscalização da Anac

Como parte do Programa de Trabalho Anual da Superintendência de Padrões Operacionais da Anac, as suas gerências realizam atividades de vigilância continuada sobre os operadores aéreos regidos pelo RBAC 121[19]. Para algumas dessas atividades, a Lei nº 11.182/2005, em seus arts. 29 e 29-A, prevê a incidência de uma taxa de polícia, uma taxa de fiscalização, a TFAC.

---

18 Nesse sentido, alerta Carlos Victor Muzzi Filho (2020, p. 335) que, "à luz da Súmula Vinculante nº 29/STF, não se pode sustentar a afirmação de que as bases de cálculo da taxa, necessariamente, devem medir o custo da atividade estatal, eis que elas podem adotar 'um ou mais elementos da base de cálculo própria de imposto', não sendo permitido, apenas, que haja 'integral identidade' entre a base de cálculo da taxa e a do imposto". Sobre a base de cálculo e o aspecto quantitativo das taxas, confira-se, em especial, as conclusões da excelente pesquisa produzida por Donovan Mazza Lessa, na UERJ.

19 Trata-se de um Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) que diz respeito a operações de transporte aéreo público com aviões com configuração máxima certificada de assentos para passageiros de mais de dezenove assentos ou capacidade máxima de carga paga acima de 3.400 kg. Aliás, a Portaria nº 1.031/SPO/SAR, de 13 de abril de 2020, aprovou o Compêndio de Elementos de Fiscalização (CEF) do RBAC nº 121, Emenda 10, Revisão 00, publicado no Boletim de Pessoal e Serviço – BPS da Anac, v. 15, n. 17, de 24 de abril de 2020.

A Taxa de Fiscalização da Aviação Civil cobrada pela Anac é uma exação (cobrança específica feita pelo Estado) com natureza jurídica tributária, cujo fato gerador (pressuposto de fato que dá origem à obrigação tributária) decorre do exercício do poder de polícia (segurança pública) inerente às atividades de fiscalização, homologação e registros, e a prestação de serviços públicos, nos termos da Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro da Aeronáutica)[20].

A instituição da TFAC, pela Lei nº 11.182/2005[21], teve por objetivo unificar e aprimorar o tratamento que a legislação antes vigente dava à cobrança de taxas pela Anac, bem como evitar que o custeio das ações da Anac recaia sobre toda a sociedade.

---

20 "Art. 1º O Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar.

§ 1º Os Tratados, Convenções e Atos Internacionais, celebrados por delegação do Poder Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional, vigoram a partir da data neles prevista para esse efeito, após o depósito ou troca das respectivas ratificações, podendo, mediante cláusula expressa, autorizar a aplicação provisória de suas disposições pelas autoridades aeronáuticas, nos limites de suas atribuições, a partir da assinatura (arts. 14, 204 a 214).

§ 2º *Este Código se aplica a nacionais e estrangeiros, em todo o Território Nacional, assim como, no exterior, até onde for admitida a sua extraterritorialidade*.

§ 3º *A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica (art. 12)*.

[...]

Art. 12. *Ressalvadas as atribuições específicas, fixadas em lei, submetem-se às normas (art. 1º, § 3º), orientação, coordenação, controle e fiscalização do Ministério da Aeronáutica*:

I – a navegação aérea;

II – o tráfego aéreo;

III – *a infraestrutura aeronáutica*;

IV – a aeronave;

V – a tripulação;

VI – os serviços, direta ou indiretamente relacionados ao voo.

[...]

Art. 197. *A fiscalização será exercida pelo pessoal que a autoridade aeronáutica credenciar*.

Parágrafo único. *Constituem encargos de fiscalização as inspeções e vistorias em aeronaves, serviços aéreos, oficinas, entidades aerodesportivas e instalações aeroportuárias, bem como os exames de proficiência de aeronautas e aeroviários*."

21 "Art. 29. Fica instituída a Taxa de Fiscalização da Aviação Civil – TFAC. (Redação dada pela Lei nº 11.292, de 2006)

§ 1º O fato gerador da TFAC é o exercício regular do poder de polícia ou a prestação de serviços públicos, nos termos do disposto na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica. (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.089, de 2021)

§ 2º São sujeitos passivos da TFAC as empresas prestadoras de serviços aéreos, as exploradoras de infraestrutura aeroportuária, as agências de carga aérea, as pessoas jurídicas que explorem atividades de fabricação, de manutenção, de reparo ou de revisão de produtos aeronáuticos e as demais pessoas físicas e jurídicas que realizem atividades fiscalizadas pela Anac. (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.089, de 2021)

§ 3º Os valores da TFAC são os fixados no Anexo III desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.292, de 2006)"

Trata-se de tributo que, naturalmente, goza de presunção de constitucionalidade, plenamente compatível com o Estado de Direito[22], sendo certo que a atividade de fiscalização, se necessário, pode ser até mesmo delegada a agentes credenciados:

