



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO - CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

DANIEL LIMA PRADO

**OS REFLEXOS DO ENFRAQUECIMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ANAC NA
(IN)SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA**

**JOÃO PESSOA
2025**

DANIEL LIMA PRADO

**OS REFLEXOS DO ENFRAQUECIMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ANAC NA
(IN)SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
à obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientador: Dr. Luis Carlos dos Santos
Lima Sobrinho

JOÃO PESSOA

2025

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

P896r Prado, Daniel Lima.

Os reflexos do enfraquecimento orçamentário da ANAC na (in)segurança da aviação civil brasileira / Daniel Lima Prado. - João Pessoa, 2025.
57 f. : il.

Orientação: Luis Carlos dos Santos Lima Sobrinho.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. ANAC. 2. Intervenção Orçamentária. 3. Contingenciamentos. 4. Agências Reguladoras. 5. Aviação Civil. 6. Segurança Aérea. I. Sobrinho, Luis Carlos dos Santos Lima. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

DANIEL LIMA PRADO

**OS REFLEXOS DO ENFRAQUECIMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ANAC NA
(IN)SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA**

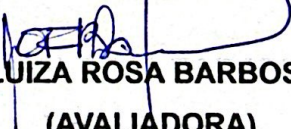
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
à obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

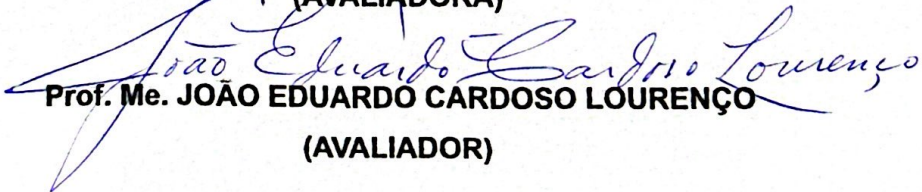
Orientador: Dr. Luis Carlos dos Santos
Lima Sobrinho

DATA DA APROVAÇÃO: 25 DE SETEMBRO DE 2025

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. LUIS CARLOS DOS SANTOS LIMA SOBRINHO
(ORIENTADOR)


Prof. Drª. LUIZA ROSA BARBOSA DE LIMA
(AVALIADORA)


Prof. Me. JOÃO EDUARDO CARDOSO LOURENÇO
(AVALIADOR)

Dedico o presente estudo à minha mãe, Jane Mary da Costa Lima Prado, e ao meu pai, Eduardo de Oliveira Prado, que não apenas me educaram para a vida, como também investiram na minha educação escolar para que, um dia, eu pudesse concluir o curso de Direito na Universidade Federal da Paraíba.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, pela vida, pela saúde e por me conceder força e sabedoria em todos os momentos.

À minha família, pelo apoio incondicional, paciência e incentivo em cada etapa da minha formação. Em especial, aos meus pais, Jane e Eduardo, que sempre acreditaram no meu potencial e me ensinaram o valor do esforço e da dedicação.

À minha namorada, Ana Beatriz, por acreditar em mim e estar presente com amor, carinho e apoio nos momentos mais desafiadores desta caminhada.

Aos amigos da Crisma do Santuário da Imaculada Conceição que, pela alegria que transmitem e pelas orações, aproximam-me de Deus.

Aos meus amigos e colegas de curso, pela parceria e companheirismo que tornaram essa trajetória mais leve e enriquecedora.

Ao meu orientador, Prof. Luis Carlos, pela paciência e ensinamentos fundamentais para a construção deste trabalho.

A todos os professores que contribuíram para minha formação acadêmica, transmitindo conhecimento e inspiração.

Por fim, agradeço a todos que, direta ou indiretamente, fizeram parte desta jornada e colaboraram para a consumação do curso de Direito.

RESUMO

O presente estudo analisa a influência da intervenção orçamentária estatal sobre a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e os reflexos na segurança da aviação civil brasileira. Partindo do estudo da ordem econômica prevista na Constituição Federal de 1988, bem como do papel das agências reguladoras como instrumentos de regulação e fiscalização em setores estratégicos, investigou-se de que maneira o envio de recursos reduzidos, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), e contingenciamentos comprometem a efetividade das frentes institucionais da ANAC. A pesquisa, de caráter bibliográfico e documental, demonstrou que a instabilidade fiscal e, por consequência, a restrição orçamentária, reduz a capacidade da agência de exercer suas atribuições de fiscalização, certificação e regulação. O estudo verificou que a insuficiência de recursos fragiliza a credibilidade internacional do Brasil perante organismos como a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), podendo resultar em sanções e em perda de competitividade no setor aéreo. Além disso, constatou-se que a falta de investimentos compromete a adaptação do país às inovações tecnológicas, colocando o Brasil em posição de vulnerabilidade diante de tendências globais. Por último, verificou-se que a limitação estrutural em órgãos reguladores tem impacto direto na ocorrência de acidentes, como demonstrado pela análise de tragédias que marcaram a aviação nacional e internacional. Concluiu-se que o fortalecimento da ANAC depende da garantia de financiamento estável e suficiente, condição indispensável para a preservação da confiança pública no transporte aéreo, alinhamento do Brasil aos padrões internacionais de segurança, inovação da aviação e, principalmente, proteção da vida dos passageiros transportados em detrimento à lógica fiscal.

Palavras-chave: ANAC; Intervenção Orçamentária; Contingenciamentos; Agências Reguladoras; Aviação Civil; Segurança Aérea.

ABSTRACT

The study analyzes the influence of state budgetary intervention on the National Civil Aviation Agency of Brazil (ANAC) and its effects on civil aviation safety. Based on the study of the economic order established by the 1988 Federal Constitution, as well as the role of regulatory agencies as instruments of regulation and oversight in strategic sectors, the research examined how the allocation of reduced resources, through the Annual Budget Law (LOA), and subsequent contingencies compromise the effectiveness of ANAC's institutional activities. The bibliographic and documentary research demonstrated that fiscal instability and, consequently, budget restrictions reduce the agency's capacity to carry out its oversight, certification, and regulatory duties. The study found that the insufficiency of resources undermines Brazil's international credibility before organizations such as the International Civil Aviation Organization (ICAO), potentially resulting in sanctions and loss of competitiveness in the aviation sector. Furthermore, it was observed that the lack of investments compromises the country's ability to adapt to technological innovations, placing Brazil in a vulnerable position in the face of global trends. Finally, it was verified that structural limitations in regulatory bodies have a direct impact on the occurrence of accidents, as demonstrated by the analysis of tragedies that marked both national and international aviation. It was concluded that the strengthening of ANAC depends on the guarantee of stable and sufficient funding, an indispensable condition for maintaining public confidence in air transport, aligning Brazil with international safety standards, fostering aviation innovation, and, above all, protecting the lives of transported passengers to the detriment of fiscal logic.

Keywords: ANAC; Budgetary Intervention; Budget Contingencies; Regulatory Agencies; Civil Aviation; Air Safety.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Destroços do voo Voepass 2283.....	38
Figura 2 - Simulação do acidente do voo GOL 1907.....	43
Figura 3 - Destroços do voo TAM 3054.....	49

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do número de passageiros transportados no Brasil.....	25
Gráfico 2 - Evolução do número de mercadorias transportadas no Brasil.....	26
Gráfico 3 - Resultado Primário do Governo Central (2003-2024).....	30
Gráfico 4 - Comparação em termos reais do orçamento discricionário da ANAC.....	32

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEAR – Associação Brasileira das Empresas Aéreas
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
ATS – Air Traffic Services
CBA – Código Brasileiro de Aeronáutica
CENIPA – Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DAC – Departamento de Aviação Civil
DECEA – Departamento de Controle do Espaço Aéreo
EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
FAA – Federal Aviation Administration
GOL – GOL Linhas Aéreas
IATA – International Air Transport Association
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICAO – International Civil Aviation Organization
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MCAS – Maneuvering Characteristics Augmentation System
OACI – Organização da Aviação Civil Internacional
PIB – Produto Interno Bruto
PPA – Plano Plurianual
RBAC – Regulamento Brasileiro da Aviação Civil
SARPs – Standards and Recommended Practices
SIPAER – Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos
TAM – Transportes Aéreos Marília
TCU – Tribunal de Contas da União
VARIG – Viação Aérea Rio-Grandense
VASP – Viação Aérea São Paulo
eVTOL – Electric Vertical Take-Off and Landing

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 A INTERVENÇÃO ESTATAL E AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL: FUNDAMENTOS E CONTROLE.....	16
2.1 A Ordem Econômica Constitucional: Princípios e Limites da Intervenção.....	16
2.2 O Regime Jurídico das Agências Reguladoras: Autonomia, Atribuições e Mecanismos de Controle.....	18
2.3 O Processo Orçamentário e a Natureza do Contingenciamento de Verbas das Agências Reguladoras no Brasil.....	20
2.4 A Necessidade de Financiamento Adequado das Agências Reguladoras.....	22
3 A ECONOMIA BRASILEIRA E A REDUÇÃO DO ORÇAMENTO DESTINADO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC).....	25
3.1 A Importância da Aviação para o Brasil e a Regulação do Setor.....	25
3.2 Criação, Missão e Atuação da ANAC.....	27
3.3 Panorama Histórico da Economia e a Redução do Orçamento da ANAC.....	29
4 OS IMPACTOS NA ATUAÇÃO DA ANAC E A POTENCIALIZAÇÃO DOS RISCOS DE ACIDENTES AÉREOS.....	34
4.1 Fiscalização: Inobservância de Perigos Ocultos.....	36
4.2 Certificação: Atraso na Implantação de Novas Tecnologias.....	40
4.3 Regulação: Defasagem a Nível Internacional.....	46
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

O setor da aviação civil, essencial para o deslocamento dos cidadãos, avanço do comércio e desenvolvimento social, é um dos domínios mais importantes para o crescimento da economia brasileira. Conforme relatório da Associação Internacional das Empresas Aéreas - IATA, que cita dados da Oxford Economics de 2023, o impacto total da aviação, somente no Brasil, é de 46,4 bilhões de dólares, representando uma fatia aproximada de 2,1% do Produto Interno Bruto (PIB)¹.

Nesse contexto, é evidente que a intervenção estatal é importante para garantir não apenas a continuidade do setor, como também a segurança dos passageiros transportados, o que envolve a necessidade de salvaguarda de direitos e deveres, seja das empresas que operam no espaço aéreo brasileiro, seja dos cidadãos que utilizam dos operadores para se deslocarem pelo território nacional.

No País, a intervenção estatal na aviação é um exemplo cristalino de intervenção do estado no domínio econômico, sendo materializada pela atuação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), criada no ano de 2006 como agência reguladora federal com o objetivo de fiscalizar, certificar e regulamentar as atividades aéreas e as infraestruturas aeronáutica e aeroportuária no território nacional, promovendo uma maior segurança e eficiência das operações.

Em contrapartida, atualmente, o papel essencial da ANAC e, por extensão, a segurança da aviação comercial brasileira, foram potencialmente afetados tanto pela redução das despesas discricionárias destinadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA) à agência reguladora ao longo da última década, quanto pelos contingenciamentos constantes de tais recursos por meio de decretos, suscitando preocupação acerca da capacidade estatal em manter os elevados padrões de segurança exigidos pelos setores aéreos nacional e internacional.

É indubitável, portanto, que a intervenção orçamentária, seja realizada por meio de redução de orçamento de forma gradativa ao longo dos anos, seja por meio de decretos, apesar de hipoteticamente necessária em momentos de desequilíbrio fiscal, quando mal calibrada, gera efeitos desastrosos em áreas sensíveis da administração pública, as quais lidam diretamente com a segurança dos cidadãos.

¹ INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (IATA). **O valor do transporte aéreo para o Brasil**. Montreal, 2024. Disponível em: <https://www.iata.org/contentassets/bc041f5b6b96476a80db109f220f8904/voa-translations/o-valor-do-transporte-aereo-para-o-brasil---pt.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2025.

Urge entender, ainda, que a referida preocupação é ressaltada frente ao acidente do voo Voepass 2283, em 2024, diante do qual a atuação fiscalizatória da ANAC foi questionada em razão das falhas graves de segurança encontradas após o ocorrido, culminando na cassação definitiva do Certificado de Operador Aéreo (COA) da empresa, o que a impediu de operar no Brasil a partir do ano de 2025.

Logo, reacendeu-se a preocupação com a possibilidade de uma nova crise no setor, já que a última, ocorrida nos anos de 2006 e 2007, restou marcada pelos acidentes mais letais da história da aviação brasileira e pelo ineficiente manejo dos recursos para aparelhamento da ANAC, que surgia à época.

Assim sendo, tratando-se de hipótese de intervenção do Estado no domínio econômico, o presente estudo busca entender em que medida a redução do orçamento e o contingenciamento de verbas destinadas às agências reguladoras, em especial à ANAC, comprometem a segurança da aviação comercial brasileira, porquanto notórias as implicações na efetividade do órgão, mormente no que tange aos poderes fiscalizatório, regulatório e de certificação. Logo, o objetivo geral do estudo é analisar os impactos da redução orçamentária da ANAC nas operações da agência e, consequentemente, na segurança de voo no Brasil.

Por outro lado, têm-se como objetivos específicos apresentar os fundamentos da intervenção estatal no domínio econômico e o regime jurídico das agências reguladoras no Brasil, com especial atenção à destinação de recursos às referidas agências; analisar o panorama histórico da redução do orçamento da ANAC, bem como detalhar as áreas afetadas por contingenciamentos; avaliar seus potenciais reflexos na segurança operacional, observando-se o papel do órgão regulador em garantir o cumprimento de sua missão institucional; e, por fim, trazer exemplos de acidentes aéreos que tiveram como fator contribuinte questões que poderiam ter sido evitadas pela atuação do órgão regulador responsável.

