ANEXO I

AEROCLUBES: REGIME JURÍDICO E POLÍTICA PÚBLICA

CAPÍTULO I — DA NATUREZA JURÍDICA E INSTITUCIONAL DOS AEROCLUBES E DE SUA DISTINÇÃO DAS ESCOLAS, CLUBES DE VOO E CLUBES AERODESPORTIVOS, CIACS E CURSOS

1.1. Premissa necessária ao Programa Nacional de Capacitação e Desenvolvimento da Aviação Civil

A adequada formulação de uma política nacional de capacitação e desenvolvimento da aviação civil exige:

- Compreender a política pública histórica.
- Porque e como chegamos aqui.
- Compreender e distinguir instituições que, embora possam exercer atividades semelhantes ou complementares, não possuem a mesma natureza jurídica, histórica, funcional ou regulatória.

Nesse contexto, é essencial esclarecer que aeroclube não é sinônimo de Centro de Instrução de Aviação Civil — CIAC, escola de aviação civil, curso de aviação civil, clube de voo ou associação aerodesportiva.

O aeroclube constitui categoria jurídica própria e historicamente individualizada pelo Direito Aeronáutico brasileiro. Trata-se de pessoa jurídica privada, organizada sob forma associativa, à qual a legislação federal atribuiu características, finalidades e funções específicas, inclusive:

- ensino e prática da em todas suas categorias,
- aerodesporto,
- preservação e difusão da cultura aeronáutica,
- elo entre a sociedade e o mundo da aviação,
- apoio a aviação geral,
- Apoio a defesa civil, urgências, emergências e missões de notório interesse coletivo.

A atividade de ensino constitui, portanto, uma das funções possíveis do aeroclube, mas não esgota sua natureza.

Da mesma forma, o desenvolvimento de atividades aerodesportivas constitui uma de suas vocações legais, sem convertê-lo, por isso, em simples associação aerodesportiva.

Ou os voos recreativos não o transforma em um mero clube de voo.

Essa distinção não decorre de interpretação recente. Ela pode ser demonstrada de maneira objetiva por uma linha normativa contínua iniciada ainda na década de 1930, reiterada pelo Código Brasileiro de Aeronáutica, pela legislação de criação da ANAC e pela própria regulamentação da Agência.

1.2. Desde a década de 1930, a legislação distingue aeroclubes de escolas, cursos e outras entidades aeronáuticas

Uma das primeiras demonstrações normativas dessa diferenciação aparece no Decreto-Lei nº 678, de 12 de setembro de 1938, que aprovou regulamento para concessão de subvenções aos “aero-clubes, clubes de planadores e escolas civis de aviação”.

A própria norma tratava essas organizações como categorias distintas. Mais significativamente, ao disciplinar as escolas, referia-se expressamente às “escolas civis de aviação, inclusive as que forem mantidas pelos aero-clubes”.

A construção legislativa é inequívoca: o aeroclube podia manter uma escola; logo, a escola não se confundia com o aeroclube que a mantinha. O mesmo diploma ainda previa subvenções para aquisição de aeronaves destinadas à prática de voo pelos associados, separadamente das subvenções destinadas à formação de alunos.

No ano seguinte, o Decreto-Lei nº 1.683, de 14 de outubro de 1939, aprofundou essa diferenciação. O diploma organizou juridicamente os aeroclubes e reconheceu-os como entidades de utilidade pública. Ao mesmo tempo, seu art. 10 submeteu à autorização e fiscalização do Departamento de Aeronáutica Civil:

“as escolas ou cursos mantidos pelos aero-clubes” e, separadamente, as demais escolas ou cursos de aviação civil.

Já naquele momento, portanto, o ordenamento identificava claramente três realidades diferentes:

a instituição aeroclube; a escola ou curso eventualmente mantido pelo aeroclube; e as demais escolas ou cursos independentes.