> *TRIBUTÁRIO, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO ORDINÁRIA – ANTECIPAÇÃO DE TUTELA – TAXA DE FISCALIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL (LEI Nº 11.185/2005) – INADIMPLEMENTO – NÃO RENOVAÇÃO DE LICENCIAMENTO DE AERONAVE – PODER DE POLÍCIA – SEGURANÇA PÚBLICA – PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS – 1. A Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (Lei nº 11.182/2005, art. 29) foi instituída com fundamento no poder de polícia decorrente de atividades de fiscalização, homologação e registros.* 2. *A não renovação de licenciamento de aeronave devido ao inadimplemento da Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (Análise de Programa de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos) não implica coação para pagamento da exação, mas limitação de atividade (direitos) em decorrência da segurança pública (poder de polícia).* 3. A lei goza, no ordenamento jurídico brasileiro, da "presunção" de constitucionalidade que nenhum julgador pode, monocraticamente, afastar com duas ou três linhas em exame de mera delibação. Como a matéria é de reserva legal (tributária), a jurisprudência não respalda o precário e temporário afastamento, por medida liminar, de norma legal a não ser em ação própria perante o STF. A presunção da constitucionalidade das leis é mais forte e afasta a "eventual" relevância do fundamento, notadamente se o vício não é manifesto ou flagrante. 4. Agravo provido: antecipação de tutela cassada. 5. Peças liberadas pelo Relator, em 22.06.2010, para publicação do acórdão. (TRF1, AG 0014899-86.2010.4.01.0000/RO, 7ª Turma, Des. Fed. Luciano Tolentino Amaral, e-DJF1 02.07.2010, p. 230)

> *AGRAVO DE INSTRUMENTO – SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL – IMPOSSIBILIDADE –* 1. Agravo de instrumento manejado contra decisão que, em sede de ação ordinária, deferiu pedido de antecipação de tutela para suspender a exigibilidade de crédito tributário decorrente da cobrança da TFAC (Taxa de Fiscalização da Aviação Civil), instituída pela Lei nº 11.182/2005, no que

22 A este respeito, Leonardo Ribeiro Pessoa (2007) pondera que "a cobrança de exações ultimadas por Agências Reguladoras é plenamente compatível com o Estado Democrático de Direito brasileiro, pois, não há dúvidas de que é necessário custear as despesas demandadas por essas entidades que, com suas atividades, levam em consideração o interesse público, isto é, as atividades das agências reguladoras, embora voltadas para regulação de determinadas atividades empresariais ou não, visam sempre o atendimento do interesse maior da coletividade".

se refere à Análise de Programa de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (PPAA), para que a Anac se abstenha de adotar qualquer sanção administrativa contra a Taco (Táxi Aéreo Confiança), ficando a Anac, também, impedida de inscrevê-la no Cadin, ou de obstaculizar sua participação em licitações, salvo se por motivo diverso dos discutidos neste processo; 2. *A Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (Lei nº 11.182/2005, art. 29) foi instituída com fundamento no poder de polícia decorrente de atividades de fiscalização, homologação e registros*; 3. Nada obstante o juízo de origem tenha considerado a existência de mácula ao princípio da isonomia, em verdade quando o tamanho da empresa e o volume de suas atividades se mostram relevantes, *a própria Lei nº 11.182/2005, através do seu anexo III trata diferentemente os valores a serem cobrados. No caso, porém, a taxa concerne a PPAA (Programa de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos) o qual diz respeito* à *tarefa concernente a qualquer empresa de aviação, independentemente de seu tamanho e do volume de suas atividades*; 4. *De resto, a Lei que instituiu no ordenamento jurídico a supramencionada Taxa, tem "presunção" de constitucionalidade, dada ser esta a suposição de que se revestem as normas legais, e só se declara a inconstitucionalidade de norma quando se trata de caso evidente, sobretudo em sede de pronunciamento liminar*; 5. *Doutra banda, tal exação vem sendo cobrada desde 2005, mercê da edição da norma de regência, assim, inexiste a presença de requisito essencial* à *concessão da tutela de urgência, concernente ao perigo da demora da prestação jurisdicional*; 6. *Agravo de instrumento provido*. Prejudicados os embargos de declaração opostos contra a decisão de recebimento do recurso. (TRF5, Ag 00156324120104050000, 3ª Turma, Des. Fed. Frederico Dantas, DJe 09.02.2011, p. 473, destaque nosso)