No que se refere à justificativa, o presente estudo contribui para o debate sobre a relevância da intervenção estatal no domínio econômico, a autonomia das agências reguladoras e o impacto do direito financeiro sobre o direito administrativo. Ainda, frisa-se que o tema é de suma importância para a confiança da população no modal aéreo, posto que a fragilização das capacidades fiscalizatória, certificante e regulatória da ANAC tem consequências na ocorrência de acidentes e incidentes aéreos, de maneira que o trabalho busca alertar acerca dos riscos da insuficiência de recursos e frisar a potencial repetição de ocorrências evitáveis em razão disso.

Outrossim, pontua-se que, a título de procedimentos metodológicos, tem-se um estudo dogmático jurídico de natureza qualitativa e enfoque exploratório e descritivo. No que se refere à coleta de dados, elegeu-se a pesquisa bibliográfica e documental para analisar os principais diplomas pertinentes à dinâmica das agências reguladoras no Brasil, em especial da ANAC, bem como da aviação civil brasileira e internacional, buscando abranger artigos científicos, livros jurídicos especializados e documentos governamentais pertinentes.

Pontua-se, também, que o presente estudo está estruturado em três capítulos. Nisso, destaca-se que o capítulo inicial trata da intervenção estatal no domínio econômico, explicando as suas formas direta e indireta, bem como do regime jurídico das agências reguladoras, enfatizando a importância do financiamento adequado para sua efetividade e trazendo a interdisciplinaridade entre ramos do Direito para apresentar a relação do Estado com a economia.

No tocante ao segundo capítulo, este é dedicado à apresentação da evolução da aviação brasileira ao longo dos anos, ressaltando a importância e destaque da ANAC para o país, além de breves dados sobre o panorama da economia brasileira em cerca de duas décadas (2003 a 2024). Nisso, relaciona-se o contexto econômico com a redução orçamentária ocorrida na última década e assevera-se a drástica diminuição do valor real destinado à agência com base na inflação acumulada no período e na necessidade de recomposição orçamentária.

Por fim, o último capítulo demonstra os principais impactos potenciais na missão da agência, mormente no que tange ao enfraquecimento da sua atuação nas frentes de fiscalização, certificação e regulação. Busca-se, dessa forma, conectar os contingenciamentos orçamentários aos riscos para a segurança da aviação, trazendo amostras de acidentes aéreos – a exemplo do acidente mais fatal da história do Brasil, ocorrido com o voo TAM 3054 – que poderiam ter sido evitados por órgãos reguladores caso houvesse cumprimento adequado de suas funções.

2 A INTERVENÇÃO ESTATAL E AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL: FUNDAMENTOS E CONTROLE

2.1 A Ordem Econômica Constitucional: Princípios e Limites da Intervenção

É evidente que a atuação de um Estado na economia deve ser balizada por princípios e regras previamente definidos, de forma que sejam estabelecidos os limites e as responsabilidades no tocante à participação estatal na realização da atividade econômica. A partir disso, o sistema econômico é moldado e se torna possível entender tanto o modo de produção, quanto o modelo econômico a ser adotado, o que orientará a relação do país com o mercado.

No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada pouco tempo após o fim o regime militar de 1964, restou conhecida como “Constituição Cidadã”, porquanto restabeleceu o Estado democrático de direito, assegurou a liberdade de organização política e sindical, reafirmou direitos individuais e sociais, e criou mecanismos de participação popular, de acordo com o presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, em meio ao discurso de promulgação no Congresso Nacional, em 5 de outubro de 1988².

Pode-se afirmar, portanto, que a CRFB/88 se tornou um marco para a promoção do bem-estar social após garantir a existência digna, em seu art.170, *caput*, como principal escopo da ordem econômica constitucional, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. Ainda, estabeleceu diversos princípios que regem a referida ordem econômica, os quais não podem ser desconsiderados pelo Estado, destacando-se o da soberania nacional e da livre concorrência, que serão de importante observação e discussão no presente estudo.

Nisso, enquanto o princípio da soberania nacional demonstra que o Estado brasileiro possui autoridade e autonomia – sem subordinação a interesses externos – para definir as políticas econômicas que direcionarão o mercado interno, o princípio da livre concorrência dita que é necessária a busca por um ambiente de mercado competitivo, de maneira que seja evitada a criação de monopólios e cartéis que prejudiquem a economia brasileira e, conseqüentemente, os consumidores.

Apesar disso, não é possível afirmar que a CRFB/88 adota um modelo completamente liberal de mercado, já que é notório que ela legitima a intervenção do

² GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso na promulgação da Constituição Federal de 1988**. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/conteudo/Constituicao/discursos/disc_ulysses.htm. Acesso em: 21 de jul. de 2025.

Estado na economia, estabelecendo limites cristalinos para a atuação estatal. Assim, urge entender que a referida intervenção pode ser realizada de forma direta ou indireta, isto é, da maneira que mais se adequa às necessidades específicas do mercado e, finalmente, à promoção do bem-estar social.

Sob a ótica constitucional, o professor José Afonso da Silva conceitua a intervenção estatal direta da seguinte forma: “O Estado atua diretamente quando exerce atividade econômica em nome próprio, fundado na necessidade de segurança nacional ou relevante interesse coletivo”³. É exatamente sobre isso que trata o art.173 da CRFB/88, que permite a atuação econômica direta do Estado em caso de notável interesse coletivo ou garantia à segurança nacional.

Não é demais destacar, ainda, o art. 175 da CRFB/88, o qual dispõe que, além da prestação direta do serviço público, a exploração da atividade econômica pelo Poder Público pode se dar sob o regime de concessão ou permissão, por meio de licitação. Assim sendo, o Estado prestará diretamente o serviço público, delegará tal prestação para uma empresa estatal ou, também, concederá ou permitirá a uma empresa que o explore, sendo tais modalidades inseridas na intervenção direta.

Por outro lado, sob o ponto de vista do mercado, o jurista brasileiro Eros Roberto Grau apresenta, em sua obra clássica de direito econômico que, quando o ente estatal intervém diretamente na economia, torna-se agente econômico, posto que se equipara aos particulares e passa a competir com os outros operadores⁴.

À vista do exposto, tem-se, de forma simplificada, que a intervenção direta acontece quando o Estado explora diretamente as atividades econômicas por intermédio das empresas públicas, das sociedades de economia ou das autarquias, evidentemente na forma da lei, de modo que age na condição de agente econômico.

Já no que se refere à intervenção indireta do Estado no domínio econômico, a CRFB/88 traz, em seu art.174, *caput*, que o aparato estatal, na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica deverá exercer funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sempre na forma da lei, sendo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Na lição do professor e jurista Leonardo Vizeu Figueiredo, a regulação jurídica exercida pelo Estado é um dos instrumentos pelos quais a regulação

³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2021.

⁴ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

econômica é operacionalizada. Nisso, a via de regulação da atividade econômica, com a intervenção indireta, nasce a partir da pressão do Estado sobre a economia para garantir um regime de livre concorrência, devolvendo-a à normalidade e sendo evitadas práticas abusivas pelos agentes mais fortes diante dos mais fracos, além de em detrimento do mercado e, conseqüentemente, de toda a sociedade⁵.

Observa-se, portanto, que no modelo indireto de intervenção o Estado atuará como regulador, disciplinando, incentivando ou corrigindo o mercado por meio de leis, normas regulamentadoras, políticas públicas e agências reguladoras, de forma que passa a existir uma fiscalização da concorrência e, ainda, um incentivo ao desenvolvimento em áreas estratégicas da economia brasileira.

2.2 O Regime Jurídico das Agências Reguladoras: Autonomia, Atribuições e Mecanismos de Controle

A rigor, pode-se afirmar que o Poder Público entregou para as agências reguladoras a função regulatória, as quais possuem natureza jurídica de autarquia de regime especial, além de autonomia técnica, funcional e administrativa. Logo, no lugar de exercer diretamente a atividade econômica, o Estado delega a função a esses entes administrativos autônomos, que detêm a experiência técnica pertinente.

Conforme disserta o professor e constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho, em uma concepção moderna de posicionamento estatal em relação ao ambiente econômico, o Estado assume uma postura de regulador de atividades econômicas, podendo tal a regulação ser delegada a entidades administrativas independentes, não diretamente subordinadas ao poder político governamental, quando se fizer necessário. Tal delegação a entes administrativos autônomos e independentes é fundamentada na verificação de que a execução de competências e atribuições estatais necessita de recursos, conhecimentos, experiências técnicas que se encontram, às vezes, fora do aparelhamento estatal⁶.

Assim sendo, pode-se concluir que as agências reguladoras estão sujeitas ao princípio da especialidade, isto é, o Poder Público passa a atribuir a execução e responsabilidade do serviço público à autarquia responsável, por meio

⁵ FIGUEIREDO, Leonardo V. **Direito Econômico** - 11ª Edição 2021. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p.142. ISBN 9788530993290. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530993290/>. Acesso em: 04 ago. 2025.

⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000

de um procedimento de descentralização, sendo a agência especializada na matéria a qual lhe foi incumbida a regulação.

Para o setor de aviação, conforme será observado de forma contundente no presente estudo, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), é uma das principais agências reguladoras instaladas no território nacional, sendo criada para salvaguardar, principalmente, a segurança e a eficiência do setor aéreo, sendo especializada para tratar dos assuntos referentes ao referido modal.

Nesse contexto, no que se refere à autonomia das agências reguladoras, frisa-se que essa é a característica central do regime jurídico de tais entes, consagrada em sua criação como autarquias em regime especial, de forma que a referida autonomia é garantida, por exemplo, por meio de mandatos fixos para seus diretores, que não podem ser exonerados livremente pelo Presidente da República, conforme o art. 3º da Lei 13.848/19⁷:

Art. 3º. A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

O objetivo da independência é blindar a agência de pressões políticas e econômicas de curto prazo, de maneira que seja assegurado que suas decisões passem por análises técnicas e de longo prazo. Ocorre que, como será visto, essa autonomia não é absoluta, já que as agências reguladoras estão sujeitas a um complexo sistema de controle, que pode ser interno, externo, social e até judicial, de maneira a equilibrar a vasta autonomia e amplas atribuições que possuem.

No que se refere ao controle interno, este é exercido pelos próprios órgãos internos das agências, como as corregedorias e ouvidorias, servindo para, inclusive, coletas de denúncias dos próprios empregados. Por outro lado, o controle externo é exercido principalmente pelo Poder Legislativo, por meio do Congresso Nacional, que aprova a indicação dos diretores das agências, bem como pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que exerce o controle financeiro e orçamentário.

Já o controle social é realizado pela sociedade civil organizada e pelos consumidores, que participam de consultas e audiências públicas, conforme dita o

⁷ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 120, p. 1, 26 jun. 2019.

art.9º da Lei nº 9.784/1999⁸ (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), e exercem sua voz por meio das ouvidorias.

Finalmente, o controle judicial acontece quando as decisões das agências reguladoras são questionadas no Poder Judiciário, que deve verificar a legalidade e a constitucionalidade de seus atos, com base no princípio da inafastabilidade da jurisdição, consagrado no artigo 5º, inciso XXXV, da Carta Magna.

Inclusive, a professora brasileira Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que a independência dessas autarquias em relação ao Poder Judiciário é praticamente inexistente, já que apesar de tratar de conflitos em última instância administrativa, é possível o controle de seus atos pelo judiciário, desde esses tenham causado lesão ou ameaça a direito, o que demonstra a possibilidade de controle judicial⁹.

Assim, pode-se afirmar que o regime jurídico das agências reguladoras no Brasil traz um equilíbrio entre a autonomia técnica e a necessidade de controle, já que a referida autonomia assegura que as decisões sejam tomadas com base em critérios técnicos e de longo prazo, ao passo que os meios de controle existem para assegurar a transparência das ações e certificar que prossigam em compasso com os interesses do Estado, porquanto agentes da intervenção estatal indireta.

2.3 O Processo Orçamentário e a Natureza do Contingenciamento de Verbas das Agências Reguladoras no Brasil

No Brasil, o processo orçamentário pode ser observado como o principal instrumento de planejamento e gestão das políticas públicas, atuando como a espinha dorsal da administração federal e, conseqüentemente, das agências reguladoras, que dependem dos recursos para a correta prestação dos serviços.

Na CRFB/88, as disposições acerca do orçamento público são disciplinadas nos arts. 165 a 169, que estabelecem as bases e direcionamentos acerca da tríade orçamentária, que é um conjunto de leis que regem as destinações orçamentárias no período de um ano, sendo essas o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Enquanto o PPA definirá as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da Administração Pública, a LDO orientará a elaboração da lei anual, além de dispor

⁸ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 120, p. 1, 26 jun. 2019.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

sobre as prioridades governamentais. Por último, destaca-se que a LOA é a lei que irá prever a receita e fixa a despesa do governo para o exercício financeiro, assim, é a mais importante para o presente estudo, já que ela trará o orçamento destinado às agências reguladoras de forma individual, a exemplo da ANAC.

Nesse contexto, na lição do professor Harrison Leite, é indispensável que a previsão da receita anual respeite os critérios metodológicos adequados, dando-se com observância de fórmulas matemáticas e estatísticas que envolvem diversos estudos, com o objetivo de que o montante enviado aos destinatários não seja superestimado ou subestimado. Nisso, são utilizados dados econômicos, como os índices do resultado primário do Produto Interno Bruto (PIB), além da inflação e outros instrumentos, para que a efetiva receita se concretize no montante mais próximo possível do estimado na elaboração da lei¹⁰.

