



## VOTO

**PROCESSO: 00058.020986/2022-92**

**RELATOR: LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO**

### 1. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1.1. Os incisos XLIV do art. 8º da Lei nº 11.182/2005 conferem competência à ANAC para 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.

1.2. A Resolução nº 381/2016, que trata do Regimento Interno da ANAC, estabelece no caput do art. 9º que compete à Diretoria da Agência, em regime de colegiado, deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação e sobre os casos omissos.

1.3. Desta forma, resta clara a competência deste Colegiado para a deliberação do presente feito.

### 2. DA ANÁLISE

2.1. Conforme já externado no Relatório (SEI 10180167) objetiva-se com o presente fixar entendimento acerca dos procedimentos voltados ao recolhimento de Taxa de Fiscalização da Aviação Civil - TFAC de processos de certificação de empresas regidas pelo RBAC n.º 121 ou RBAC n.º 135, que se iniciaram antes da entrada em vigor da Resolução n.º 653, de 20 de dezembro de 2021 e da Medida Provisória 1.089/2021, convertida na Lei nº 14.368/2022, e que já tiveram recolhimentos de TFAC sob a égide da legislação então vigente.

2.2. Importante, inicialmente, salientar que com advento dessa nova regulamentação, foram instituídos novos fatos geradores fundamentadores da arrecadação das TFACs, que, antes, eram segregados em 25 categorias com até 6 níveis de complexidade cada. Hoje, os diversos serviços passaram a ter seus conjuntos de fatos geradores congregados em categorias únicas. Desta feita, essa novel ordem jurídica acabou por alterar toda a lógica anterior de arrecadação das TFACs, impactando diretamente na condução dos processos de certificação de longa duração em andamento, especialmente os processos de certificação de operadores aéreos aspirantes a operar pelo RBAC n.º 121 e 135. Contudo, esse novo normativo não dispôs de regras que indique com clareza a transição de um modelo para outro, especialmente para os processos que se encontravam em andamento e que já teria ocorrido o recolhimento de TFAC em etapas intermediárias.

2.3. Dada essa situação, a SPO promoveu questionamentos (SEI 7072288) à SAF quanto ao manejo desses processos, já que o recolhimento das TFACs dos serviços de certificação e afins passou a ser exigido uma única vez, ao final do procedimento, em contraponto ao modelo antigo em que o serviço de certificação era cobrado de forma diferida, com TFACs específicas para cada uma das atividades regulatórias exercidas, nas diversas fases do processo de certificação, quais sejam: reuniões, análise de manuais, inspeções, demonstrações, entre outras.

2.4. Na oportunidade, a SPO exemplificou que no serviço de certificação para operação, segundo o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 135, a cobrança ocorria de forma segmentada, conforme modelo estabelecido pela Organização de Aviação Civil Internacional - OACI, em 5 fases (solicitação prévia, solicitação formal, avaliação de documentação, demonstração e inspeções e

certificação), com quantidades e valores de TFAC diferenciados a depender do tipo de operador, das autorizações pleiteadas e a fase em que se encontra, sendo ilustrado, resumidamente, da seguinte forma:

- I - TFAC inicial, na Fase 1 do processo;
- II - TFACs relacionadas a análise de manuais, na Fase 2 do processo; e
- III - TFACs relacionadas a inspeções e demonstrações, na Fase 4 do processo.

2.5. Em seu expediente, a área técnica exemplifica que a certificação pelo RBAC 135 (SEI 8070176), em que o processo anterior havia a incidência de TFAC nas fases 1, 2 e 3, totalizando R\$ 8.495,21, passou a ter uma única TFAC na fase 3, no valor de R\$ 15.000,00; trazendo à toda evidência a falta de clareza e equivalência sobre o *quantum* a ser cobrado para efeito de TFACs nos autos em curso na Agência.

2.6. Compreendida a celeuma, a SAF, por meio da Nota Técnica n.º 120 (SEI 7148758), indagou à Procuradoria Federal atuante na Anac sobre o entendimento e os procedimentos dos créditos referentes às TFACs, como se segue:

“Não tendo a Resolução n.º 653/ANAC/21 - Voo Simples (7183148) instituído regra de transição, qual deve ser o entendimento aplicado ao lançamento da TFAC de processos de certificação de operador aéreo iniciados antes da entrada em vigor do novo modelo, para os quais tenha havido pagamento de TFAC no modelo anterior (fases 1 e 2) e ainda exista, tanto no novo modelo quanto no anterior, recolhimentos a serem realizados no âmbito das fases 4 e 5?

Qual deve ser o critério para lançamento do crédito tributário à luz do art. 144 do CTN? Caso, mesmo para processos iniciados antes do dia 31/03/2022 e não encerrados, haja o recolhimento de TFAC na fase 5, obedecendo à nova legislação e identificado o fato gerador, qual tratamento deve ser dado aos recolhimentos já realizados sob a égide da legislação anterior? Entendendo-se ocorridos os fatos geradores das fases em que tenha havido recolhimento, deve ser recolhido também sob o novo modelo na fase 5? Ou devem ser restituídas as TFACs recolhidas à luz da legislação anterior?”