TRIBUTÁRIO – TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL – EXIGIBILIDADE – 1. *A Anac é o sujeito ativo da taxa, conforme previsto no art. 8º, XXXVI e 31, IV, da Lei nº 11.182/2005*. 2. A União não é parte legítima passiva para a causa em que se pretende a restituição dos valores pagos. 3. *A TFAC é taxa de polícia, prevista no art. 145, II, da CF e art. 78, do CTN, e decorre das atividades de fiscalização, homologação e registros exigidos pelo Código Brasileiro de Aeronáutica*. 4. *A circunstância de o simulador de voo estar situado no exterior justifica a cobrança da taxa de maior valor, seja em relação a outras atividades de fiscalização de menor complexidade, seja pelo fato de o simulador não se encontrar em território nacional. O simulador de voo precisa ser examinado e validado pelo corpo técnico da Anac, a fim de verificar se representa com fidedignidade a aeronave para o qual o piloto pre-*

tende habilitar-se e se está em conformidade com os padrões exigidos pelo órgão regulador. Não desqualifica a legitimidade da taxa de polícia o serviço ser prestado no exterior por terceiros credenciados e que são remunerados pelos próprios interessados. A taxa é devida porque está vinculada às atividades de fiscalização da agência de aviação em relação aos simuladores que são indispensáveis à certificação do piloto. (TRF4, AC 5008128-57.2019.4.04.7000, 2ª Turma, Rel. p/o Ac. Alexandre Rossato da Silva Ávila, juntado aos autos em 25.06.2020, destaque nosso)

TRIBUTÁRIO – TAXA DE FISCALIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL – INSTITUIÇÃO PELA ANAC – LEGALIDADE – DESPROPORÇÃO DO VALOR – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO – 1. *Não há ilegalidade na instituição, pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), da Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC), uma vez que assim expressamente autorizado pelo art. 29 da Lei nº 11.182/2005.* 2. *Não há falar em ausência de efetivo exercício de poder de polícia pela ANAC apenas pelo fato de que a atividade de fiscalização seja delegada a agentes credenciados, mormente porque (a) assim a lei autoriza; e (b) as atividades de homologação e registro permanecem sendo feitas diretamente pela Anac.* 3. *Não tendo a parte autora demonstrado que os valores cobrados pela Anac a título de TFAC são desproporcionais em relação aos serviços exercidos pela Agência, deve prevalecer o entendimento pela adequação da Taxa em questão, uma vez que tanto a sua instituição, quanto seu fato gerador e, ainda, os valores se encontram expressamente previstos em lei.* 4. *Apelo da Anac e remessa oficial providos.* (TRF4, AC 5002441-64.2017.4.04.7002, 1ª Turma, Rel. Roger Raupp Rios, juntado aos autos em 11.09.2019, destaque nosso)

CONSTITUCIONAL – TRIBUTÁRIO – TAXA DE FISCALIZAÇÃO E AVIAÇÃO CIVIL – PODER DE POLÍCIA – ISONOMIA – PROPORCIONALIDADE – 1. *A Lei nº 11.182/2005, criou a Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC), para custear a fiscalização da aviação civil.* 2. *Não restou comprovado pela impetrante que a cobrança anual do valor fixo de R$ 6.536,00 (seis mil quinhentos e trinta e seis reais) do aeroclube, viola os princípios da isonomia e proporcionalidade, cujo ônus deve ser suportado pelo agente econômico a que ela se destina.* (TRF4, AC 2008.71.00.026318-0, 1ª Turma, Relator Álvaro Eduardo Junqueira, DE 23.03.2011, destaque nosso)

Oportuno esclarecer, porém, que o fato gerador da TFAC não é a eventual "não conformidade" porventura encontrada durante a vistoria

técnica feita pelos agentes da Anac, mas sim o próprio voo de acompanhamento, a realização de auditoria ou, ainda, a inspeção de vigilância em estação de linha de empresa aérea fiscalizada[23]. É, pois, um *facere*[24].

Cumpre registrar, ainda, que, recentemente, a Lei nº 11.182/2005 foi modificada pela Medida Provisória nº 1.089/2021, que alterou várias regras sobre o setor aéreo como parte do programa Voo Simples, lançado em 2020[25], que buscou reduzir a burocracia do setor, a fim de aumentar a eficiência na prestação de serviços. Nesse sentido, o art. 3º da Medida Provisória nº 1.089/2021 alterou o disposto nos arts. 8º, 11, 29, 47, 48 e 49 da Lei nº 11.182/2005.

Na exposição de motivos da Medida Provisória (EMI 00053/2021 Minfra MD ME, de 1º de outubro de 2021), segundo consta, seus idealizadores se preocuparam em racionalizar a forma e a justiça na cobrança da TFAC, sem prejuízo à arrecadação:

---

23 Exemplificando o que se afirmou, cumpre observar que, visando ao cumprimento do Plano Anual de Trabalho (PTA) da GCTA para o ano de 2019, e considerando ainda o Acordo de Cooperação SPO-SFI, constante na Portaria nº 2.237/2018, a Gerência de Operações de Empresas de Transporte Aéreo (GCTA) da Anac solicitou uma "inspeção de vigilância em estação de linha" de certa companhia aérea. Na prática, agentes da Anac, em data específica (daquele mesmo ano de 2019), previamente fixada e comunicada via ofício, acompanham um voo (ida e volta, embarque e desembarque) da empresa aérea e verificam a segurança e a qualidade do serviço prestado ao usuário. Gera-se uma ordem de serviço (OS) para a atividade, bem como um "*check-list*" correspondente. O objetivo da auditoria é verificar se as atividades desenvolvidas pela fiscalizada estão sendo realizadas de maneira segura, de acordo com a legislação aplicável e com as autorizações emitidas pela Anac em favor da empresa. A metodologia consiste na coleta de evidências por meio de verificação de documentação, acompanhamento presencial das atividades realizadas pela empresa na estação de linha e entrevistas com o responsável pela estação e seus colaboradores. A empresa deve receber e acompanhar os agentes, apresentando, no ato, o comprovante de pagamento da taxa (TFAC) referente à auditoria. Quando isso não acontece, a auditoria é realizada na data estabelecida – já que motivada pelo interesse público – e a Anac, posteriormente, envia um ofício, reiterado por e-mail, à empresa solicitando o comprovante do pagamento da taxa de fiscalização. Quedando-se inerte a empresa quanto ao pagamento solicitado, não resta outra alternativa à autarquia que não fazer o lançamento do tributo em questão. Esta, a dinâmica do fato gerador do tributo sob exame.

24 A propósito do tema, destaque-se que a Súmula Administrativa nº 3/2020, aprovada pela Resolução nº 589, de 30 de setembro de 2020, pacificou o entendimento de que "constitui fato gerador para a cobrança da Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC) 'VISTORIA EM EMPRESAS AÉREAS DE TRANSPORTE AÉREO REGULAR – SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL' a realização de Auditoria de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (AVSEC) em empresas aéreas de transporte aéreo regular. Nos casos de auditorias realizadas nos cinco anos anteriores à Decisão da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SEI 3517885), de 20 de setembro de 2019, será feita a cobrança retroativa desta TFAC, sem gravames ou punições".

25 O Programa Voo Simples da Anac, instituído pela Portaria nº 2.626, de 7 de outubro de 2020, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço – BPS v.15, nº 40 S1 (Edição Suplementar), de 08.10.2020, buscou reduzir os custos e as barreiras regulatórias que dificultavam o crescimento do setor aéreo, atento à necessidade de melhoria contínua da prestação de serviços públicos aos regulados e à sociedade, bem como à promoção de um setor aéreo mais seguro, moderno e competitivo. Seus objetivos específicos (art. 3º) são: I – aumentar a satisfação dos usuários do sistema de aviação civil; II – incrementar a qualidade dos serviços públicos prestados pela Anac; III – reduzir os custos regulatórios e administrativos; IV – fomentar a entrada de novos atores no setor aéreo; V – aumentar a segurança jurídica e a transparência regulatória; VI – reduzir a assimetria de informação no setor; e VII – estimular a indústria aeronáutica.

[...] 19. Além disso, busca-se com a proposta atualizar e simplificar as Taxas de Fiscalização da Aviação Civil – TFAC descritas no Anexo III da Lei nº 11.182/2005. Nessa linha, constatou-se que diversas taxas não são aplicadas, por não serem mais condizentes com as atividades atualmente desempenhadas pela Anac, ao mesmo tempo em que outras atividades são prestadas pela Agência sem a correspondente contrapartida porque não são enquadradas nos fatos geradores definidos pela Lei. 20. Noutro giro, alguns fatos geradores apresentam valores que não coincidem com a complexidade da atividade prestada pela Agência. Com a evolução dos sistemas e da forma de exercer o poder de polícia, muitos valores ficaram majorados em relação ao esforço da administração pública. Ademais, há fatos geradores nos quais se agrega grande gama de serviços, desde os mais simples até os mais complexos, contudo, abarcados em valores únicos muito altos. Para esses casos, a cobrança da TFAC é fator impeditivo para o usuário do sistema, o que estimula a não adesão às normas. 21. Considerando, portanto, a premência em racionalizar a forma de cobrança das taxas e fomentar o desenvolvimento do setor, propõe-se a adoção de uma nova tabela de TFAC, com a integral reformulação dos fatos geradores, considerando apenas as atividades relacionadas a produtos efetivamente entregues pela Agência, divididos por grupos de complexidade. 22. Parte-se do pressuposto de que os valores atribuídos às taxas devem guardar relação com o custo da ação do Estado. Nesse sentido, a fixação dos valores deve estar em consonância com as características dos recursos humanos empregados, das tarefas desenvolvidas, de sua duração, da manutenção de sistemas, do deslocamento dos servidores, dentre outros critérios indicativos do dispêndio da Administração Pública. Sendo assim, para o mesmo fato gerador, é possível identificar esforços diferentes empenhados pela Agência, o que justifica a adoção de precificação diversa. 23. Destarte, propõe-se a previsão, na tabela anexa à Lei nº 11.182/2005, de faixas de complexidades das atividades acompanhadas de seus respectivos valores, cabendo à Agência estabelecer, via Resolução, o enquadramento dos entes regulados, conforme a complexidade de cada atividade, como já é feito atualmente para alguns dos fatos geradores. 24. No que diz respeito à responsabilidade fiscal, a proposta de alteração do Anexo da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, referente à Taxa de Fiscalização da Aviação Civil – TFAC, não enseja a aplicação dos arts. 125 e 126 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, Lei nº 14.194/2021, considerando que não implica redução da arrecadação prevista para os anos de 2021, 2022, 2023 e 2024. Tampouco há de se falar de concessão de benefício tributário, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000.