Rememora-se que, na condição de autarquias federais de regime especial, as agências reguladoras possuem autonomia administrativa e financeira, crucial para que possam cumprir sua missão de regular e fiscalizar setores estratégicos com independência técnica e decisória. Apesar disso, tem-se que a autonomia financeira é relativa, pois a maior parte de seus recursos, sejam eles provenientes de taxas de fiscalização ou não, precisa ser aprovada pela LOA.

A inclusão de suas despesas no orçamento geral da União é fundamental para cobrir os custos de funcionamento, como salários, manutenção e, principalmente, as atividades finalísticas de fiscalização e regulação dos mercados. Dessa forma, as agências dependem da LOA para terem os recursos necessários para atuar de maneira eficaz e garantir o equilíbrio entre os interesses do setor produtivo e dos consumidores que necessitam dos serviços regulados.

Apesar disso, como observado, é notório que um momento econômico do País deverá trazer implicações nas previsões de receitas observadas na LOA, principalmente quando o Governo não consegue equilibrar as receitas e despesas correntes, causando um desequilíbrio fiscal. Sobre isso disciplina o art.12, *caput*, da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)¹¹:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice

¹⁰ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

¹¹ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

É nesse panorama que, tanto a redução nas previsões da receita, quanto o contingenciamento de verbas emergem como um dos maiores desafios para a atuação das agências. Para ilustrar, cumpre informar que contingenciamento, que consiste no bloqueio temporário de parte do orçamento aprovado, é uma medida discricionária do Poder Executivo, frequentemente utilizada para ajustar as contas públicas e cumprir a meta fiscal estabelecida na LDO, servindo para garantir uma disciplina e responsabilidade no uso do orçamento público pelo Poder Público.

Assim, apesar de ter uma justificativa pela necessidade de controle fiscal, o contingenciamento pode comprometer significativamente o desempenho das agências reguladoras. Ao ter seus recursos limitados, uma agência pode ser forçada a paralisar projetos importantes, adiar a contratação de pessoal ou reduzir sua capacidade de fiscalização, o que pode gerar insegurança jurídica e afetar a qualidade dos serviços prestados à população e, ainda, ter impactos na economia.

Portanto, a redução da previsão orçamentária, aliada à prática de contingenciamentos criam uma tensão entre a responsabilidade fiscal do governo e a necessidade de garantir a autonomia e a eficiência de instituições cruciais para a estabilidade econômica e social do país.

2.4 A Necessidade de Financiamento Adequado das Agências Reguladoras

É evidente que o alcance dos resultados finalísticos das agências reguladoras está diretamente vinculado à disponibilidade de recursos financeiros que lhes permitam desempenhar suas atribuições de forma independente, contínua e tecnicamente qualificada, obtendo a realização plena do serviço público.

Apesar disso, quando o orçamento é insuficiente ou sujeito a cortes frequentes, observa-se um impacto direto na qualidade do serviço prestado ao usuário final, de forma que há não apenas a limitação da eficiência administrativa, princípio trazido de forma expressa pela Constituição Federal, como também afeta o princípio da continuidade do serviço público, um dos pilares da administração.

No que se refere à cristalina ofensa ao princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da CRFB/88, urge analisar o disposto no dispositivo legal, o qual trata acerca dos princípios da administração pública direta e indireta:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

No ensinamento do jurista e professor brasileiro Hely Lopes Meirelles, tem-se o princípio da eficiência como o dever imposto ao agente público de prestar suas atribuições dotadas de qualidades como presteza, perfeição e rendimento funcional. O autor classifica como a eficiência como o mais moderno princípio da função administrativa, porquanto a referida função não se contentaria em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade¹².

Nota-se que a definição de Meirelles dispõe acerca da dimensão restritiva do princípio da eficiência, já que traz o foco no dever do agente público em realizar as suas atribuições de forma correta perante a sociedade, esperando-se que o servidor produza melhores resultados à sociedade a partir das ações tomadas em meio ao exercício do cargo. Ocorre que a limitação da eficiência a partir de um orçamento insuficiente deve ser analisada na dimensão ampliadora do princípio.

Nesse panorama, na dimensão ampliadora, a eficiência disciplina a organização e estruturação da administração pública, buscando melhores êxitos institucionais. Destaca-se que é nesse sentido que o princípio da eficiência é justificado na Exposição de Motivos da Emenda Constitucional n.º 19/98¹³. Vejamos:

(...) incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte

É cediço, portanto, que as agências reguladoras, diante de restrições financeiras, têm o dever de redimensionar suas atividades e adotar medidas de gestão capazes de extrair o melhor resultado possível dos recursos remanescentes, buscando otimizar processos internos e priorizar ações estratégicas.

No entanto, pontua-se que a eficiência não se confunde com a mera capacidade de produzir mais resultados utilizando menos recursos, em termos absolutos, já que quando a diminuição do financiamento ultrapassa determinado

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

¹³ BRASIL. **Exposição de motivos da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 13 ago. 2025.

patamar, inviabilizando o cumprimento integral das competências legais da agência, a exemplo da fiscalização *in loco* ou a atualização de normas técnicas, a eficiência material da atividade regulatória resulta evidentemente comprometida.

Nessa hipótese, não apenas o princípio da eficiência é violado, mas também o da continuidade do serviço público, que Maria Sylvia Zanella Di Pietro define como o princípio pelo qual o serviço público não pode parar em nenhum momento, já que é a exteriorização da forma pela qual o Estado desempenha as funções essenciais ou necessárias à coletividade¹⁴.

Assim sendo, o financiamento adequado não se apresenta como mera prerrogativa administrativa, mas como requisito essencial para que as agências reguladoras, na condição de instrumentos de regulação técnica independentes cumpram o papel para o qual foram instituídas, qual seja, dimensionar uma maior estabilidade e previsibilidade às relações entre o Poder Público, a iniciativa privada e os consumidores que usufruirão dos serviços regulados pelas instituições.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

3 A ECONOMIA BRASILEIRA E A REDUÇÃO DO ORÇAMENTO DESTINADO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC)

3.1 A Importância da Aviação para o Brasil e a Regulação do Setor

O surgimento do transporte pela via aérea no Brasil aconteceu nas primeiras décadas do século XX, desde que o “Pai da Aviação”, Alberto Santos Dumont, realizou a primeira demonstração de voo com o avião que se tornou o aparelho pioneiro na história da aviação, o 14-Bis, no ano de 1906.

No País, pode-se assegurar que a relevância do setor aéreo é acentuada em razão das dimensões continentais do território nacional e pela carência, em diversas regiões, de alternativas eficientes de transporte terrestre ou aquaviário, o que dificultava o crescimento da economia em locais de difícil acesso. Assim, a aviação civil passou a ser essencial, desempenhando papel estratégico tanto no transporte de passageiros quanto na entrega urgente de cargas.

No que concerne ao deslocamento de passageiros, os dados da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)¹⁵ referentes ao mercado doméstico demonstram que, desde a queda abrupta da pandemia, em que houve quase uma paralisação do setor aéreo nacional e internacional, o número de pessoas transportadas internamente cresce a cada ano:

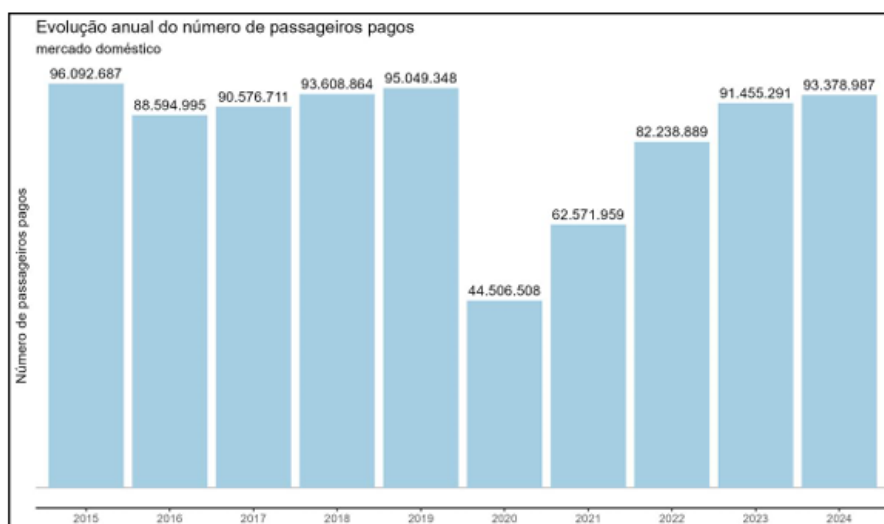


Gráfico 1 - Evolução do número de passageiros transportados no Brasil (ANAC, 2025)

¹⁵ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Anuário de transporte aéreo 2024**. Brasília, jun. 2025. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

Já em relação ao transporte de cargas, os dados, também verificados no Anuário de Transporte Aéreo da ANAC referentes ao ano de 2024 reputam que a Nação bateu recorde de circulação de mercadorias pela via aérea, ultrapassando a máxima histórica ocorrida do ano de 2022:

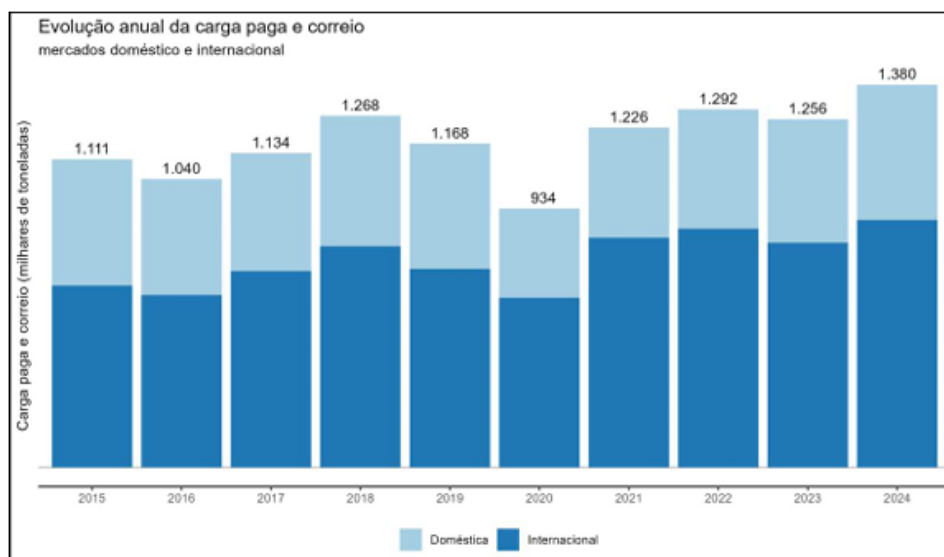


Gráfico 2 - Evolução do número de mercadorias transportadas no Brasil (ANAC, 2025)

O número crescente de passageiros e cargas transportadas nos dias atuais se deve, em larga escala, à criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), no ano de 2005, pela Lei n.º 11.182/2005¹⁶, que proporciona confiança e eficiência ao transporte aéreo brasileiro, possuindo diversos padrões e mecanismos institucionais específicos de fiscalização, certificação e regulação como forma de satisfação do objetivo finalístico da agência que, por meio da exteriorização de seus mecanismos, busca assegurar a segurança da aviação no Brasil.

É notório, portanto, que a existência atual de um arcabouço regulatório vasto e eficaz, garantindo a segurança da aviação brasileira, foi de suma importância para tais reflexos nos dias atuais, diante de uma complexidade crescente na aviação civil, de forma que restou necessário o estabelecimento de padrões de segurança por parte dos operadores aéreos e da tomada de ações que garantissem a presença de padrões técnicos, organização da malha aérea, proteção dos usuários e a conformidade do Brasil com as diretrizes internacionais do setor.

¹⁶ BRASIL. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 set. 2005.

Não é demais destacar que, em um mercado sensível a variações econômicas e geopolíticas como o mercado brasileiro, a regulação efetiva atuou como elemento de mitigação de riscos, prevenindo abusos e garantindo que a expansão do setor ocorresse de forma sustentável e alinhada aos interesses público e privado. A falência das companhias aéreas pioneiras no Brasil – Transbrasil, VASP e VARIG – por exemplo, ressaltou a importância da intervenção estatal no modal.

3.2 Criação, Missão e Atuação da ANAC

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) é um órgão essencial para o funcionamento e a segurança do setor aéreo brasileiro, surgindo com a missão de substituir o antigo Departamento de Aviação Civil (DAC), bem como de modernizar o setor aéreo nacional, seguindo as diretrizes de segurança e eficiência de agências internacionais de aviação. Nesse contexto, destaca-se o inteiro teor do art.2º, *caput*, da Lei nº 11.182/2005¹⁷, que criou a ANAC:

Art. 2º. Compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

É preciso dizer, portanto, que para cumprir a importante missão a qual a ANAC foi incumbida em sua criação, ela atua em várias frentes, sendo as mais evidentes as de regulação, fiscalização e certificação, de modo que ateste que os passageiros estejam seguros e haja estímulos para o desenvolvimento da aviação. Urge destacar que tais frentes são subsidiadas principalmente pelas despesas discricionárias, justamente as quais passaram a ser reduzidas e contingenciadas.

No que diz respeito à frente da regulação, nota-se que a ANAC estabelece as regras para o setor aéreo, definindo padrões técnicos, operacionais e de segurança que devem ser seguidos, obrigatoriamente, pelas companhias aéreas, pilotos, aeroportos e empregados de empresas que atuam nas zonas aeroportuárias, que são fiscalizadas pelos agentes do órgão regulador de forma periódica, sendo necessários o envio de recursos para o deslocamento de agentes .