Em 1943, o Decreto nº 11.278 voltou a adotar expressamente a denominação “Aeroclubes e Escolas de Aviação Civil”, disciplinando a concessão de subvenções para formação de pilotos, monitores, mecânicos e radiotelegrafistas. Novamente, as duas categorias apareciam lado a lado, e não como sinônimos.

Essa repetição legislativa ao longo de diferentes diplomas demonstra que a diferenciação entre aeroclube e escola não é terminológica ou acidental. Ela integra a própria formação histórica do sistema brasileiro de aviação civil.

1.3. O Decreto-Lei nº 205/1967 consolida o modelo jurídico brasileiro de aeroclube

O Decreto-Lei nº 205, de 27 de fevereiro de 1967, representa a consolidação mais completa do regime jurídico institucional dos aeroclubes.

O diploma define qual modelo de instituição seria juridicamente reconhecido como aeroclube e cria em torno dessa categoria um conjunto próprio de finalidades, requisitos institucionais, disciplina patrimonial, relação com bens públicos, subvenções, auxílios e mecanismos de fiscalização. Concebendo-o como sociedade civil com patrimônio próprio e administração local, cuja atuação não se limita ao ensino. O Decreto-Lei estabelece ainda destinação específica de receitas, afetadas para suas finalidades institucionais, disciplina os bens públicos confiados às entidades e impõe adaptação ao regime legal.

O art. 11 determina que os aeroclubes então existentes que não se adaptassem ao Decreto-Lei dentro do prazo estabelecido teriam suas autorizações cassadas. O art. 10, por sua vez, prevê que uma entidade cuja autorização tiver sido cassada pode, em determinadas circunstâncias, obter nova autorização antes do prazo ordinário caso renunciasse a qualquer subvenção ou auxílio e demonstrasse condições econômicas próprias de funcionamento.

Ele também instituiu um regime de qualificação jurídica especial, permitindo à Administração identificar quais associações atendiam ao modelo brasileiro de aeroclube e, a partir dessa condição, quais poderiam integrar políticas públicas especificamente destinadas a essa categoria.

1.4. A Portaria nº 05/GM-5/1975 transforma o regime legal em qualificação administrativa concreta

A Portaria nº 05/GM-5, de 4 de fevereiro de 1975, constitui etapa fundamental dessa evolução porque aprovou as “Instruções para organização e funcionamento dos Aeroclubes”. Sua função era operacionalizar administrativamente o regime legal: estabelecer como a autoridade aeronáutica identificaria, organizaria e fiscalizaria as entidades enquadradas como aeroclubes.

A importância dessa Portaria é confirmada pela própria regulamentação posterior. A Portaria nº 495/GM-5/1977 foi expressamente editada para complementar a Portaria nº 05/GM-5, que a própria ementa identifica como o ato que aprovava as Instruções de organização e

funcionamento dos aeroclubes. Forma-se, assim, uma estrutura jurídica clara: **a lei federal definia a categoria aeroclube; a regulamentação específica permitia verificar quais entidades efetivamente atendiam aos requisitos dessa categoria; e políticas próprias poderiam utilizar essa qualificação como requisito de elegibilidade.**

1.5. A Portaria nº 495/GM-5/1977 comprova a relação entre qualificação institucional e política pública

A Portaria nº 495/GM-5, de 17 de maio de 1977, constitui uma das demonstrações mais importantes de que a diferenciação jurídica dos aeroclubes produzia consequências concretas de política pública. Ela não concedia seu regime específico a qualquer associação, escola de pilotagem, empresa ou entidade aeronáutica. Ela se dirigia ao aeroclube detentor de Certificado de Atividade Aérea emitido pelo Departamento de Aviação Civil, utilizando, portanto, a qualificação administrativa da entidade como condição para incidência do tratamento especial.

A própria ANAC registra oficialmente que a Portaria nº 495 "complementa a Portaria nº 05/GM-5 [...] que aprova Instruções para organização e funcionamento dos Aeroclubes".