> 25. Tal conclusão é obtida por meio da comparação entre a arrecadação prevista com base na legislação atual e a expectativa de arrecadação baseada na alteração legislativa, considerando a previsão de demanda relacionada às novas TFAC e um respectivo aumento de 3% ao ano. A fim de apontar um número inteiro de demanda de serviço, optou-se por adotar o valor da expectativa de aumento arredondado para menos, resultando nos seguintes valores previstos a serem arrecadados com a vigência da nova tabela (inserida no campo anexo da Exposição de Motivos no Sidof). 26. Insta ressaltar que não se trata de exclusão ou criação de fatos geradores, mas do estabelecimento de uma nova modelagem na cobrança de TFAC com uma abordagem distinta, que utiliza metodologia moderna para a cobrança de serviços executados pela Agência com foco nos produtos entregues, e não nos processos de trabalho. Isso porque o modelo vigente não condiz mais com a realidade do mercado da aviação civil, representando, por vezes, impasse ao desenvolvimento do setor. Não obstante, observa-se que o novo modelo não acarreta redução da arrecadação global em comparação ao modelo antigo, conforme previsões acima destacadas. 27. Dessa forma, não se trata de proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, nos termos do art. 113 do ADCT, tampouco da situação prevista nos arts. 125 e 126 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, devido à ausência de impacto orçamentário-financeiro da proposta de alteração legislativa.[26]

Conforme § 3º do art. 29 da Lei de criação da Anac, os valores da TFAC são os fixados no Anexo III da Lei. Não obstante, tais valores foram, depois, atualizados pela Portaria Interministerial nº 710, de 01.09.2015, com aumento de 72,84%[27]. Posteriormente, a Portaria In-

---

26 De acordo com o Aeroin (2002), um dos maiores sites de aviação do Brasil e da América Latina, antes da MP 1.089/2021, a tabela de TFACs previa a existência de 342 "fatos geradores", sendo que algumas das taxas apresentavam valores desproporcionais à complexidade do serviço solicitado pelo regulado. A medida provisória, então, racionalizou a questão e reduziu a quantidade de itens da tabela para 25 hipóteses, por assim dizer, a partir da revisão e/ou revogação de fatos anteriormente previstos, com foco nos produtos entregues pela Anac. Em suma, foi definida uma nova tabela de cobrança, na qual foram previstos seis fatores de complexidade, de modo que o custo de cada TFAC fosse proporcional ao custo do serviço prestado pela Agência.

27 Quanto a esta questão, cumpre observar que, em sentença proferida nos autos do Processo nº 0008807-89.2015.4.03.6102, no qual empresa aérea questionava a alteração da expressão pecuniária da Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC), realizada pela Portaria Interministerial nº 710/2015, consignou o magistrado que "a Portaria Ministerial questionada (de 01.09.2015) foi editada com base em autorização legal expressa (Medida Provisória nº 685, de 21.07.2015, posteriormente convertida na Lei nº 13.202/2015) e se limitou a corrigir monetariamente (atualizar a expressão pecuniária como meio de proteção contra o fenômeno inflacionário) o valor da TFAC, o que de nenhuma forma se confunde com a criação ou a majoração do tributo, que são pressupostos para a aplicação dos princípios constitucionais mencionados". Lembrou o julgador, ainda, que "a atualização dos tributos federais é, em regra, realizada mediante a aplicação da taxa Selic, que é fixada pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil, e não mediante lei em sentido estrito. Acerca do tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é tranquila no sentido da legitimidade da uti-

terministerial nº 52, de 01.02.2017, revogou a Portaria Interministerial nº 710/2015, reduzindo o aumento do valor das TFACs para cerca de 36,42%, com efeitos retroativos a partir de 09.12.2015, por força de seu art. 2º. Atualmente, os valores da TFAC são aplicados conforme os critérios de enquadramento estabelecidos no Anexo da Resolução nº 653, de 20.12.2021.

Importante ressaltar, ainda, que o art. 8º da Lei nº 13.202/2015 autorizou o Poder Executivo a realizar a atualização monetária dos valores de várias taxas federais, inclusive da Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC).

Observe-se, por fim, que, de acordo com o disposto no art. 302, VI, *m*, do CBA, constitui infração imputável à pessoa natural ou jurídica "deixar o proprietário ou operador de aeronave de recolher, na forma e nos prazos da respectiva regulamentação, as tarifas, taxas, preços públicos ou contribuições a que estiver obrigado".