Vale ressaltar que a ANAC não legisla no sentido formal, em contrapartida possui a prerrogativa legal, atestada pela sua lei de criação, para criar regulamentos técnicos, como os Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil (RBACs), que são

¹⁷ BRASIL. Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 set. 2005.

normas técnicas e operacionais detalhadas, elaboradas pelo órgão, os quais estabelecem diretrizes específicas de operação e segurança para a aviação.

Em relação à frente de fiscalização, a agência reguladora é responsável por monitorar e inspecionar as atividades da categoria para garantir que as normas técnicas sejam efetivamente cumpridas pelos operadores aéreos, o que abrange a fiscalização das aeronaves, dos aeroportos, das empresas aéreas e até das escolas de aviação, podendo aplicar sanções e penalidades em caso de descumprimento das regras, já que o referido descumprimento pode resultar em acidentes fatais.

Nesse íterim, destaca-se que as sanções e penalidades podem incluir a proibição a uma companhia aérea de realizar voos a partir da cassação do seu Certificado de Operador Aéreo (COA), como no caso da empresa Voepass, que teve o COA cassado em definitivo com a identificação, pela ANAC, de várias irregularidades em procedimentos e aeronaves da companhia após fiscalizações¹⁸.

Por último, no tocante à frente de certificação, que a doutrina majoritária entende que o poder de certificar deve ser enquadrado dentro do poder normativo técnico da agência, fazendo parte da frente de regulação. Apesar disso, trata-se-á, no presente estudo, a certificação de forma separada do referido poder normativo, para que reste mais cognoscível os prejuízos causados por falhas em tal frente, ocasionadas pela escassez de recursos necessários para a efetivação.

Nisso, autores como Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁹ e Diógenes Gasparini²⁰, quanto tratam do poder de regulamentação da Administração Pública, enfatizam que agências como a ANAC possuem a prerrogativa legal de emitir normas técnicas detalhadas e, assim, de verificar o cumprimento dessas normas por meio de procedimentos específicos e detalhados para a consumação da certificação.

Nota-se, portanto, que tal atribuição torna a agência reguladora responsável por certificar aeronaves, equipamentos e sistemas de aviação, garantindo que eles atendam aos padrões de segurança e qualidade necessários ao setor aéreo brasileiro, que é um dos motores da economia do País, como observado no presente estudo a partir de sua importância para o transporte de passageiros e mercadorias no território, sendo imprescindível a garantia de segurança.

¹⁸ AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC. **Anac cassa certificado de operador aéreo da Passaredo, principal empresa do grupo Voepass**. Portal GOV.BR, Brasília, 24 jun. 2025. Acesso em 26 de ago. 2025;

¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 38. ed. São Paulo: Fórum, 2025;

²⁰ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Isso posto, é evidente a importância da Agência Nacional de Aviação Civil para o Brasil, tendo relevância desde a garantia da segurança da aviação brasileira, até a garantia de equilíbrio da relação entre consumidores e empresas aéreas, questão que nem todos os países implementaram de forma tão clara, causando problemas não apenas às companhias aéreas, como também aos passageiros.

É, pois, indispensável um subsídio financeiro que atenda às necessidades da agência reguladora em questão, dada a relevância do transporte aéreo no cenário nacional, não apenas em relação ao deslocamento de passageiros, como também à movimentação e entrega de mercadorias em diversas regiões do Brasil.

Ocorre que, como será visto, historicamente a ANAC passou a sofrer com a redução orçamentária destinada pelo Governo por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como pelo impacto decorrente do contingenciamento injustificável de verbas, observado em decretos ao longo dos anos, os quais contingenciaram valores importantes da agência reguladora.

3.3 Panorama Histórico da Economia e a Redução do Orçamento da ANAC

Nos últimos anos, tornou-se evidente a dificuldade do Governo brasileiro em equilibrar as contas públicas, passando a gastar mais do que consegue arrecadar, acumulando déficits, endividamento elevado e perda de confiança dos agentes econômicos, de forma que está, atualmente, com resultado primário (diferença entre receitas e despesas do governo) negativo, com julho de 2025 apresentando um déficit primário de R\$ 58,6 bilhões nas contas do governo central, conforme dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)²¹.

Nisso, deve-se analisar o panorama histórico da economia do País para que se entendam as causas do problema e os resultados dele nas operações aéreas no território nacional, destacando como as agências reguladoras e, principalmente, a ANAC, passaram a ser afetadas com reduções orçamentárias ao longo dos anos em razão do desequilíbrio fiscal causado pelo Governo Federal. .

A rigor, de 2003 até meados de 2014, houve um *boom* de commodities no Brasil, ou seja, havia uma alta venda desses bens primários, de baixo grau de industrialização e padronizados, que funcionam como matérias-primas para a

²¹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional; Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. **Governo central: resultado primário a preços constantes de julho de 2025**. Elaboração: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac/Ipea). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2025.

produção de outros bens. Pode-se dizer que a alta na venda das referidas matérias foi capitaneada pelo crescimento da economia da China, o que expandiu a demanda pelas commodities e pressionou os preços, beneficiando o Brasil.

Nesse contexto, houve um acúmulo expressivo de receita em razão das commodities, enquanto as despesas estavam controladas, o que fomentou um superávit no resultado primário (resultado da diferença entre a arrecadação ou receita e a despesa efetuada pelo país em determinado período) e estabeleceu um padrão de crescimento no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil naquele intervalo de datas, consoante dados do Banco Central, traduzidos pelo gráfico disponibilizado pela empresa Lifetime²²:

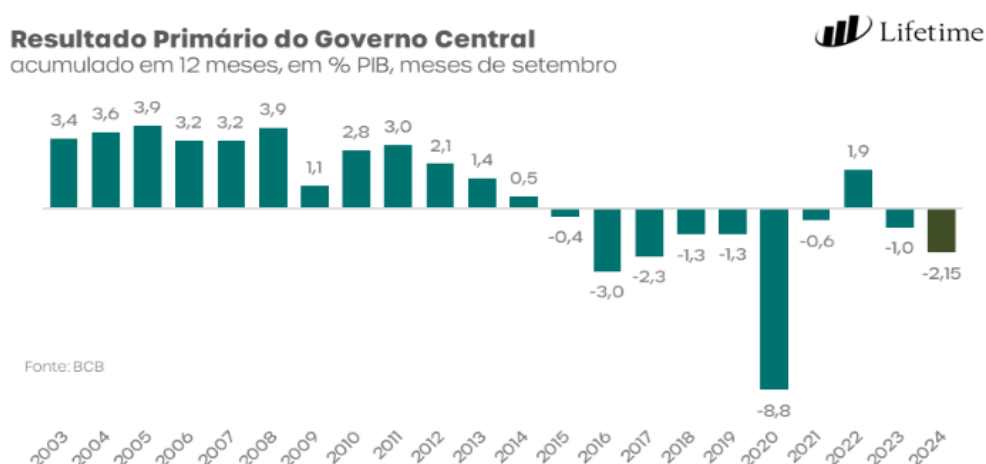


Gráfico 3 - Resultado Primário do Governo Central (2003-2024) (Banco Central do Brasil, 2025)

Ocorre que, como observado no gráfico, a partir de 2015 o Brasil entrou em um momento de recessão econômica, a partir da desaceleração da economia chinesa, que em 2014 teve seu menor crescimento de quase duas décadas²³. Assim, o Governo brasileiro foi obrigado a reduzir os gastos, aumentar impostos e renegociar dívidas para tentar equilibrar as contas públicas, já que um desequilíbrio orçamentário representaria um aumento considerável da dívida pública.

Como observação a se destacar, tem-se que, em 2015, primeiro ano de recessão econômica após o *boom* das commodities, os recursos fixados pela Lei

²² LIFETIME. **O Pacote de Ajuste das Contas Públicas**. Blog – Destaques / Economia, por LFTM Marketing, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://lftm.com.br/blog/destaques/pacote-de-ajuste-das-contas-publicas/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

²³ EXAME. **China cresceu 7,4% em 2014, o nível mais baixo desde 1990**. Exame, 20 jan. 2015. Disponível em: <https://exame.com/economia/china-cresceu-7-4-em-2014-o-nivel-mais-baixo-desde-1990-2/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

Orçamentária Anual (LOA) à ANAC totalizaram R\$ 635,8 milhões, sendo distribuídos R\$ 177,1 milhões às despesas discricionárias, R\$ 306,8 milhões às despesas obrigatórias e, finalmente, R\$ 151,9 milhões à reserva de contingência, conforme dados do Relatório de Gestão da ANAC de 2015²⁴.

Ainda no relatório supramencionado, foi destacado pela agência reguladora que, já em 2015, ano em que as contas ainda estavam relativamente equilibradas, o órgão teve dificuldades com o orçamento disponibilizado pelo Governo, que teve contingenciamentos ao longo do ano:

As principais dificuldades encontradas pela Agência para realização dos seus objetivos em 2015 foram o contingenciamento orçamentário e a falta de quórum da Diretoria. Cabe mencionar que o contingenciamento orçamentário limitou as ações planejadas pela Agência em principalmente dois macroprocessos finalísticos (fiscalização e certificação) sendo necessária a reprogramação dessas atividades. Os outros macroprocessos (normatização, representação institucional e gestão interna) também foram impactados pelo contingenciamento.

Nove anos depois, em 2024, os recursos fixados pela Lei Orçamentária Anual (LOA) à ANAC totalizaram R\$ 566,2 milhões, sendo distribuídos apenas R\$ 114,6 milhões às despesas discricionárias da agência reguladora, representando valor menor do que o destinado em 2015 para tal fim, conforme dados disponibilizados pelo Relatório de Gestão da ANAC de 2024²⁵.

Já em 2025, no que se refere às despesas discricionárias, a ANAC teve R\$120,7 milhões autorizados para o exercício, sendo que havia solicitado R\$172 milhões durante o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), pelo qual a agência deve solicitar o valor necessário para a satisfação de suas operações, o que representa uma redução final de 29,83% do valor inicial requerido formalmente pela agência reguladora para o exercício.

Ressalta-se a redução especificamente no que tange ao orçamento discricionário, já que é com o referido orçamento que o órgão regulador tem discricionariedade de executar as demandas institucionais as quais está incumbido, tendo a flexibilidade de executar ou não. Inclusive, o Congresso Nacional, em seu

²⁴ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Relatório de gestão: exercício de 2015**. Apresentado pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Brasília, DF: ANAC, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/2015/relatorio_de_gestao_anac_exercicio2015.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

²⁵ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Relatório de gestão da ANAC: exercício 2024**. Brasília, DF: ANAC, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/2024/relatorio_de_gestao_anac_exercicio2024.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

Glossário de Termos Orçamentários, define a despesa discricionária como “a despesa cuja execução está sujeita à avaliação de oportunidade pelo gestor”²⁶.

Em comparação a 2015, portanto, o orçamento para despesas discricionárias em 2025 foi menor em R\$56,4 milhões. Ocorre que, levando-se em consideração a inflação acumulada no período, o valor real é muito menor. Considerando o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), índice oficial de inflação, a variação acumulada entre dezembro de 2015 e julho de 2025 foi de aproximadamente 64,75%, conforme calculado no sistema da Calculadora IPCA, disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁷.

Isso significa, portanto, que R\$ 1,00 em 2015 equivale a cerca de R\$1,65 em 2025. Aplicando esse fator de correção, o orçamento discricionário de R\$177,1 milhões em 2015 corresponderia a aproximadamente R\$291,8 milhões em valores de 2025. Vejamos o seguinte gráfico, que ilustra a situação apresentada:

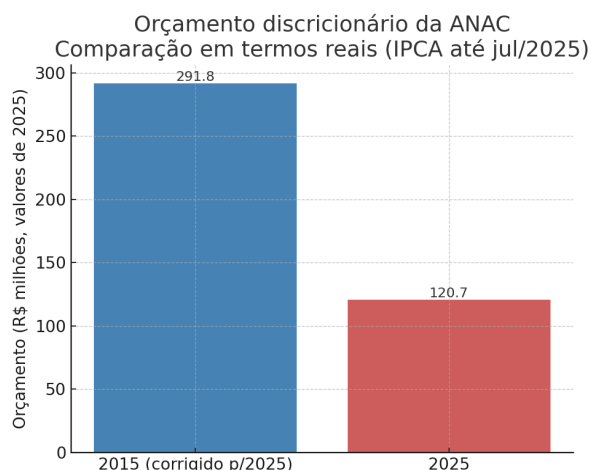


Gráfico 4 - Comparação em termos reais do orçamento discricionário da ANAC
(Elaboração própria, com base em dados da ANAC 2015 - 2025)

Confrontando, então, o montante corrigido com o orçamento efetivamente aprovado em 2025 em relação às despesas discricionárias, de R\$ 120,7 milhões, verifica-se uma redução histórica real de cerca de 59% em comparação ao valor destinado à agência há dez anos, causando enorme prejuízo às contas da agência.

²⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários – Despesa Discricionária: “Despesa cuja execução está sujeita à avaliação de oportunidade pelo gestor”**. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-orcamentario/termo/despesa_discricionaria. Acesso em: 8 set. 2025.

²⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Inflação (IPCA e INPC)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 18 ago. 2025

Em outras palavras, o orçamento atual da agência equivale, em termos reais, a apenas R\$73,3 milhões de 2015, calculando-se a divisão do valor atual pelo índice inflacionário acumulado de 64,75%, o que demonstra uma significativa perda de capacidade financeira da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) ao longo da última década, agravada pela crise econômica vivenciada pelo Brasil diante do desequilíbrio fiscal causado pelo Governo Federal.

Não bastasse a redução histórica no orçamento, a ANAC sofreu, em junho de 2025, contingenciamento orçamentário de R\$30 milhões estabelecido pelo Decreto nº 12.477, de 30 de maio de 2025, valor que foi, posteriormente, recomposto em 50% após esforços de negociação da agência junto ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), que conseguiu a devolução de parte do montante, restando à ANAC o valor de anual de cerca de R\$106 milhões de reais²⁸.