2.7. Entretanto, antes de seguir adiante em sua análise, o setorial jurídico federal requereu que fossem ouvidas as demais Superintendências com objetivo de identificar os eventuais processos administrativos que potencialmente poderiam ser impactados, e o resultado foi (SEI 8121210):

“5.1 Possuem processos semelhantes ao caso indicado na Nota Técnica 120 (7148758) a SPO (RBAC 135) e a SPL (RBAC 110).

5.2 Pela SPO, a certificação pelo RBAC 135 compreende três fases, cada uma com uma TFAC distinta; essas TFAC foram substituídas por uma única TFAC a ser paga na fase 3.

5.3 Pela SPL, a certificação pelo RBAC 110 possui também três fases, com cobrança da TFAC na fase 1; essa cobrança deixou de ser aplicada com as novas TFAC Voo Simples.”

2.8. Em resposta à consulta, a Procuradoria teceu considerações importantes sobre o cabedal tributário incidente, e ainda realçou (SEI 8121210):

"25. Nessa esteira, ainda que o novo fato gerador ("Emissão de Certificado de Operador Aéreo") possa configurar um agrupamento das hipóteses de incidência anteriores (incluindo, exemplificativamente, a análise de manuais, inspeções, demonstrações, entre outros), **certamente se trata de hipótese mais ampla do que aqueles serviços já efetivamente prestados e remunerados nos processos de certificação iniciados e ainda não concluídos, uma vez que abarca todas as providências necessárias à certificação**, e, portanto, também as providências administrativas necessárias nas fases futuras e ainda não prestadas nem remuneradas naqueles mesmos processos, o que justifica, nestes casos, a incidência da TFAC e remuneração da Administração.

(...)

28. No modelo anterior, o processo de certificação de operador aéreo não era tratado como um único fato gerador, sendo cada um dos fatos geradores considerado separadamente nas diversas fase do

processo. Deste modo, tratando-se de **atos geradores já ocorridos**, o lançamento reporta-se à data da sua ocorrência e rege-se pela lei então vigente, ainda que posteriormente modificada ou revogada.

29. Já no tocante aos **atos geradores futuros** e aos **atos geradores pendentes**, assim entendidos aqueles cuja ocorrência tenha tido início mas não esteja completa, o próprio CTN estabelece, em seu art. 105, que a legislação tributária aplica-se **imediatamente**, devendo os novos lançamentos, portanto, verificar a ocorrência do fato gerador e calcular o montante do tributo devido com base na nova legislação."

2.9. Em tempo, o Órgão Consultivo alinhava seu parecer reconhecendo a relevância da discussão, especialmente ***“quanto à proporcionalidade dos valores envolvidos e dos recolhimentos já realizados no curso dos processos de certificação em andamento, mormente ante a constatação de que as providências administrativas materiais a serem prestadas pela Agência podem variar substancialmente de complexidade entre um novo requisitante e um regulado que já se encontra com determinadas fases de sua certificação já concluídas.”***

2.10. Por fim, assevera que a matéria suplanta a seara estritamente jurídica e destaca que cabe à Diretoria Colegiada deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação e sobre os casos omissos, destacando:

**“48. Nessa seara, somente as áreas técnicas e a Diretoria Colegiada detêm competência para avaliar os aspectos técnicos e de conveniência e oportunidade de eventual necessidade de adoção de quaisquer medidas adicionais em face das circunstâncias relatadas nestes autos, seja na forma de deliberação sobre casos omissos, seja na forma de proposição de ajustes das regras vigentes, na esfera regulamentar ou legislativa, a depender da natureza da alteração pretendida.”**

2.11. Posterior a essa manifestação jurídica, a SPO, em novos documentos técnicos (SEI 9481192 e 9632676), retrata ainda preocupações sobre a exata aplicação do contexto legal vigente nos processos em andamento e traz à luz o seguinte (SEI 9481192):

**"6.2. A TFAC corresponde à remuneração da ANAC pela prestação de serviço. Antes da Lei 14.368/2022, considerava-se cada atividade do processo de certificação como uma prestação de serviço e, portanto, cobrava-se uma TFAC para cada atividade. Após a publicação da norma, entendeu-se a prestação de serviço como a íntegra do processo, ou seja, apenas uma TFAC passou a ser cobrada por todo o processo. Assim, a TFAC atual representa a mesma remuneração anteriormente cobrada em diversas TFACs. Cobrar um valor superior ao vigente significaria cobrança duplicada do mesmo fato.**

6.3. Caso a ANAC entendesse pela primeira forma de abordagem constante da tabela – o pagamento da íntegra dos valores atualmente vigentes, **o custo total do processo para a empresa superaria o valor vigente do serviço.**

(...)