O modelo era, portanto:

1. definição legal do aeroclube → DL205/67
2. regulamentação própria → Portaria 05/75
3. enquadramento e certificação → CAA
4. identificação objetiva das entidades regulares → Aeroclubes
5. **acesso aos benefícios e instrumentos de política pública previstos nas normas específicas. → Portaria 495/77**

Não se tratava de benefício destinado genericamente a qualquer entidade que ministrasse instrução, mas sim de política destinada a uma categoria previamente qualificada e fiscalizada. "**AEROCLUBE**" Esse elemento é essencial para compreender por que a antiga política pública distinguia aeroclubes de escolas comerciais, cursos ou outros operadores privados.

1.6. O Código Brasileiro de Aeronáutica reafirma a autonomia conceitual do aeroclube

A promulgação do Código Brasileiro de Aeronáutica — Lei nº 7.565/1986 não eliminou essa categoria. Ao contrário, reafirmou-a em nível legal. O CBA incluiu expressamente o **Sistema de Formação e Adestramento de Pessoal** entre os componentes da infraestrutura aeronáutica brasileira. Dentro desse sistema, o legislador reservou uma seção própria aos aeroclubes.

A definição do art.97 merece atenção. O legislador não diz que aeroclube é uma escola, curso, centro de treinamento ou associação dedicada exclusivamente ao esporte. Define-o como sociedade civil de atuação local ou regional, com patrimônio e administração próprios e múltiplas funções aeronáuticas.

O §1º do mesmo artigo inclui, entre seus serviços, ensino e adestramento de pessoal de voo, além de outras atividades aeronáuticas. Portanto, no direito positivo vigente:

O ensino é função do aeroclube; não é definição exaustiva do que é um aeroclube.

1.7. O RBHA 140 confirmava que "ser aeroclube" e "ministrar curso" eram situações regulatórias diferentes

Essa distinção foi preservada de forma particularmente clara pelo RBHA 140, denominado "Autorização, Organização e Funcionamento de Aeroclubes". A norma estabelecia um processo próprio de autorização para funcionamento da instituição e previa o Certificado de Atividade Aérea — CAA como documento que efetivava sua autorização definitiva.

O próprio RBHA determinava que nenhuma entidade poderia funcionar como aeroclube sem CAA. Ao mesmo tempo, a autorização da entidade como aeroclube não se confundia com a aprovação dos cursos. O regulamento exigia documentação específica relativa à homologação ou autorização dos cursos e estabelecia que, para ministrá-los, o aeroclube deveria satisfazer os requisitos próprios da legislação aplicável a cada curso. Essa separação regulatória é extremamente relevante, pois enquanto o CAA dizia respeito à condição institucional de aeroclube, a aprovação ou homologação do curso dizia respeito à atividade educacional exercida por ele.

Não eram o mesmo título ou objeto regulatório, mas um modelo que permitia, identificar separadamente quem era aeroclube e quais cursos esse aeroclube estava autorizado a ministrar.

1.8. A própria Lei de criação da ANAC continua distinguindo aeroclubes, escolas e cursos

A distinção não pertence somente ao passado. A Lei nº 11.182/2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil, atribuiu à ANAC competência especificamente sobre: "aeroclubes, escolas e cursos de aviação civil".

A redação original incluía as competências de regular, fiscalizar e autorizar esses serviços. Após a Lei nº 14.368/2022, permaneceram as competências de regular e fiscalizar, mas a enumeração das três categorias foi preservada. Em 2026, portanto, a própria lei orgânica da ANAC continua dizendo Aeroclubes, escolas e cursos. A enumeração separada possui significado jurídico. Se fossem conceitos equivalentes, a distinção legislativa seria desnecessária.

1.9. Aeroclube não é CIAC

O atual RBAC nº 141 possui objeto específico, certificação e requisitos operacionais dos Centros de Instrução de Aviação Civil — CIACs.

Segundo a própria definição da ANAC, CIAC é uma organização certificada cuja finalidade é formar recursos humanos para a aviação civil, conduzindo alunos à obtenção das licenças, habilitações e certificados requeridos pela Agência.