Nota-se que o contingenciamento observado em 2025 – que já ocorre em um ano de reduzido orçamento destinado à ANAC – acontece após uma arrecadação recorde de receitas federais no ano de 2024, atingindo cerca de R\$2,7 trilhões de reais em 2024, segundo o Ministério da Fazenda, sendo o maior valor registrado em trinta anos no Brasil, o que torna injustificável um contingenciamento diante de tal magnitude à agência reguladora em um setor de importante atenção²⁹.

É clarividente, portanto, que tamanha redução orçamentária ocasionou e, possivelmente, ocasionará diversos impactos na atuação da ANAC, seja na frente de fiscalização, seja na frente de regulação, seja até na certificação de aeronaves, ocasionando diversos problemas não apenas aos operadores do sistema aéreo, bem como aos consumidores que usufruem do transporte aéreo para a locomoção.

²⁸ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). **Corte orçamentário é revisto e Anac tem recomposição de 50 %**. Publicado em 3 jul. 2025; atualizado em 15 jul. 2025. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2025/corte-orcamentario-e-revisto-e-anac-tem-recomposicao-de-50>. Acesso em: 22 ago. 2025.

²⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Arrecadação total das receitas federais alcançou R\$ 2,652 trilhões no ano de 2024**. Brasília, 28 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/arrecadacao-total-das-de-receitas-federais-alcancou-r-2-652-trilhoes-no-ano-de-2024>. Acesso em: 8 set. 2025.

4 OS IMPACTOS NA ATUAÇÃO DA ANAC E A POTENCIALIZAÇÃO DOS RISCOS DE ACIDENTES AÉREOS

A redução de recursos discricionários no orçamento da ANAC repercute de forma direta em sua capacidade de cumprir plenamente as funções institucionais que lhe foram atribuídas pela Lei nº 11.182/2005, porquanto o valor discricionário é aquele destinado a custear as atividades finalísticas da agência, a exemplo das fiscalizações em aeroportos e operadores, elaboração e atualização de normas técnicas, bem como certificações de aeronaves e profissionais da aviação.

Cumprir reiterar que as despesas discricionárias diferem das obrigatórias, voltadas principalmente para pessoal e encargos, pois permitem maior flexibilidade na definição de prioridades e na alocação dos recursos. Dessa maneira, constituem o principal instrumento por meio do qual a ANAC consegue adaptar sua atuação às demandas do setor, garantindo tanto a segurança no setor aéreo tanto em relação à segurança operacional (*safety*)³⁰ e proteção contra interferência ilícita (*security*)³¹.

Na questão da fiscalização, o reduzido orçamento, acompanhado de contingenciamentos, pode implicar na diminuição de inspeções *in loco* em aeroportos, oficinas de manutenção e companhias aéreas, fragilizando a detecção de irregularidades operacionais e técnicas, potencializando a ocorrência de acidentes, em que falhas em aeronaves e aeródromos podem passar impunes.

É manifesto que, em um setor no qual a segurança é o elemento central, a limitação de fiscalizações periódicas representa risco potencial de acúmulo de não conformidades. Nisso, a própria ANAC, em comunicado sobre o contingenciamento orçamentário realizado em junho de 2025, apresentou a seguinte conclusão³²:

Atividades essenciais para a aviação civil, como a supervisão e inspeção da conformidade de requisitos mínimos de segurança de operações aéreas, aeronaves, aeroclubes, oficinas de manutenção, operadores aéreos e aeroportuários, podem ser reduzidas a até 60% do patamar planejado, caso não haja recomposição orçamentária. Isso significa que inspeções regulares nesses entes passarão, confirmado o pior cenário, a ser realizadas com frequência muito menor do que o previsto nos programas de vigilância

³⁰ Safety é o panorama em que a probabilidade de ocorrência de acidentes ou incidentes aeronáuticos é minimizada ou mantida em um nível aceitável por meio de um processo contínuo de identificação de perigos e gerenciamento dos riscos existentes. (ANAC,2015)

³¹ Security é o conjunto de medidas, recursos humanos e materiais destinados a proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita em aeroportos e aeronaves que possam colocar em risco a operação aérea, como atentados terroristas. (ANAC,2015)

³² BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). **Cortes orçamentários nos serviços prestados pela Anac**. Publicado em 27 jun. 2025. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2025/cortes-orcamentarios-nos-servicos-prestados-pela-anac>. Acesso em: 25 ago. 2025.

continuada. [...] O cenário é preocupante na medida em que pode aumentar o risco para as operações da aviação civil. Questões de segurança poderão passar despercebidas ou não serem corrigidas tempestivamente, elevando a possibilidade de incidentes ou acidentes aeronáuticos.

Quanto à certificação, a ANAC desempenha papel na certificação de aeronaves, habilitação de pilotos e autorização de operações aéreas, de modo que a escassez de recursos compromete a celeridade desses processos, gerando atrasos na entrada em operação de aeronaves pelas companhias e dificultando a expansão da malha aérea, a exemplo da GOL Linhas Aéreas, que já sofre com a demora de entrega de aviões de modelo 737 MAX-8, encomendados à Boeing³³.

No âmbito da regulação, a redução de investimentos limita a capacidade da Agência de acompanhar a evolução tecnológica e de mercado do setor aéreo, já que a falta de recursos para pesquisas dificulta a formulação de normas atualizadas e alinhadas às melhores práticas globais, desencadeando uma defasagem regulatória que impacta na competitividade das empresas brasileiras e reduzindo a capacidade do Estado de promover um ambiente de mercado equilibrado.

Ademais, no que se refere à regulação, a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) estabelece os padrões internacionais de segurança da aviação, de modo que a falta de recursos pode prejudicar a atualização de normas técnicas e procedimentos necessários à compatibilidade do Brasil com as diretrizes internacionais, devendo tal subordinação ser analisada juridicamente.

Logo, o impacto potencial do contingenciamento orçamentário na ANAC não se limita a questões administrativas internas, mas alcança diretamente a eficiência, a segurança e a credibilidade do sistema de aviação civil, comprometendo a concretização (como já observado no tópico 2.4 do presente estudo), dos princípios da eficiência da administração e da continuidade do serviço público.

Ainda, no que se refere à potencialização dos riscos de acidentes aéreos, embora inequívoco que a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) exerce relevante papel na regulação e fiscalização da segurança operacional da aviação civil, não é plausível afirmar que a ela compete a investigação e a prevenção direta de acidentes aeronáuticos, conforme o Relatório de Gestão da ANAC de 2024³⁴:

³³ RUDENCIANO, Greg. **Crise da Boeing vira desafio adicional para a Gol**. InvestNews, 12 abr. 2024, 07h55. Atualizado em 8 ago. 2025, 16h12. Disponível em: <https://investnews.com.br/negocios/boeing-afunda-na-crise-e-vira-desafio-adicional-para-a-gol/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

³⁴ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. **Relatório de gestão da ANAC: exercício 2024**. Brasília, DF: ANAC, 2025.

Cabe à Anac a regulação do setor de aviação civil, exceto no que se refere ao controle do espaço aéreo e à investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos. Suas normas, incluindo Resoluções e Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil (RBAC), estabelecem conceitos, práticas e procedimentos alinhados a padrões internacionais. Em busca da melhoria contínua e da excelência em suas atividades, a Agência realiza atualizações periódicas em seus regulamentos e normas.

A justificativa para tal afirmação é de que a competência formal para tais atividades é atribuída ao Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), órgão do Comando da Aeronáutica responsável pelo Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER)³⁵.

Assim sendo, o CENIPA, por meio da apuração de ocorrências e da emissão de recomendações de segurança, seja a partir de um incidente, seja a partir de um acidente aéreo, passa a exercer a função específica e independente de prevenção, garantindo a imparcialidade das investigações e a retroalimentação do sistema de segurança da aviação civil, que merece a atenção necessária.

Em que pese a ausência de prevenção direta, é possível dizer que a atuação da ANAC, ao estabelecer normas técnicas e fiscalizar seu cumprimento por operadores e aeroportos, contribui indiretamente para a mitigação de riscos e, portanto, para que seja garantida a redução da probabilidade de acidentes acontecerem no âmbito regulado e fiscalizado pela agência.

Dessa forma, com a falta de recursos adequados para a continuidade satisfatória das atividades de regulação e fiscalização da ANAC, é consequente a potencialização do risco de acidentes aéreos, já que operadores aéreos que não seguem as regras desenvolvidas pela agência podem continuar operando sem as restrições que seriam impostas caso existisse uma fiscalização efetiva.

4.1 Fiscalização: Inobservância de Perigos Ocultos

A rigor, tem-se que a fiscalização é a espinha dorsal da atuação da ANAC, sendo a atividade que mais diretamente se conecta com a garantia da segurança do setor aéreo, baseando-se em um modelo de vigilância continuada, que combina inspeções programadas, auditorias e ações pontuais para garantir que os operadores aéreos cumpram rigorosamente as normas estabelecidas.

³⁵ BRASIL. Força Aérea Brasileira. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. **CENIPA**. Brasília, DF: CENIPA, 2025. Disponível em: <https://www2.fab.mil.br/cenipa/index.php/o-cenipa>. Acesso em: 16 ago. 2025.

Nesse contexto, é indubitável que um menor orçamento discricionário afeta profundamente essa atuação, com consequências perigosas para a segurança e a eficiência operacional, já que a fiscalização das aeronaves, aeroportos e sistemas exige um planejamento técnico e uma matriz de risco, já que a capacidade de a ANAC realizar essa fiscalização de forma eficaz depende diretamente das suas despesas discricionárias, as quais sofreram redução e contingenciamentos.

Sem um orçamento adequado para custear diárias, passagens aéreas e combustível, por exemplo, a agência não consegue bancar a operação de suas equipes de solo aeroportuário, o que reduz drasticamente o alcance de sua fiscalização e pode gerar atrasos de voos em razão da insuficiência de agentes na zona aeroportuária, que deveriam atuar conforme as determinações dos RBACs.

Assim, tal situação causa diversos prejuízos tanto às companhias aéreas que precisam de pontualidade para a operação dos voos, quanto aos passageiros, que sofrerão com atrasos e, na condição de consumidores, poderão acionar as companhias judicialmente para a reparação de danos, o que já é comum no Brasil que, segundo a Associação de Brasileira de Empresas Aéreas (ABEAR), é responsável por 98% das ações judiciais contra companhias aéreas no mundo³⁶.

Repisa-se que, na fiscalização de aeronaves, a atuação da agência vai além de simples inspeções visuais, auditando a aeronavegabilidade, porquanto os fiscais conferem registros de bordo, o cumprimento de diretrizes de manutenção e, ainda, a validade de componentes críticos, garantindo a segurança de voo. Por outro lado, na fiscalização de aeroportos, o escopo é igualmente abrangente, de forma que a ANAC audita a infraestrutura, verificando as condições das pistas, dos pátios, dos sistemas de iluminação e dos serviços de combate a incêndio, além de fiscalizar os operadores de solo e os procedimentos de segurança.

A redução e o contingenciamento do orçamento discricionário, portanto, resulta em uma menor capacidade de observar defeitos, já que há redução na frequência das inspeções necessárias. Nisso, uma aeronave que deveria ser inspecionada a cada seis meses, por exemplo, pode passar um ano ou mais sem a presença de um fiscal, que deveria atuar no local.

³⁶ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS AÉREAS - ABEAR. **Desde 2020, o número de processos contra companhias aéreas aumentou, em média, 60 % ao ano.** Publicado em 12 set. 2024. Disponível em: <https://www.abear.com.br/imprensa/agencia-abear/noticias/desde-2020-numero-de-processos-contra-companhias-aereas-aumentou-em-media-60-ao-ano/>. Acesso em: 8 set. 2025.

Durante o período, um defeito de manutenção, uma falha na estrutura da aeronave ou um erro de procedimento operacional pode passar despercebido, escalando de um problema simples para uma potencial ameaça à segurança. Logo, a agência perde sua capacidade de atuar preventivamente de maneira plena, tornando o setor aéreo mais sujeito a acidentes e incidentes evitáveis.

Nesse panorama, há de se observar o acidente do voo Voepass 2283, ocorrido em 2024, no qual o Relatório Preliminar do CENIPA discorreu que “[...] Durante o voo em rota, após encontrar condições de formação de gelo, houve a perda de controle da aeronave seguida do impacto contra o solo”³⁷.



Figura 1 - Destroços do voo Voepass 2283 (CENIPA, 2024)

Assevera-se que, no relatório supramencionado, o CENIPA apresentou os fatos que antecederam o acidente, trazendo informações do Flight Data Recorder (FDR- gravador de dados de voo) e do Cockpit Voice Recorder (CVR - gravador de voz da cabine), os quais sugeriram falhas no sistema de *airframe de-icing* da aeronave, um dos mecanismos que serve para expulsar a formação de gelo nas superfícies da aeronave, como asas e rotores.

Ainda, destacou-se que o Certificado de Verificação de Aeronavegabilidade (CVA) da aeronave, emitido pela ANAC, estava válido, o que significa que a aeronave estava autorizada a voar, em que pese a existência de outros problemas identificados antes do voo pela empresa, como o sistema “Pack

³⁷ BRASIL. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA). **Reporte preliminar da ocorrência aeronáutica com a aeronave ATR 72-212A, matrícula PS-VPB, operada pela Voepass Linhas Aéreas, em Vinhedo/SP, em 09 ago. 2024**. Brasília, DF: CENIPA, 2024. Disponível em: <https://dedalo.sti.fab.mil.br/en/85259>. Acesso em: 21 ago. 2025.p.2

1”³⁸, passando a estar inoperante poucos dias antes do acidente e permanecendo sem conserto pela companhia aérea até a data da catástrofe.