6.5 Por esse motivo, entende-se que essa opção não seria arrazoada.

6.6 A segunda forma de abordagem apresentada na tabela, de pagamento conforme o momento do fato gerador, também apresenta o mesmo problema de cobrança na certificação inicial. Para alteração de EO, no entanto, a cobrança seria inferior ao valor vigente, não remunerando a Agência pela prestação de serviço. Verifica-se que, nessa forma de abordagem, o dispêndio do regulado se daria por sorte ou acaso, novamente não aparentando razoabilidade.

6.7 Por fim, a última forma de abordagem, do pagamento da diferença entre o valor da TFAC vigente e o montante já pago, significa que o interessado arcaria exatamente com o montante hoje entendido pela ANAC como sua remuneração pelo serviço prestado – sem cobranças adicionais ou inferiores. Nesse modelo, as empresas que concluíram seu processo sob a norma vigente pagarão o mesmo valor de um solicitante que iniciou seu processo sob a nova regra. Assim, acredita-se ser essa a opção de cobrança mais razoável."

2.12. Baseado neste ideário de dúvida, a área técnica submeteu à Diretoria proposta de ato normativo (SEI 10137712) tendente à deliberação, no sentido de pacificar o tratamento dos casos omissos. Ato contínuo, distribuído o processo a esta Diretoria, e após uma análise preliminar, entendeu-se

necessário solicitar informações adicionais sobre os processos inseridos no escopo do presente, que foram atendidas, por meio do Despacho GTNO-GNOS (SEI 10442807).

2.13. Antes de avançarmos na análise, ressalto que a concepção regulatória para a cobrança da TFAC, seja no modelo atual, seja no antigo, persegue, primordialmente, precificar a perceptibilidade de tempo, complexidade, custo e entrega material das fases processuais para certificações de longa duração aqui destacadas, sendo o montante da TFAC apenas um espelhamento disso tudo.

2.14. Deve-se ter em mente também que a cobrança de TFAC é justificada pela contraprestação de um serviço público realizado pela Agência, mais especificamente pela superação material de cada uma das fases dos processos de certificação regidas pelo RBAC n.º 121 e 135. Desta forma, inafastável considerar aqui a obrigatória conexão entre o valor cobrado e efetiva atividade estatal exercida. Assim, não se pode ser exigido do regulado nova cobrança pelo mesmo fato gerador já ocorrido. Por outro lado, devida a cobrança de nova TFAC de atividade pendente a ser praticada pela Administração de prestação diversa das anteriormente concluídas.

2.15. Com isso, em que pese haver um novo *modus* de cobrança de TFAC, a relação de proporcionalidade e adequabilidade entre os custos da atividade fiscalizatória e o valor da TFAC devem ser conservadas, permitindo assim um retorno do capital com razoável equivalência na prestação do serviço público à proteção da sociedade. Nesse sentido, importa rememorar trechos do espírito imbrincado na própria exposição de motivos da Medida Provisória n.º 1.089, de 29 de dezembro de 2021, convertida na Lei n.º 14.368, de 14 de junho de 2022 (Programa Voo Simples), a seguir:

**“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 n.º 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.”**

2.16. Dito tudo isso, a SPO, em resposta a diligência desta Diretoria (SEI 10442807), privilegiando toda esse racional de ponderações, propõe, apropriadamente, em seus itens 7 e 8, uma matriz de entendimento e valoração à TFAC, para os processos em andamento, que atinge o valor total ou se aproxima dos valores, caso tivessem iniciado e terminado na alçada do novo arcabouço regulamentar. Ao mesmo passo, sugerem, que para os demais casos que, porventura, venham a ser identificado em situação semelhante, que o rol de atividades e valores sigam essas mesmas premissas.

2.17. Dessa forma, respeitados os princípios da proporcionalidade e tributários fincados nos presentes autos, e, ainda, considerando a competência desta Diretoria de firmar entendimento em casos omissos, compactuo com a proposta da SPO no sentido de que, em regra, o recolhimento da TFAC deva corresponder ao serviço prestado pela Anac, isto é, conforme a "complexidade da operação pretendida" consignada no item "j" do anexo à Resolução 653/2021. Contudo, exclusivamente para os casos em que já houve o recolhimento da TFAC correspondente à etapa mais expressiva da certificação consoante ao modelo de cobrança anterior, a exigência de recolhimento da TFAC quando da ocorrência do fato gerador de acordo com o normativo vigente, deverá se dar em valor correspondente ao nível de complexidade imediatamente inferior previsto no mencionado anexo à resolução 653. Isto, porque os custos administrativos para a prestação do serviço já em fase avançada de produção são significativamente reduzidos e, portanto, justificam o enquadramento em nível de complexidade menor ao nível estabelecido no novo modelo de tributação para o serviço completo, desde que o valor dispendido pelo postulante na obtenção do serviço, ao final, não seja inferior ao especificado na tabela vigente.

### 3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE** à proposta da área técnica (SEI 10442807) quanto às tratativas dos valores a serem cobrados para efeitos de TFAC para os casos em andamento na Agência ali consignados, e aos que, porventura, venham a ser assemelhados.

É como voto.

**LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Ricardo de Souza Nascimento, Diretor**, em 24/10/2024, às 11:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **10618595** e o código CRC **122F1637**.