O RBAC nº 141 aplica-se às pessoas jurídicas que pretendem ministrar os cursos abrangidos pela regulamentação de licenças e habilitações. Logo, CIAC é uma certificação relacionada à atividade de formação. Aeroclube é outra coisa: é a categoria institucional definida no art. 97 do CBA.

Um aeroclube que pretenda ministrar formação abrangida pelo RBAC nº 141 poderá — e, nos casos exigidos, deverá — obter certificação como CIAC. Nesse caso, a mesma pessoa jurídica acumula duas condições:

1. é aeroclube pela sua natureza institucional e legal;
2. é CIAC quanto à atividade de formação certificada.

A certificação como CIAC não absorve nem substitui a natureza de aeroclube. Do mesmo modo, uma pessoa jurídica certificada como CIAC não se transforma automaticamente em aeroclube. Portanto: todo aeroclube que exerça instrução sujeita ao RBAC 141 deve observar o regime de CIAC aplicável; nem todo CIAC é aeroclube, e a condição de CIAC não esgota as funções legais de um aeroclube.

1.10. Aeroclube não é escola de aviação civil

A expressão “escola de aviação civil” corresponde historicamente à organização destinada especificamente ao ensino aeronáutico.

Durante décadas, a legislação e os regulamentos trataram aeroclubes e escolas como categorias separadas.

O Decreto-Lei nº 678/1938 já distinguia aeroclubes de escolas e mencionava expressamente escolas mantidas pelos aeroclubes.

O Decreto-Lei nº 1.683/1939 voltou a distinguir o aeroclube das escolas ou cursos por ele mantidos.

A Lei nº 11.182/2005 mantém até hoje a enumeração separada de aeroclubes, escolas e cursos.

Na regulamentação contemporânea, a função anteriormente exercida pelas escolas de aviação no regime específico de formação foi essencialmente absorvida pela figura do CIAC. A própria página oficial do Governo sobre certificação RBAC 141 identifica o serviço de certificação de CIAC com a antiga ideia de “homologação de escola de aviação”. Assim, escola de aviação constitui organização voltada essencialmente ao ensino; o aeroclube possui missão legal mais abrangente.

1.11. Aeroclube não é curso de aviação civil

Também não se deve confundir a instituição com o **curso** que ela ministra.

Curso de aviação civil corresponde ao conjunto organizado de instrução destinado a determinada formação ou qualificação. O curso é uma atividade ou programa. O aeroclube é uma instituição.

O próprio RBHA 140 demonstrava essa diferença ao estabelecer separadamente a autorização de funcionamento do aeroclube e as condições para aprovação dos cursos por ele ministrados.

O atual RBAC nº 141 mantém a mesma lógica: a pessoa jurídica é certificada como CIAC e recebe especificações de instrução indicando os cursos que está autorizada a ministrar.

Assim: aeroclube é instituição; CIAC é condição certificatória da organização formadora; curso é atividade de instrução autorizada ou ministrada pela organização.

São planos jurídicos distintos.

1.12. Aeroclube não é simples associação ou clube aerodesportivo

O aerodesporto constitui uma das funções históricas e legais dos aeroclubes, mas isso não significa que aeroclube seja sinônimo de associação aerodesportiva.

A própria regulamentação atual da ANAC demonstra a diferença.

A Resolução nº 477/2018, ao instituir o regime de credenciamento das associações aerodesportivas no RBAC nº 183, criou requisitos próprios para essas entidades e lhes atribuiu determinadas funções relacionadas à instrução prática, exames, pilotos aerodesportivos e cadastro de atividades aerodesportivas. A mesma norma afirma expressamente que aquele regime não se aplica aos instrutores ou examinadores vinculados às escolas de aviação civil e aos aeroclubes, cujos processos seguem regras próprias.

Esse dispositivo constitui prova regulatória direta de que a própria ANAC distingue:

- associação aerodesportiva;
- escola de aviação civil;
- aeroclube.