Apesar de, até o fim da elaboração do presente estudo, não ter sido emitido o Relatório Final do CENIPA sobre o acidente supramencionado, o qual indicará os fatores que o órgão aponta como contribuintes para a consumação do acidente, há de se analisar a existência de diversos indícios de que a ANAC não cumpriu o papel adequado de fiscalização, os quais foram apontados pelo Relatório da Comissão Externa da Câmara dos Deputados, no teor que segue³⁹:

Diante de todo o exposto, apesar de estar consignado que a aeronave acidentada estava certificada para voo em condição de gelo, com os registros técnicos de manutenção atualizados, com o certificado de verificação de aeronavegabilidade válido e que a tripulação estava habilitada para operar aeronave ATR-72, pergunta-se se o que está formalmente no papel correspondia à realidade que cercava a Voepass, suas aeronaves e seus tripulantes. Por outro lado, em relação à ANAC, surgem aspectos que sugerem uma atuação, no mínimo hesitante, com a Agência ficando a dever o porquê de não ter fiscalizado a Voepass com o devido rigor antes do acidente, pois não é crível que essa empresa tenha chegado à situação que levou ao cancelamento do seu Certificado de Operador Aéreo somente após essa ocorrência.

Não é demais destacar, ainda, o seguinte trecho do referido Relatório da Comissão Externa da Câmara dos Deputados, que traz indícios de falhas na atuação da agência reguladora quanto à fiscalização da empresa Voepass em momentos anteriores ao acidente ocorrido em Vinhedo:

De outro lado, em audiência nesta Comissão, as mães de duas das vítimas também prestaram declarações que alcançam, de forma negativa, a fiscalização da ANAC em momentos anteriores ao do acidente. Juntem-se a essas considerações às inúmeras notícias na imprensa nada abonadoras sobre a Voepass e suas aeronaves; tudo deixando a impressão que falta apetite – pelo menos faltava até antes do acidente – à ANAC para fiscalizar a fundo a Voepass.

Diante, inclusive, da conclusão do Relatório da Comissão Externa da Câmara dos Deputados, foi apresentado, no corpo do texto, o Projeto de Lei nº 3.892, de 2025, que propõe a alteração da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, para que exista previsão de regime especial de fiscalização de segurança operacional no âmbito de

³⁸ O sistema “Pack 1” faz parte do sistema pneumático e de ar condicionado da aeronave ATR-72, não tendo sido apontado, até a elaboração deste estudo, como fator contribuinte do acidente.

³⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de Investigação nº 2/2025 – Ocorrência aeronáutica com a aeronave ATR 72-212A, matrícula PS-VPB, operada pela Voepass Linhas Aéreas, em Vinhedo/SP, em 09 ago. 2024**. Brasília, DF: CENIPA, 2025. p. 2.

serviços aéreos regulares e manutenção de produto aeronáutico. Vejamos trecho da justificativa do projeto:

A reforma proposta na normativa da ANAC visa a instituir o referido regime, possibilitando que o órgão regulador, em consonância com sua competência de atendimento do interesse público e de desenvolvimento e fomento da aviação civil, possa instituir regime especial de fiscalização de segurança operacional. O objetivo da medida é o de mitigar riscos e preservar vidas humanas em casos de inconsistências recorrentes no desempenho de ações por parte das empresas de transporte aéreo regular. Ademais, propomos, por meio desta proposição, a possibilidade de exigência de contratação de auditorias técnicas externas e independentes também no âmbito das ações de segurança operacional.

Todavia, é notório que, sem o orçamento adequado, observou-se no presente estudo que, atualmente, a atuação da ANAC já restou prejudicada, de forma que um regime especial de fiscalização demandaria ainda mais verbas, o que supõe a inviabilidade contratação de auditorias externas e incremento das fiscalizações a partir de um regime especial, posto que, atualmente, não haveria capacidade de subsídio por parte da agência reguladora, afetada pela limitação orçamentária causada pela escassez de recursos e pelo contingenciamento.

Ante o exposto, ainda que impossível afirmar que a ausência de redução do orçamento da ANAC tenha sido um dos fatores que contribuíram para a fiscalização ineficiente por parte da agência na operadora Voepass, é possível afirmar que a falta da referida fiscalização adequada potencializa os riscos de acidentes aéreos, causando repercussões graves aos passageiros transportados.

4.2 Certificação: Atraso na Implantação de Novas Tecnologias

A certificação de aeronaves, componentes e novas tecnologias é uma das atividades mais complexas e sensíveis da ANAC, assim, o serviço depende do contínuo investimento, realizado apenas por despesas discricionárias, em equipes técnicas especializadas, realização de testes, inspeções e análises aprofundadas.

É preciso destacar que o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) dispõe, de forma expressa, acerca da atribuição de certificação da autoridade aeronáutica, isto é, da ANAC, de maneira que os operadores cumpram padrões de segurança e, também, de qualidade necessários à aviação brasileira. Nisso, de acordo com o art. 68 do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer), “a autoridade aeronáutica emitirá

certificado de homologação de tipo de aeronave, motores, hélices e outros produtos aeronáuticos que satisfizerem as exigências e requisitos dos Regulamentos”⁴⁰.

Nesse contexto, tanto a redução histórica no orçamento da agência reguladora, quanto os anúncios de cortes orçamentários são um sinal de alerta na frente da certificação, pois têm impacto imediato no mercado, já que as empresas perdem a capacidade de incorporar inovações que poderiam otimizar suas operações e, sobretudo, aumentar a segurança no setor.

Ainda no tocante ao problema na certificação das novas tecnologias disponíveis no mercado, a ANAC, em comunicado emitido pela agência reguladora sobre o contingenciamento orçamentário realizado em junho de 2025, declarou o seguinte⁴¹:

Com o contingenciamento, os deslocamentos de servidores da Anac para desempenhar atividades em processos de certificação de novos operadores aéreos, produtos aeronáuticos e novas tecnologias emergentes foram restringidos. Isso pode limitar o ingresso de empresas estrangeiras e inovações no mercado nacional, além de representar entrave ao desenvolvimento da aviação civil no Brasil. Entre as tecnologias que serão diretamente impactadas destaca-se a certificação dos eVTOLs, sigla em inglês para aeronaves elétricas de pouso e decolagem vertical, que conta com projeto no país liderado pela Embraer, por meio de sua subsidiária Eve Air Mobility.

Como frisado pela agência reguladora no comunicado supramencionado, será diretamente impactada a certificação das eVTOLs, que são aeronaves elétricas de decolagem e pouso vertical, traduzidas do inglês *Electric Vertical Take-Off and Landing*, que podem transportar passageiros de forma rápida em grandes cidades.

Importante frisar que a ANAC, desde o ano de 2023, destaca que, para que esse tipo de aeronave elétrica tenha a capacidade de operar de forma segura e eficiente no território nacional, urge a criação e regulamentação de uma infraestrutura adequada para o seu pouso e decolagem, bem como embarque e desembarque, que são apelidados de Vertiportos⁴².

Ocorre que, sem recursos disponíveis para tal homologação de novas tecnologias no País, aí incluídas as aeronaves de decolagem e pouso vertical

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1986. Art. 68.

⁴¹ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). **Cortes orçamentários nos serviços prestados pela Anac**. Publicado em 27 jun. 2025. Brasília, DF. Disponível em :<https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2025/cortes-orcamentarios-nos-servicos-prestados-pela-anac>. Acesso em: 25 ago. 2025.

⁴² BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). **Sandbox Vertiportos/eVTOLs**. Governo do Brasil. Publicado em 22 set. 2023; atualizado em 22 ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/sandbox-regulatorio/sandbox-vertiportos-evtols>. Acesso em: 25 ago. 2025.

(eVTOLs), diversos são os problemas causados não somente ao transporte de passageiros, que fica concentrado nos grandes aeroportos, como também à economia do Brasil, que poderia arrecadar diversos impostos com as tecnologias.

Destarte, observa-se que autonomia técnica da agência, que se manifesta na capacidade de homologar novas tecnologias, é diretamente minada pela instabilidade financeira, principalmente no contexto do Brasil, um país com dimensões continentais dependente do transporte aéreo, perdendo uma competitividade internacional e expondo o sistema aéreo a defasagens regulatórias.

Não obstante, assevera-se que imbróglis atinentes à certificação adequada de aeronaves e equipamentos pertinentes à segurança de voo também podem causar problemas graves à aviação nacional, incluindo acidentes graves que poderiam ser evitados se fossem destinados mais recursos à ANAC, possibilitando a análise minuciosa de novos projetos relativos às aeronaves e sistemas.

Exemplifica-se de forma breve com o acidente o caso do voo GOL 1907, ocorrido no território brasileiro, em que o Relatório Final A001/CENIPA/2008 apontou deficiências relacionadas à certificação, porquanto encontradas falhas no processo de homologação dos sistemas de vigilância ATS⁴³ e equipamentos embarcados⁴⁴.

Do relatório supramencionado, extrai-se que a aeronave Boeing 737-800 que operava o voo GOL 1907 se chocou no ar com a aeronave Embraer Legacy 600, que realizava voo para a cidade de Manaus. A aeronave que realizava o voo para Manaus declarou emergência e pousou em base aérea localizada na Serra do Cachimbo-PA, sendo relatado pelos tripulantes que houve colisão com objeto desconhecido que, depois, foi identificado como sendo o avião da GOL, tendo sido os destroços do voo encontrados no estado de Mato Grosso com 154 vítimas fatais.

Oportuno destacar que a certificação dos sistemas de vigilância ATS é realizada pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), mas o acidente serve de comparação para que se entenda que a falha na certificação de um sistema operacional, seja pela ANAC, seja pelo DECEA, pode resultar em uma catástrofe sem precedentes, como ocorreu no caso narrado, em que o equipamento

⁴³ ATS é a sigla referente ao termo Air Traffic Services (Serviços de Tráfego Aéreo). Nisso, tem-se que os sistemas de vigilância ATS são os meios técnicos usados pelos órgãos de controle de tráfego aéreo para monitorar, identificar e acompanhar aeronaves em voo.

⁴⁴ BRASIL. Comando da Aeronáutica. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. **Relatório Final A-001/CENIPA/2008**. Brasília, DF: CENIPA, 2008.

completamente funcional e regularmente certificado poderia ter evitado a referida catástrofe e, conseqüentemente, poupado a vida dos passageiros vitimados.



Figura 2 - Simulação do acidente do voo GOL 1907 (IMGUR, 2023)

Ainda, em relação a acidentes aéreos, observando eventos no cenário internacional (sob os quais a ANAC não tem relação), destaca-se os desastres com as aeronaves Boeing 737-MAX, que operavam o voo Lion Air 610, em 2018, e o voo Ethiopian Airlines 302, em 2019, os quais revelaram deficiências graves no processo de certificação de um dos novos sistemas do avião, o *Maneuvering Characteristics Augmentation System (MCAS)*, pela fabricante estadunidense.

Urge entender que o sistema destacado foi uma tecnologia implementada pela Boeing nas novas aeronaves desenvolvidas, tendo a função de compensar alterações no projeto da aeronave e baixar o nariz do avião para evitar perda de sustentação em condições específicas. Nisso, a investigação sobre o ocorrido no voo Lion Air 610 descobriu que houve falha no sistema MCAS, sendo um dos fatores contribuintes para o desastre, que vitimou 189 pessoas após cair em queda livre, consoante dados do Relatório KNKT.18.10.35.04, emitido pela autoridade investigadora da Indonésia a Keselamatan Transportasi⁴⁵.

Não apenas a falha no sistema MCAS, como também o processo acelerado de certificação pelo órgão regulador da aviação nos Estados Unidos, a *Federal Aviation Administration (FAA)* e pela empresa Boeing, motivado por pressões econômicas e concorrenciais, tornou-se fator determinante para a ocorrência do acidente do voo Lion Air 610, restando concluído que a certificação do

⁴⁵ KOMITE NASIONAL KESELAMATAN TRANSPORTASI (KNKT). **Aircraft Accident Investigation Report – PT. Lion Mentari Airlines, Boeing 737-8 (MAX), PK-LQP, Tanjung Karawang, West Java, Republic of Indonesia, 29 October 2018**. Jakarta: KNKT, 2019.

sistema foi feita de forma falha. O Relatório KNKT.18.10.35.04 destacou tal questão de forma clara e contundente:

3.2 Contributing Factors. Contributing factors defines as actions, omissions, events, conditions, or a combination thereof, which, if eliminated, avoided or absent, would have reduced the probability of the accident or incident occurring, or mitigated the severity of the consequences of the accident or incident. The presentation is based on chronological order and not to show the degree of contribution. 1. During the design and certification of the Boeing 737-8 (MAX), assumptions were made about flight crew response to malfunctions which, even though consistent with current industry guidelines, turned out to be incorrect. 2. Based on the incorrect assumptions about flight crew response and an incomplete review of associated multiple flight deck effects, MCAS's reliance on a single sensor was deemed appropriate and met all certification requirements. 3. MCAS was designed to rely on a single AOA sensor, making it vulnerable to erroneous input from that sensor⁴⁶.

Ocorre que, antes de ser completamente elaborado pela autoridade da indonésia o relatório supramencionado, que demorou mais de um ano após o acidente para ser divulgado com as causas, ainda não era sabido que existiam falhas relativas à certificação do sistema MCAS pela Boeing, de forma que outros Boeing 737-MAX continuaram operando sem a correção do problema encontrado.