4 DO LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO DA ANAC E SUA IMPUGNAÇÃO

De acordo com o art. 142 do CTN, o lançamento é um procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade. A sua impugnação, levada a efeito pelo sujeito passivo, é uma das formas de alterar o lançamento regularmente notificado (art. 145 do CTN).

Rememorada a breve lição, cumpre esclarecer que coube à Resolução nº 653, de 20 de dezembro de 2021, publicada no DOU de 31 de dezembro de 2021, dispor sobre as Taxas de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC) e o Processo Administrativo Fiscal respectivo, estabelecendo normas voltadas ao controle e recolhimento da receita proveniente da TFAC, bem como ao processo tributário pertinente[28].

---

lização desse critério (*v.g.*, RE 871.174-AgRg), bastando que haja autorização legal – que de fato há – para tanto". Assim, o pedido foi julgado improcedente.

28 Importante destacar, a esta altura, que mesmo na jurisprudência atual do STF sobre matéria tributária o princípio da reserva de lei não é absoluto. Nesse sentido, "caminha-se para uma legalidade suficiente, sendo que sua maior ou menor abertura depende da natureza e da estrutura do tributo a que se aplica. No tocante às taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia, por força da ausência de exauriente e minuciosa definição legal dos serviços compreendidos, admite-se o especial diálogo da lei com os regulamentos na

Aplicar-se-ão à TFAC as seguintes modalidades de lançamento de crédito tributário (art. 5º): I – lançamento por homologação, cabível nas situações em que for exigido o pagamento integral e antecipado do tributo relativo à contraprestação de serviços por parte da Anac (art. 6º); e II – lançamento de ofício, efetuado quando verificada uma das situações previstas em lei como necessárias e suficientes à caracterização das hipóteses de incidência tipificadas pelo Anexo III da Lei nº 11.182/2005, ante o nascimento da obrigação tributária, independentemente de atividade praticada de ofício ou a requerimento do agente regulado (art. 7º). O lançamento de ofício deverá ser procedido assim que for encerrada a atividade de fiscalização pela superintendência finalística da Anac responsável, observando-se o prazo de decadência de 5 (cinco) anos, a contar do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado (§ 3º).

A Notificação Fiscal de Lançamento de Débito (NFLD) decorrerá do lançamento tributário (art. 8º) e será emitida pela respectiva superintendência finalística da Anac responsável por verificar a ocorrência do fato gerador da TFAC, de acordo com as situações necessárias e suficientes para o exercício do poder de polícia, elencadas conforme o Anexo III da Lei nº 11.182/2005 (§ 1º).

Assim, uma vez regularmente notificado, poderá o contribuinte impugnar o lançamento da referida taxa, no prazo de 30 (trinta) dias (art. 8º, § 3º), tal qual se observa no art. 15 do Decreto nº 70.235/1972, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal.

A impugnação, apresentada por meio eletrônico (art. 16, § 1º) à Superintendência de Administração e Finanças (SAF), suspenderá a exigibilidade do crédito até seu julgamento final e não terá efeito suspensivo, ressalvada a previsão do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9.784/1999 (§ 2º).

Da decisão da SAF que julgar a impugnação do contribuinte e, após a notificação deste, caberá recurso dirigido à Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJI), no prazo de 30 (trin-

---

fixação do aspecto quantitativo da regra matriz de incidência" (RE 838284, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, J. 19.10.2016, Processo Eletrônico Repercussão Geral – Mérito, DJe-215, Divulg. 21.09.2017, Publ. 22.09.2017).

ta) dias (art. 18), à semelhança do que se dá no art. 33 do Decreto nº 70.235/1972.

Aplicar-se-ão à TFAC e aos procedimentos de que trata a Resolução, no que couber, as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União (art. 23). Por isso, e a despeito do silêncio da lei, entende-se, no âmbito do presente estudo, que o apelo administrativo em questão é dotado de efeito suspensivo[29].

Sendo mantida pela ASJIN a decisão de primeira instância proferida pela SAF, o sujeito passivo terá o prazo de 30 (trinta) dias para o pagamento da TFAC, contados da data de ciência da decisão recursal (art. 19).

Os valores da TFAC não recolhidos no prazo serão cobrados com os acréscimos de juros pela Selic e multa (art. 11). De acordo com o art. 20 da Resolução, caberá à SAF a inclusão, suspensão e exclusão do sujeito passivo inadimplente no Cadin, nos termos da Lei nº 10.522/2002, e a cobrança administrativa dos créditos tributários, cujos valores, por serem baixos, não admitam a sua exigência por meio de ajuizamento de executivo fiscal.

A disciplina acerca do parcelamento administrativo de créditos passíveis ou não de inscrição em dívida ativa da Agência Nacional de Aviação Civil, inclusive da TFAC, encontra-se na Resolução nº 621, de 5 de maio de 2021.