O atual RBAC nº 141 também estabelece que determinados cursos ministrados por associação credenciada segundo o RBAC nº 183 ficam fora de seu regime geral.

Portanto, uma associação voltada ao aerodesporto pode desempenhar relevante função esportiva e até possuir competências específicas reconhecidas pela ANAC, mas isso não lhe atribui automaticamente a natureza jurídica e institucional de aeroclube prevista no art. 97 do CBA.

1.13. Aeroclube não é simples "clube de voo"

A expressão "clube de voo" é utilizada na prática para diversas formas associativas ou coletivas de compartilhamento de aeronaves e prática recreativa de voo.

Todavia, não se identifica atualmente no Código Brasileiro de Aeronáutica ou no RBAC nº 141 uma categoria jurídica federal denominado "clube de voo" equivalente à definição legal de aeroclube. Essa distinção é relevante porque o nome adotado por uma associação não é suficiente para produzir os efeitos jurídicos historicamente atribuídos à categoria aeroclube. Um grupo de pilotos pode reunir-se em associação, adquirir ou compartilhar aeronaves e praticar voo recreativo.

Isso não significa, por si só, que essa associação possua:

- a missão institucional prevista pelo art. 97 do CBA;
- o histórico regime de qualificação próprio dos aeroclubes;

as funções de ensino, desenvolvimento regional, recreio, turismo, aerodesporto e interesse coletivo atribuídas pela legislação; ou a condição de beneficiária de políticas públicas especificamente destinadas aos aeroclubes. O antigo sistema regulatório era justamente capaz de realizar essa distinção mediante autorização própria e CAA.

1.14. Síntese comparativa

Categoria	Natureza predominante	Objeto central	Relação com o aeroclube
Aeroclube	Associação civil pertencente a categoria legal própria do Direito Aeronáutico	Ensino e prática da aviação, turismo, recreio, aerodesporto, serviços locais/regionais e missões de interesse coletivo	É a instituição definida pelo art. 97 do CBA
CIAC	Organização certificada pela ANAC	Formação de recursos humanos para obtenção de licenças, habilitações e certificados	Aeroclube pode ser certificado como CIAC
Escola de aviação civil	Organização historicamente destinada ao ensino aeronáutico	Formação aeronáutica	Historicamente distinta do aeroclube; atualmente a certificação da formação é estruturada pelo RBAC 141
Curso de aviação civil	Programa/atividade de instrução	Formação específica	Pode ser ministrado por organização habilitada; não é entidade equivalente ao aeroclube
Associação aerodesportiva	Associação privada credenciada segundo regime específico	Atividades e competências aerodesportivas previstas no RBAC 183	Categoria expressamente distinguida pela própria ANAC dos aeroclubes
Clube de voo	Denominação associativa ou operacional sem equivalência automática com o art. 97 do CBA	Compartilhamento ou prática recreativa de voo, conforme o caso	Não adquire automaticamente a condição jurídica de aeroclube

1.15. A continuidade normativa demonstra que “aeroclube” é uma categoria própria e não um nome histórico para escola

A conclusão não depende de uma única norma.

Ela decorre de quase nove décadas de continuidade legislativa e regulatória.

- Em **1938**, a legislação distinguiu aeroclubes, clubes de planadores e escolas e reconheceu expressamente que um aeroclube poderia manter uma escola.
- Em **1939**, distinguiu o próprio aeroclube das escolas e cursos por ele mantidos.
- Em **1967**, o DL nº 205 consolidou um regime jurídico próprio da instituição aeroclube.
- Em **1975**, a Portaria nº 05/GM-5 estabeleceu Instruções específicas para sua organização e funcionamento, cuja existência e objeto são reconhecidos pelo próprio acervo oficial da ANAC.
- Em **1977**, a Portaria nº 495/GM-5 complementou esse regime e utilizou a condição de aeroclube certificado como critério para políticas específicas.
- Em **1986**, o Código Brasileiro de Aeronáutica reafirmou em lei a definição própria de aeroclube.
- Em **2005**, a Lei de criação da ANAC manteve a distinção entre aeroclubes, escolas e cursos.
- Em **2006**, o RBHA 140 ainda separava claramente a autorização institucional do aeroclube da aprovação dos cursos que ele ministrava.