Assim, a certificação inadequada resultou em outro acidente com as mesmas características, o voo Ethiopian Airlines 302, que também caiu em queda livre e vitimou 157 pessoas, conforme dados do documento emitido pela autoridade da Etiópia que investigou o acidente. Frisa-se que o problema no MCAS também foi posto como fator contribuinte para o acidente no documento emitido pela Ethiopian Accident Investigation Bureau⁴⁷:

3.3 Contributing Factors. 1. The MCAS design relied on a single AOA sensor, making it vulnerable to erroneous input from the sensor; 2. During the design process, Boeing failed to consider the potential for uncommanded activation of MCAS, but assumed that pilots would recognize and address it through normal use of the control column, manual electric trim, and the existing Runaway Stabilizer NNC. The OMB and Emergency AD issued after

⁴⁶ Tradução nossa: 3.2 Fatores Contribuintes. Fatores contribuintes são definidos como ações, omissões, eventos, condições ou uma combinação destes que, se eliminados, evitados ou ausentes, teriam reduzido a probabilidade de ocorrência do acidente ou incidente, ou mitigado a gravidade das consequências do acidente ou incidente. A apresentação está baseada na ordem cronológica e não tem o objetivo de indicar o grau de contribuição. 1. Durante o projeto e a certificação do Boeing 737-8 (MAX), foram feitas suposições sobre a resposta da tripulação a falhas que, embora consistentes com as diretrizes vigentes da indústria, mostraram-se incorretas. 2. Com base nas suposições incorretas sobre a resposta da tripulação e em uma revisão incompleta dos efeitos múltiplos associados na cabine de comando, a dependência do MCAS em um único sensor foi considerada apropriada e atendeu a todos os requisitos de certificação. 3. O MCAS foi projetado para depender de um único sensor de AOA, tornando-o vulnerável a entradas errôneas desse sensor.

⁴⁷ ETHIOPIAN ACCIDENT INVESTIGATION BUREAU. **Aircraft Accident Investigation Report: Ethiopian Airlines Group, B737-8 (MAX), ET-AVJ, near Ejere, Ethiopia, 10 March 2019.** Addis Ababa: EAIB, 2022.

the Lion Air accident included additional guidance but did not have the intended effect of preventing another MCAS-related accident; 3. While Boeing considered the possibility of uncommanded MCAS activation as part of its FHA, it did not evaluate all the potential alerts and indications that could accompany a failure leading to an uncommanded MCAS⁴⁸.

Convém asseverar que o referido documento acerca do acidente do Ethiopian Airlines 302 possui diversas conclusões muito semelhantes às apresentadas no Relatório KNKT.18.10.35.04, do voo Lion Air 610, destacando problemas na produção da aeronave pela fabricante e, conseqüentemente, pela autoridade estadunidense, a FAA, que certificou a aeronave, tal qual a ANAC certifica os aviões fabricados em solo nacional pela Embraer, que é uma das líderes da indústria aeroespacial e atua em diversos segmentos da aviação mundial⁴⁹.

Assim sendo, o caso do sistema MCAS certificado de forma falha no Boeing 737-MAX expõe como a fragilidade institucional e possíveis entraves na certificação de novas aeronaves e inovações em tecnologias embarcadas podem gerar riscos globais à segurança da aviação, como ocorreu na Indonésia e na Etiópia, ainda que a certificação tenha sido feita em países com tradição regulatória consolidada, como nos Estados Unidos, que tem como órgão regulador a FAA.

Em comparação com a realidade brasileira, em que a ANAC enfrenta dificuldades a partir das restrições orçamentárias que comprometem sua capacidade de análise técnica e homologação de inovações, reforça-se a necessidade de se garantir autonomia técnica e os recursos adequados para a certificação adequada das aeronaves e equipamentos, levando em consideração que a falta de pessoal capacitado para a realização de certificação técnica adequada evidentemente causará implicações de falhas e erros evitáveis.

Conclui-se que, sem a autonomia técnica e o adequado envio de recursos, o comprometimento da função de certificação não apenas reduz a competitividade internacional da aviação nacional, mas, sobretudo, cria condições

⁴⁸ Tradução nossa: 3.3 Fatores Contribuintes 1. O projeto do MCAS dependia de um único sensor de AOA, tornando-o vulnerável a entradas errôneas provenientes do sensor; 2. Durante o processo de projeto, a Boeing não considerou o potencial de uma ativação não comandada do MCAS, mas assumiu que os pilotos reconheceriam e solucionariam a situação por meio do uso normal da coluna de comando, do trim elétrico manual e do NNC de Estabilizador em Fuga já existente. O OMB e a AD de Emergência emitidos após o acidente da Lion Air incluíram orientações adicionais, mas não tiveram o efeito esperado de prevenir outro acidente relacionado ao MCAS; 3. Embora a Boeing tenha considerado a possibilidade de uma ativação não comandada do MCAS como parte de sua FHA, não avaliou todos os alertas e indicações potenciais que poderiam acompanhar uma falha, levando a uma ativação não comandada do MCAS.

⁴⁹ EMBRAER. **Somos a Embraer**. Disponível em: <https://www.embraer.com/pt/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

favoráveis para a repetição de tragédias já ocorridas por falhas de certificação tanto no território nacional, quanto em outros países, como demonstrado no presente estudo pelos exemplos pertinentes, como o GOL 1907, Lion Air 610 e Ethiopian 302.

4.3 Regulação: Defasagem a Nível Internacional

É indubitável que a efetividade de uma agência reguladora transcende as suas atividades já destacadas de fiscalização e certificação, de maneira que a referida efetividade é manifestada, principalmente, a partir da capacidade da agência em estabelecer normas que sejam espelho das normas e práticas internacionais, garantindo a integração do país com o sistema global de aviação não apenas em relação à segurança, como também à qualidade do serviço prestado.

Assim sendo, o poder regulamentar da ANAC não pode ser analisado isoladamente das dinâmicas globais e das exigências de órgãos internacionais como a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) ou, em inglês, *International Civil Aviation Organization (ICAO)*, agência internacional criada pela Convenção de Chicago⁵⁰ para promover o desenvolvimento da aviação civil mundial.

Nesse íterim, a Convenção de Chicago de 1944, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 21.713/1946, possui natureza jurídica de tratado internacional multilateral e, além de instituir a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), a referida convenção estabeleceu princípios fundamentais do Direito Aeronáutico, como a soberania plena e exclusiva dos Estados sobre o espaço aéreo acima de seus territórios, bem como regras atinentes à certificação de aeronaves, licenciamento, segurança operacional e harmonização normativa⁵¹.

Destacam-se, ainda, os Anexos Técnicos da Convenção (SARPs – Standards and Recommended Practices), que configuram padrões internacionais a serem observados pelos Estados signatários e que, no Brasil, vinculam diretamente a atuação normativa da Agência Nacional de Aviação Civil, sob pena de responsabilidade internacional do Estado em caso de descumprimento.

Nesse sentido, destaca-se que o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer) dispõe, em seu art.1º, que o Direito Aeronáutico no Brasil é regulado por

⁵⁰ O Brasil é Estado signatário da Convenção de Chicago de 1944, tratado internacional que estabeleceu as bases do Direito Aeronáutico internacional, uniformizando as regras para a aviação civil e criando a OACI.

⁵¹ BRASIL. **Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946**. Promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmada pelo Brasil em Washington, a 29 de maio de 1945. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, p. 12715, 12 set. 1946.

convenções e tratados internacionais de que o País seja signatário, o que aí inclui a Convenção de Chicago, dispondo literalmente que “o Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar”⁵².

Dessa forma, o Brasil, na condição de signatário da Convenção de Chicago e, a partir disso, figurando como membro da OACI, é submetido pelo respectivo órgão a avaliações periódicas e comparações entre os países membros para verificar o cumprimento de seus padrões de segurança a nível internacional, o que compreende auditorias no âmbito da ANAC e em toda a infraestrutura regulada.

Assim sendo, é notório que a redução orçamentária, seguida de contingenciamentos, ao afetar a capacidade operacional da Agência, ameaça indiretamente a posição do Brasil no cenário internacional, gerando uma potencial defasagem normativa e, ainda, um problema às companhias aéreas brasileiras, já que a elaboração e atualização de regulamentos técnicos, isto é, os Regulamentos Brasileiros da Aviação Civil (RBACs), exigem investimento adequado em pesquisa, análise e, ainda, a participação em fóruns internacionais.

Nesse contexto, assevera-se que todas essas atividades dependem das despesas discricionárias destinadas à ANAC (diárias, passagens aéreas, taxas de inscrição e a contratação de consultorias especializadas), exatamente as verbas que, como já observado, passaram a ser destinadas em menor quantidade à agência ao longo dos anos e, ainda, são sujeitas a contingenciamentos constantes.

Com menos recursos, portanto, a agência passa a ser obrigada a reduzir o gasto e, conseqüentemente, deixa de acompanhar as mudanças normativas que surgem no cenário internacional e não consegue abarcar novas tecnologias de segurança ou melhores procedimentos operacionais adotados globalmente, em razão da não incorporação aos Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil (RBACs) tempestivamente, tornando-se uma defasagem que pode ter consequências graves.

Destaca-se como principal consequência a potencial perda de credibilidade do Brasil no cenário internacional, já que a deficiência prolongada na capacidade regulamentar da ANAC, causada por problemas de financiamento, pode levar o Brasil a ser rebaixado nas avaliações da OACI, porquanto já visto que há a realização de auditorias no âmbito de atuação da agência reguladora. Logo, um

⁵² BRASIL. **Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1986. Art. 68.

problema regulatório não apenas mancharia a reputação do país, mas resultaria em sanções e restrições para empresas brasileiras em território estrangeiro.

Salienta-se que a ANAC, é uma das agências reguladoras brasileiras que é motivo de orgulho para os brasileiros já que, conforme relatório da própria instituição, que apresenta os dados da última auditoria realizada pela OACI, em 2016, o Brasil figura em 5º no ranking mundial de segurança da aviação, possuindo os melhores indicadores relacionados à segurança operacional e perdendo apenas do Canadá, Singapura, Coreia do Sul e Emirados Árabes⁵³.

Ocorre que, com uma defasagem regulatória e com a possível identificação do problema pela OACI, o Brasil poderia sofrer sanções, por exemplo, na União Europeia, em que companhias de países que ocupam a *EU Air Safety List*⁵⁴ são proibidas tanto de pousar no continente, quanto de voar no espaço aéreo europeu, ainda que fosse por curto período de tempo, causando não apenas problemas à economia dos referidos países sede das operadoras, como também às próprias companhias, que terão custos elevados de combustível.

Conclui-se, portanto, que o problema orçamentário da ANAC, que afeta a esfera regulatória, transcende a esfera doméstica e se torna uma questão de política externa e econômica, já que resulta na perda da capacidade de garantir a segurança e a competitividade da aviação em nível global, expondo o país a riscos e sanções que poderiam ser evitados com um financiamento adequado e estável. Tais sanções decorrem do aumento do risco em razão da degradação da segurança de voo.

Destaca-se que, no Brasil, diversos acidentes aéreos já possuíram como fator contribuinte⁵⁵ questões atinentes à defasagem regulatória da ANAC, incluindo o desastre aéreo mais fatal ocorrido no território brasileiro, no ano de 2007, quando a aeronave de matrícula PR-MBK, operada pela TAM LINHAS AÉREAS saiu da pista ao pousar no aeroporto de Congonhas, em São Paulo.

⁵³ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **OACI ratifica o Brasil entre os melhores avaliados em segurança operacional**. Brasília, DF: ANAC, 11 maio 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2016/oaci-ratifica-o-brasil-entre-os-melhores-avaliados-em-seguranca-operacional>. Acesso em: 11 ago. 2025.

⁵⁴ Criada pelo Regulamento (CE) nº 2111/2005, a lista contém companhias aéreas que não cumprem padrões internacionais de segurança aérea (especialmente os da ICAO) e companhias aéreas de países cuja autoridade aeronáutica não garante fiscalização adequada (*safety oversight*).

⁵⁵ O Manual de Investigação do SIPAER (MCA 3-6) define fator contribuinte como “ação, omissão, evento, condição ou a combinação destes, que se eliminados, evitados ou ausentes, poderiam ter reduzido a probabilidade de uma ocorrência aeronáutica, ou mitigado a severidade das consequências da ocorrência aeronáutica. A identificação do fator contribuinte não implica presunção de culpa ou responsabilidade civil ou criminal”.

Naquela oportunidade, a aeronave ultrapassou os limites do aeroporto e se chocou com imóvel da própria companhia, resultando no montante de 199 vítimas fatais, sendo que 187 destas estavam no avião e 12 estavam em solo no momento do impacto contra o referido imóvel, conforme conclusão do Relatório Final apresentado pelo CENIPA após investigação⁵⁶.



Figura 3 - Destroços do voo TAM 3054 (ALBERTI, 2007)

O CENIPA, ao publicar o referido Relatório Final do acidente ocorrido com o voo TAM 3054, destacou entre os fatores contribuintes uma lacuna regulatória diretamente relacionada às condições das operações em fatores climáticos diversos nas pistas de pouso e decolagem no aeroporto em que o desastre aconteceu.

Segundo o documento, embora desde o mês de abril de 2006 já houvesse previsão técnica para que a disponibilidade dos reversores fosse requisito para a operação naquele aeródromo, a regulamentação específica somente ocorreu em maio de 2008, praticamente um ano após a tragédia, conforme observado no item 3.2.1.3, alínea g, do instrumento, com inteiro teor a seguir transcrito:

g. Regulação - Contribuiu. Este fator se refere à influência da inadequação ou da ausência de dispositivos legais, regulamentares ou normativos. O órgão regulador, embora já contemplasse a disponibilidade dos reversores como requisito para a operação em Congonhas, pelo menos, desde abril de 2006, tal exigência somente foi normalizada em maio de 2008. A regulamentação oportuna deste requisito teria impedido a operação da aeronave em Congonhas com a pista na condição molhada.