Já a disciplina acerca da restituição da TFAC encontra-se nos arts. 12 a 15 da Resolução nº 653/2021, sendo certo, como nos lembra Sávio Guimarães Rodrigues (2011, p. 355), que, havendo discordância

29 A propósito da questão, ensina Paulo Adyr do Amaral (2011, p. 134-135) que, no decorrer do processo administrativo tributário (desde a formação da lide até decisão final), a Fazenda Pública fica impedida de ajuizar a execução fiscal, em face da suspensão da exigibilidade do crédito tributário – art. 151, III, do CTN, motivo pelo qual não pode ter início a contagem do prazo prescricional. Não é por outra razão, esclarece o autor, que o art. 174 do CTN, ao tratar da prescrição da ação para cobrança do crédito tributário, fixa, como marco inicial de contagem, a constituição "definitiva" do lançamento. E acrescenta, com propriedade: "*Lançamento* 'definitivamente constituído' quer aqui significar LANÇAMENTO FORMALIZADO, NOTIFICADO E REVISADO no âmbito da Administração Pública. A utilização do adjetivo 'DEFINITIVO' deixa claro que o *lançamento* tem dois momentos marcantes e distintos – se houver *lide*: a) o momento de sua formalização, que se aperfeiçoa com a cientificação do sujeito passivo, quando esse ato administrativo é, ainda, suscetível de modificação no decorrer do processo administrativo tributário; b) o momento em que, encerrado o *processo administrativo*, o lançamento se reputa definitivo – art. 174/CTN. Não havendo *lide*, os dois momentos se confundirão. Noutras palavras: inexistindo *resistência* a essa *pretensão estatal*, o crédito formalizado tornar-se-á, logo em seguida (decorrido o prazo de trinta dias para pagamento ou impugnação – arts. 14 e 15 do Decreto nº 70.235, de 06.03.1972), definitivo".

por parte do sujeito passivo, livres estarão as vias de discussão, tanto na esfera administrativa quanto na judicial (por meio de ações tributárias, como a anulatória, a repetitória, a declaratória, os embargos à execução e, também, o remédio constitucional do mandado de segurança).

Vistos, assim, os aspectos legais e infralegais do lançamento da TFAC e sua impugnação, caminhamos para o final destas reflexões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto até aqui, é possível concluir o seguinte:

1) A Anac é uma agência reguladora cuja atividade visa proteger e resguardar o interesse público, especialmente no que pertine à segurança e à qualidade dos serviços aéreos;

2) Na sua condição de Agência Reguladora, a Anac deve ser compreendida como um instrumento de Estado, e não de Governo, indispensável para reduzir custos, assegurar a efetividade de políticas públicas e até mesmo contribuir para a inclusão socioeconômica do administrado consumidor de serviços aéreos;

3) O exercício do poder de polícia a cargo da Anac, voltado para o atendimento do interesse da sociedade, se manifesta também por meio da fiscalização da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, tema esse ainda pouco explorado pela doutrina;

4) O poder de polícia da autarquia, assim como seu poder normativo, via de consequência, são exercidos com vistas a evitar riscos à segurança dos voos, à integridade física de pessoas, à coletividade, à ordem pública, à continuidade dos serviços prestados e, consequentemente, ao interesse público primário;

5) A fim de cobrir os custos da fiscalização que exerce, ainda que de forma aproximada, a Anac cobra uma taxa de polícia, a saber, a Taxa de Fiscalização da Aviação Civil, exação com natureza jurídica de tributo, cujo fato gerador decorre do exercício do poder de polícia (segurança pública) inerente às atividades de fiscalização, homologação e registros, bem como da prestação de serviços públicos;

6) A sua disciplina foi recentemente modificada pela Medida Provisória nº 1.089/2021, que buscou racionalizar a forma de cobrança das taxas e fomentar o desenvolvimento do setor aéreo, por meio da adoção de uma nova e mais justa tabela de TFAC, com fatos geradores reformulados e adequados ao custo da ação do Estado;

7) Ainda se mostra atual a lição de Ricardo Lobo Torres, já mencionada, no sentido de que, em geral, as taxas se fundamentam em um só dos elementos da definição constitucional (prestação de um serviço público ou poder de polícia), mas, às vezes, "contêm ambos os requisitos, sendo em parte devidas pela prática de atos de polícia e em parte pela prestação de serviços", o que parece ser o caso da TFAC.

Feitas essas considerações, espera-se ter contribuído de alguma forma para o estudo do poder de polícia aplicado ao Direito Aeronáutico e, em especial, da Taxa de Fiscalização da Agência Nacional de Aviação Civil, taxa de polícia a ele vinculada.

REFERÊNCIAS

AEROIN. *ANAC explica o que mudou nas Taxas de Fiscalização da Aviação Civil com a MP do Voo Simples*, 25 jan. 2022. Disponível em: https://aeroin.net/anac-explica-o-que-mudou-nas-taxas-de-fiscalizacao-da-aviacao-civil-com-a-mp-do-voo-simples/. Acesso em: 14 maio 2022.