- Em **2018**, a própria ANAC voltou a distinguir associações aerodesportivas, escolas e aeroclubes ao instituir o regime do RBAC 183.

E, atualmente, o RBAC nº 141 define CIAC apenas como organização certificada para formação, enquanto o art. 97 do CBA permanece vigente definindo aeroclube em termos muito mais amplos.

1.16. Consequência para o Programa Nacional de Capacitação e Desenvolvimento da Aviação Civil

Essa distinção possui consequência direta para a formulação do Programa Nacional.

A rede brasileira de aeroclubes não deve ser compreendida ou contabilizada apenas como uma parcela da rede de CIACs. Quando um aeroclube possui certificado de CIAC, essa certificação revela sua capacidade regulatória para ministrar determinados cursos.

Ela não revela integralmente:

- sua estrutura associativa;
- sua capacidade de formação não formal e iniciação aeronáutica;
- sua atuação aerodesportiva;
- sua presença territorial e regional;
- sua capacidade de difusão da cultura aeronáutica;
- sua contribuição para prática e manutenção de proficiência;
- sua capacidade de mobilização comunitária;
- nem as demais funções legais previstas no art. 97 do CBA.

O CIAC é essencialmente um instrumento regulatório de formação.

O aeroclube é uma instituição aeronáutica multifuncional.

Essa distinção deve ser considerada na formulação do Programa Nacional, especialmente porque a história normativa brasileira demonstra que os aeroclubes foram concebidos não apenas como prestadores privados de instrução, mas como rede institucional capilar utilizada pelo Estado para formação, desenvolvimento, aerodesporto e difusão da aviação civil.

1.17. Conclusão do capítulo

À vista da legislação histórica e vigente, a FEBRAERO propõe que o Programa Nacional de Capacitação e Desenvolvimento da Aviação Civil adote como premissa conceitual a seguinte definição:

Aeroclube é pessoa jurídica privada organizada sob a forma associativa e pertencente a categoria jurídica própria do Direito Aeronáutico brasileiro, definida atualmente pelo art. 97 do Código Brasileiro de Aeronáutica, dotada de patrimônio e administração próprios e

atuação local ou regional, destinada ao ensino e à prática da aviação civil, ao turismo, recreio e aerodesporto, podendo ainda desempenhar missões de emergência ou de notório interesse coletivo. Sua natureza institucional não se confunde com a certificação de CIAC, com escola ou curso de aviação civil, com associação aerodesportiva ou com simples clube de voo.

Quando exerce atividade de formação sujeita ao RBAC nº 141, o aeroclube pode acumular a condição de CIAC; quando desenvolve aerodesporto, exerce uma das funções integrantes de sua missão legal; e quando mantém cursos, estes constituem atividades da instituição. Nenhuma dessas condições, isoladamente, substitui ou esgota sua natureza jurídica de aeroclube.

Essa definição é relevante não apenas para precisão terminológica. Ela determina como o Estado identifica a rede institucional que poderá participar da política nacional de capacitação.

Se aeroclube for tratado simplesmente como sinônimo de CIAC, perde-se da política pública justamente aquilo que historicamente justificou sua existência como categoria própria: sua capilaridade, multifuncionalidade, inserção comunitária, capacidade de formação aeronáutica para além do curso formal e vocação como instrumento permanente de desenvolvimento da aviação civil brasileira.