Nesse íterim, constata-se que falhas no processo regulatório, seja por omissão, seja por inadequação normativa, são capazes de impactar diretamente na segurança da aviação, já que a referida regulação é um dos pilares do sistema de

⁵⁶ BRASIL. Comando da Aeronáutica. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. **Relatório Final A-67/CENIPA/2009**. Brasília, DF: CENIPA, 2009.

prevenção de acidentes e atua como barreira institucional capaz de antecipar os riscos existentes e impor os requisitos técnicos necessários de mitigação.

Como visto no caso específico supramencionado, a ausência da norma em tempo hábil abriu lacunas que permitiram a ocorrência do evento, isto é, permitiu que a aeronave operasse em condições adversas que, posteriormente, se revelaram incompatíveis com a segurança necessária à operação em Congonhas,

Diante do acidente, pontua-se que o CENIPA, no relatório final, emitiu um total de 33 Recomendações de Segurança Operacional (RSO) à ANAC diante dos problemas encontrados, incluindo a RSO(A) 182/09-CENIPA, que apresentou a recomendação de revisão da regulamentação vigente à época do evento:

RSO (A) 182/ 09 - CENIPA - Revisar a regulamentação vigente, em coordenação com o Departamento de Controle do Espaço Aéreo, observando as normas e práticas recomendadas emitidas pela Organização de Aviação Civil Internacional, de modo a estabelecer procedimentos, atribuições e responsabilidades quanto à suspensão e à liberação das operações de pouso e mudança das características físicas e/ou operacionais das pistas.

Assim, o acidente do voo TAM 3054 demonstrou de maneira trágica que a falta de estrutura regulatória adequada não é apenas um problema abstrato, mas um fator contribuinte real para a ocorrência de acidentes aéreos, de forma que é preocupante o cenário atual de restrição orçamentária enfrentada pela ANAC, porquanto a capacidade da agência de responder tempestivamente a demandas regulatórias, com a implementação de normas baseadas em evidências técnicas levantadas por investigações de segurança operacional, é afetada de forma direta.

Dessa forma, urge entender que a redução de recursos orçamentários não pode ser tratada apenas como um entrave administrativo ou financeiro, mas como um elemento que repercute de forma concreta na eficácia regulatória e, por consequência, na segurança das operações aéreas, o que torna sobressalente a importância de assegurar a dotação orçamentária adequada da ANAC, sob pena de que fragilidades institucionais transformem riscos latentes em eventos fatais, exemplificados pela catástrofe do voo TAM 3054.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo verificou, de maneira sistemática, a relação entre a intervenção do Estado no domínio econômico, o funcionamento da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a segurança da aviação brasileira. Nisso, observou-se os impactos diretos e indiretos que o enfraquecimento orçamentário é capaz de causar à atuação e à missão da agência reguladora, trazendo exemplos práticos de acidentes aéreos que tiveram como fator contribuinte problemas atinentes à fiscalização, certificação e regulação por parte de órgãos reguladores.

Iniciou-se com a análise constitucional da ordem econômica, tratando dos fundamentos da intervenção estatal e do regime jurídico das agências reguladoras, para, assim, frisar a importância do transporte aéreo para o desenvolvimento do país e compreender o contexto econômico vivenciado, por fim, identificando os impactos concretos da redução e do contingenciamento de verbas sobre a atuação da ANAC e, conseqüentemente, na segurança do setor aéreo.

Constatou-se, de forma inicial, que a Constituição Federal de 1988 instituiu um modelo de economia que combina a livre iniciativa com a intervenção do Estado em setores estratégicos, legitimando tanto a regulação quanto a fiscalização de atividades de relevante interesse público. Logo, as agências reguladoras, criadas como autarquias em regime especial, exercem papel central para conferir estabilidade, previsibilidade e eficiência à atuação estatal, especialmente em áreas de grande complexidade técnica no Brasil, como no setor regulado pela ANAC.

Em sequência, ainda que diante da importância do modal aéreo para o Brasil, demonstrou-se que a instabilidade fiscal nos últimos anos (comprovada pela análise histórica da economia brasileira) repercutiu diretamente na disponibilidade de recursos para a ANAC, levando-se em consideração que a redução do orçamento da agência em uma década, dos anos de 2015 a 2025, em termos reais, alcançou patamares superiores a 50% em comparação a 2015.

Logo, entre contingenciamentos e recomposições orçamentárias, houve o comprometimento não apenas da autonomia financeira da agência, mas principalmente de sua capacidade de cumprir com as atribuições finalísticas previstas na Lei nº 11.182/2005. O cenário em vista evidenciou, portanto, a contradição entre a exigência constitucional de eficiência e continuidade do serviço público e a realidade da escassez financeira imposta à ANAC.

No plano prático, verificou-se que a insuficiência de recursos afeta três frentes principais de atuação da agência. No âmbito fiscalizatório, a redução de inspeções *in loco*, ocasionada pela ausência de pessoal e equipamentos adequados, fragiliza a detecção de irregularidades e potencializa o risco de acidentes, conforme visto em indicativos oficiais relacionados ao voo Voepass 2283.

No campo da certificação, atrasos na homologação de aeronaves, tripulantes e equipamentos prejudicam a expansão da malha aérea e a modernização do setor. Ademais, falhas na referida certificação dos sistemas pelos órgãos reguladores podem vir a ser fatores contribuintes em acidentes aéreos, conforme demonstrado pelo voo GOL 1907, Lion Air 610 e Ethiopian Airlines 302.

Já no âmbito regulatório, constatou-se que a defasagem em relação aos padrões internacionais ameaça a competitividade do Brasil e gera sanções no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Ainda, o estudo de acidentes confirma que o descompasso regulatório é fator contribuinte de tragédias evitáveis, como foi visto no caso do voo TAM 3054, o mais fatal da história do Brasil.

Do ponto de vista jurídico, portanto, conclui-se que o subfinanciamento da ANAC não se limita a um problema de cunho administrativo, mas configura violação direta a princípios constitucionais e infraconstitucionais, como os da eficiência, da continuidade do serviço público e da proteção da vida e da segurança dos cidadãos.

Outrossim, o referido subfinanciamento compromete a realização da própria finalidade da agência reguladora, que é atuar com autonomia técnica e independência decisória para assegurar a segurança e a regularidade das operações aéreas, mormente em um país extenso que depende do modal aéreo.

Indispensável repisar, porém, que não restou comprovado que os acidentes estudados no decorrer da pesquisa tiveram relação direta ou indireta com a redução no orçamento destinado aos órgãos reguladores citados. Em contrapartida, restou demonstrado que a redução e o contingenciamento de verbas destinadas à ANAC têm relação direta com o enfraquecimento de sua autonomia institucional técnica e, logo, de poderes de fiscalização, certificação e regulação.

Nesse panorama, concluiu-se que o referido enfraquecimento dos ramos de atuação da agência reguladora têm como resultado direto a potencial contribuição em acidentes aéreos, como restou confirmado pelos dados e relatórios finais de tragédias graves que foram trazidos ao estudo.

Assim, evidenciou-se que a intervenção orçamentária é convertida em risco concreto à vida humana e em ameaça à confiança da sociedade no transporte aéreo, principalmente quando aplicada de forma desproporcional ou sem considerar as peculiaridades de setores sensíveis, como é o caso da aviação.

Diante do exposto, a conclusão central deste trabalho é que o fortalecimento da ANAC depende da adoção de mecanismos que assegurem o financiamento adequado da agência, blindando-a de contingenciamentos excessivos e assegurando-lhe a capacidade de cumprir suas funções legais e constitucionais. Frisa-se que tal medida não deve ser compreendida como privilégio institucional, mas como requisito mínimo para preservar vidas, manter a confiança da sociedade no transporte aéreo e alinhar o Brasil aos padrões internacionais de segurança.

Dessa forma, a reflexão proposta não se encerra com a constatação dos imbróglis, mas aponta para a necessidade de repensar a forma como o Estado brasileiro equilibra a responsabilidade fiscal com a proteção de setores estratégicos. No caso da aviação civil, a lição trazida é de que a negligência com o financiamento adequado de sua agência reguladora pode custar muito caro, não apenas no que concerne a termos econômicos, mas à vida dos passageiros transportados.

A superação desse imbróglio é, portanto, um desafio urgente para o Direito, para as políticas públicas e para a própria democracia brasileira, que deve garantir, em última instância, a primazia da dignidade da pessoa humana, garantida na CRFB/88, em detrimento à lógica puramente fiscal.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS AÉREAS (ABEAR). **Desde 2020, o número de processos contra companhias aéreas aumentou, em média, 60 % ao ano.** Publicado em 12 set. 2024. Disponível em: <https://www.abear.com.br/imprensa/agencia-abear/noticias/desde-2020-numero-de-processos-contra-companhias-aereas-aumentou-em-media-60-ao-ano/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Anuário de transporte aéreo 2024.** Brasília, jun. 2025. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Anac cassa certificado de operador aéreo da Passaredo, principal empresa do grupo VOEPASS.** Portal Gov.br, Brasília, 24 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Relatório de gestão: exercício de 2015.** Apresentado pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Brasília, DF: ANAC, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/arquivos/2015/relatorio_de_gestao_anac_exercicio2015.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Relatório de gestão da ANAC: exercício 2024.** Brasília, DF: ANAC, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/arquivos/2024/relatorio_de_gestao_anac_exercicio2024.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Corte orçamentário é revisto e Anac tem recomposição de 50%.** Portal Gov.br, Brasília, 3 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Cortes orçamentários nos serviços prestados pela Anac.** Portal Gov.br, Brasília, 27 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Sandbox Vertiportos/eVTOLs.** Portal Gov.br, Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de Investigação nº 2/2025 – Ocorrência aeronáutica com a aeronave ATR 72-212A, matrícula PS-VPB, operada pela Voepass Linhas Aéreas, em Vinhedo/SP, em 09 ago. 2024.** Brasília, DF: CENIPA, 2025. p. 2.

BRASIL. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA). **Reporte preliminar da ocorrência aeronáutica com a aeronave ATR 72-212A, matrícula PS-VPB, operada pela Voepass Linhas Aéreas, em Vinhedo/SP, em 09 ago. 2024.** Brasília, DF: CENIPA, 2024. Disponível em: <https://dedalo.sti.fab.mil.br/en/85259>. Acesso em: 21 ago. 2025.p.2

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários – Despesa Discricionária: “Despesa cuja execução está sujeita à avaliação de oportunidade pelo gestor”.** Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_discricionaria. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. **Relatório Final A-001/CENIPA/2008**. Brasília, DF: CENIPA, 2008.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. **Relatório Final A-67/CENIPA/2009**. Brasília, DF: CENIPA, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários – Despesa Discricionária.** Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_discricionaria. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946**. Promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmada pelo Brasil em Washington, a 29 de maio de 1945. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, p. 12715, 12 set. 1946.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Exposição de motivos disponível em: <https://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Força Aérea Brasileira. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA). **O CENIPA**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.fab.mil.br/cenipa/>. Acesso em: 16 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1986.

BRASIL. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005**. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 set. 2005.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 120, p. 1, 26 jun. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Arrecadação total das receitas federais alcançou R\$ 2,652 trilhões no ano de 2024**. Brasília, 28 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/arrecadacao-total-da-s-de-receitas-federais-alcancou-r-2-652-trilhoes-no-ano-de-2024>. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado primário do Governo Central (2003-2024)**. Brasília, jul. 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

EMBRAER. **Somos a Embraer**. São José dos Campos, 2025. Disponível em: <https://www.embraer.com/pt/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

ETHIOPIAN ACCIDENT INVESTIGATION BUREAU. **Aircraft accident investigation report: Boeing 737 MAX-8**. Addis Ababa, 2019.

EXAME. **China cresceu 7,4% em 2014, o nível mais baixo desde 1990**. São Paulo, 20 jan. 2015. Disponível em: <https://exame.com/economia/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

FIGUEIREDO, Leonardo V. **Direito Econômico** - 11ª Edição 2021. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p.142. ISBN 9788530993290. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530993290/>. Acesso em: 04 ago. 2025

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso na promulgação da Constituição Federal de 1988**. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/conteudo/Constituicao/discursos/disc_ulysses.htm. Acesso em: 21 de jul. de 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Inflação (IPCA e INPC)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 18 ago. 2025

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (IATA). **O valor do transporte aéreo para o Brasil**. Montreal, 2024. Disponível em: <https://www.iata.org/contentassets/bc041f5b6b96476a80db109f220f8904/voa-translations/o-valor-do-transporte-aereo-para-o-brasil---pt.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2025.

INVESTNEWS. RUDENCIANO, Greg. **Crise da Boeing vira desafio adicional para a Gol**. InvestNews, São Paulo, 12 abr. 2024. Atualizado em 8 ago. 2025. Disponível em: <https://investnews.com.br/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

KOMITE NASIONAL KESELAMATAN TRANSPORTASI (KNKT). **Aircraft Accident Investigation Report – PT. Lion Mentari Airlines, Boeing 737-8 (MAX), PK-LQP, Tanjung Karawang, West Java, Republic of Indonesia, 29 October 2018**. Jakarta: KNKT, 2019.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

LIFETIME. **O Pacote de Ajuste das Contas Públicas**. Blog – Destaques / Economia, LFTM Marketing, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://lftm.com.br/blog/destaques/pacote-de-ajuste-das-contas-publicas/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 38. ed. São Paulo: Fórum, 2025.

ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL – OACI. **Safety oversight audit report: Brazil**. Montreal, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2021.