AMARAL, P. A. D. do. *Processo Administrativo Tributário* – E o problema da supressão do contraditório. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

AMARO, L. *Direito tributário brasileiro.* 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ARAÚJO, A. P. de. A CVM e a Taxa de Fiscalização dos Mercados de títulos e Valores Mobiliários. *Revista da AGU*, v. 17, n. 2, p. 17-60, abr./jun. 2018.

ARAÚJO, A. P. de. Uma contribuição à compreensão do processo administrativo sancionador da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac. *Revista Síntese de Direito Administrativo*, v. 15, n. 177, p. 88-131, set. 2020.

BARAT, J. A Anac e a regulação da aviação civil. *O Estado de São Paulo*, 22 out. 2005, Economia & Negócios, p. B2. Disponível em: http://www2.senado.

leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/312635/noticia.htm?sequence=1. Acesso em: 15 maio 2019.

BARAT, J. Leia a carta de renúncia de Josef Barat da diretoria da Anac. *O Estado de São Paulo*, 26 set. 2007. Disponível em: https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,leia-a-carta-de-renuncia-de-josef-barat-da-diretoria-da-anac,56991. Acesso em: 13 maio 2019.

CARRAZZA, R. A. *Curso de direito constitucional tributário*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

COELHO, S. C. N. O tributo e suas espécies sob a Constituição de 1988. *Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 105-125, jan./dez. 2016.

CUNHA, M. F. L. da. A regulação do sistema de aviação civil brasileiro: estado da arte e desafios futuros. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 2, n. 1, p. 162-183, jan./jun. 2016.

GUERRA, S. *Agências reguladoras*: da organização administrativa piramidal *à* governança em rede. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUSMÃO, R. M. de S. Regulação e defesa da concorrência no setor aéreo. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2904, 14 jun. 2011. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/19333. Acesso em: 3 abr. 2021.

MACHADO, H. de B. As taxas no Direito brasileiro. *Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença*, v. 16, n. 2, p. 191-227, jul./dez. 2018.

MARTINS, M. G. *Impostos e contribuições federais*: sistemática, doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MEDAUAR, O. Poder de polícia. *Revista de Direito Administrativo*, v. 199, p. 89-96, jan./mar. 1995.

MEDAUAR, O. Regulação e auto regulação. *Revista de Direito Administrativo*, v. 228, p. 123-128, abr./jun. 2002.

MEIRELLES, H. L. O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional. *Revista de Direito Administrativo*, v. 125, p. 1-14, jul./set. 1976.

MELLO, C. A. B. de. Apontamentos sobre o poder de polícia: Notes on police power. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, v. 5, n. 18, p. 385-404, jul./set. 2021.

MUZZI FILHO, C. V. A base de cálculo das taxas: considerações em torno da Súmula Vinculante nº 29 e o "custo da atividade estatal". *Revista Meritum*, v. 15, n. 4, p. 329-344, 2020.

NASSAR, E. *Prescrição na administração pública.* São Paulo: Saraiva, 2006.

NEGRI, H. Esquema sobre la teoria del Derecho Aeronautico. *Lecciones y Ensayos*, n. 32, p. 71-81, 1966.

OCTÁVIO, P. A Anac é o futuro hoje. *Jornal do Brasil*, 24 set. 2005, Opinião, p. D2. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/64460/noticia.htm?sequence=1. Acesso em: 20 maio 2019.

OLIVEIRA, A. F. de. Agências Reguladoras: funções e controle. *Instituto de Direito Administrativo de Goiás*, 23 jan. 2010. Disponível em: http://www.idag.com.br/site/artigos.php?sc=6&id=1425&pg=21&pg=21. Acesso em: 11 jan. 2020.

PACHECO, J. da S. A responsabilidade civil das entidades da Administração Pública indireta, consoante o art. 280, II, do novo Código Brasileiro de Aeronáutica. *Revista de Ciência Política*, v. 30, n. 4, p. 38-46, out./dez. 1987.

PESSOA, L. R. A natureza jurídica das "taxas de fiscalização" cobradas por agências reguladoras federais brasileiras. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 10, n. 47, 2007. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/a-natureza-juridica-das-taxas-de-fiscalizacao-cobradas-por-agencias-reguladoras-federais-brasileiras/. Acesso em: 25 mar. 2022.

POLETTI, R. A questão da autonomia do direito aeronáutico. *Revista de Informação Legislativa*, v. 31, n. 123, p. 103-112, jul./set. 1994.

RAMOS FILHO, C. A. de M. *Direito financeiro esquematizado.* 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RODRIGUES, S. G. O bem jurídico-penal tributário e a legitimidade constitucional do sistema punitivo em matéria fiscal. *In*: SOUZA, A. de B. G. (org.). *Inovações no direito penal econômico*: contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

SOUTO, M. J. V. Agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo*, v. 216, p. 125-162, abr./jun. 1999.

TIBÚRCIO, D. R. Interpretação dos atos normativos das agências reguladoras. *Revista da AGU*, v. 9, n. 24, p. 25-46, abr./jun. 2010.

TORRES, R. L. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, v. IV, 2007.