CAPÍTULO II — DO REGIME JURÍDICO ESPECIAL DOS AEROCLUBES, DE SUA QUALIFICAÇÃO PARA A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DA LACUNA INSTITUCIONAL FORMADA ENTRE 2018 E 2019

2.1. O regime histórico dos aeroclubes não se limitava à fiscalização: constituía sistema de qualificação para política pública

Compreendida, no Capítulo I, a natureza própria do aeroclube e sua distinção em relação aos CIACs, escolas, cursos, clubes de voo e associações aerodesportivas, torna-se necessário compreender uma segunda característica essencial do modelo brasileiro: o regime jurídico histórico dos aeroclubes não foi concebido apenas para controlar uma associação privada, mas também para identificar, qualificar e fiscalizar as entidades aptas a integrar políticas públicas aeronáuticas e receber instrumentos específicos de fomento estatal. Essa distinção é central para o Programa Nacional de Capacitação e Desenvolvimento da Aviação Civil.

Ao longo de décadas, o ordenamento brasileiro organizou uma arquitetura com funções distintas e complementares: a legislação federal definia o que era um aeroclube e quais eram suas finalidades; a regulamentação administrativa estabelecia os requisitos para seu reconhecimento e funcionamento; e instrumentos específicos de política pública utilizavam essa qualificação para conceder subvenções, auxílios, aeronaves, equipamentos, áreas aeroportuárias e outros benefícios.

Portanto, não se deve confundir a norma que qualificava o aeroclube com a norma que concedia determinado benefício.

O Decreto-Lei nº 205/1967, a Portaria nº 05/GM-5/1975 e, posteriormente, a NSMA 58-140 e o RBHA 140 estruturavam o primeiro plano: quem era e quais requisitos deveria cumprir a entidade reconhecida administrativamente como aeroclube.

A Portaria nº 495/GM-5/1977 constitui exemplo particularmente claro do segundo plano: uma política específica que utilizava a condição de aeroclube regularmente certificado como requisito para a incidência de determinado regime favorecido.

Essa separação permite compreender corretamente todo o sistema.

2.2. O Decreto-Lei nº 205/1967 estabelece o regime legal da categoria “aeroclube”

O Decreto-Lei nº 205/1967 consolidou em nível legal um modelo institucional específico.

O diploma definiu o aeroclube, estabeleceu suas finalidades, disciplinou sua autorização e fiscalização, vinculou receitas ao desenvolvimento de seus objetivos principais, tratou dos bens públicos colocados à disposição das entidades e criou mecanismos para assegurar que somente permanecessem no regime as instituições efetivamente enquadradas nos requisitos legais.

A lógica dos arts. 10 e 11 é particularmente reveladora.

O art. 11 determinou que os aeroclubes existentes que não se adaptassem ao novo regime no prazo de 120 dias teriam suas autorizações cassadas. O art. 10 estabeleceu, como regra, que o aeroclube cuja autorização fosse cassada somente poderia voltar a funcionar após cinco anos, mas admitiu nova autorização antecipada quando a sociedade renunciasse a qualquer “subvenção ou auxílio” e demonstrasse condições econômicas e financeiras próprias para manter-se e funcionar efetivamente.

O dispositivo demonstra que o legislador relacionava, dentro do mesmo sistema, três elementos:

enquadramento institucional; fiscalização pública; acesso ao sistema de fomento.

Não significa que todo aeroclube tivesse automaticamente direito a toda espécie de recurso público. Significa que havia uma categoria juridicamente qualificada e fiscalizada, sobre a qual poderiam incidir políticas específicas de apoio estatal.

Essa é uma distinção importante: o Decreto-Lei nº 205/1967 não era simplesmente uma lei de concessão de benefícios, mas fornecia a base legal do modelo institucional ao qual esses benefícios poderiam ser dirigidos.

2.3. A Portaria nº 05/GM-5/1975 operacionalizou administrativamente o modelo legal

O passo seguinte foi dado pela Portaria nº 05/GM-5, de 4 de fevereiro de 1975, que aprovou as “Instruções para organização e funcionamento dos Aeroclubes”.

Sua relevância é estrutural.

O Decreto-Lei estabelecia a categoria em nível legal; a Portaria nº 05 transformava essa categoria em um regime administrativo operacional, permitindo à autoridade aeronáutica verificar quais entidades efetivamente atendiam aos requisitos próprios do aeroclube.

A própria ANAC, ao revisar esse arcabouço em 2018, descreveu oficialmente a Portaria nº 05 como norma que “aprova instruções para organização e funcionamento dos aeroclubes”, reconhecendo que ela integrava o conjunto normativo específico dessas entidades.

O sistema possuía, portanto, uma função de qualificação administrativa.

Não bastava uma associação privada utilizar em sua denominação a expressão “Aeroclube”. Era necessário enquadrar-se no modelo regulatório estabelecido pela autoridade aeronáutica.

Esse mecanismo tinha importância direta para a política pública porque fornecia ao Estado uma resposta objetiva à pergunta:

quais entidades efetivamente integram o regime jurídico especial dos aeroclubes e podem ser consideradas aptas a participar de políticas públicas destinadas especificamente a essa categoria?

2.4. A Portaria nº 495/GM-5/1977 demonstra de forma objetiva a ligação entre qualificação e benefício

A Portaria nº 495/GM-5/1977 é provavelmente a demonstração normativa mais clara de como esse sistema funcionava.

Sua própria ementa informa que ela “complementa a Portaria nº 05/GM-5 de 04 de fevereiro de 1975, que aprova Instruções para organização e funcionamento dos Aeroclubes”.

Os considerandos da Portaria são igualmente importantes. O ato reconhecia que, no regime da Portaria nº 05, os aeroclubes podiam realizar atividades subsidiárias — como hangaragem, estadia, vigilância, manutenção e comercialização de combustíveis e lubrificantes — como estímulo à autossustentação e para funcionarem como polos do desenvolvimento aerodesportivo, em cooperação com outras atividades de interesse público.

A política, portanto, não considerava a sustentabilidade econômica do aeroclube um elemento estranho à sua missão pública. Ao contrário, ela era deliberadamente estruturada para permitir a manutenção da capacidade institucional necessária à execução de suas finalidades.

Mais importante ainda, a Portaria nº 495 não destinava seu regime a qualquer associação, escola ou empresa aeronáutica. Exigia a condição de Aeroclube com Certificado de Atividade Aérea emitido pelo Departamento de Aviação Civil.

A sequência administrativa era clara:

→ associação privada
→ enquadramento no regime do aeroclube
→ cumprimento dos requisitos de organização e funcionamento
→ certificação perante a autoridade aeronáutica
→ identificação como aeroclube regular
→ possibilidade de incidência dos benefícios reservados à categoria.

A Portaria nº 495 demonstra, portanto, que a regulamentação institucional não existia isoladamente: ela fornecia o critério administrativo que permitia ao Estado saber quem era elegível para determinada política pública.

2.5. A qualificação institucional foi mantida e aperfeiçoada até o RBHA 140

Essa função não terminou com as Portarias da década de 1970.

A Portaria DAC nº 511/1992 aprovou a NSMA 58-140 — "Organização e Funcionamento de Aeroclubes e Clubes de Aviação". Em 2006, a Portaria DAC nº 349 revogou expressamente a Portaria nº 511 e substituiu aquele regime pelo RBHA 140 — "Autorização, Organização e Funcionamento de Aeroclubes".

Há, assim, uma linha funcional de continuidade:

DL nº 205/1967 → Portaria nº 05/GM-5/1975 → NSMA 58-140 → RBHA 140.

O RBHA 140 tornou a função qualificadora especialmente clara.

O regulamento estabelecia que o Certificado de Atividade Aérea — CAA era o documento que efetivava a autorização definitiva do aeroclube e determinava expressamente:

"Nenhuma Entidade pode funcionar como Aeroclube sem ou em violação a um Certificado de Atividade Aérea".

A manutenção do CAA dependia do cumprimento continuado dos requisitos de certificação e da regularidade da própria instituição. Ou seja, o CAA não era simplesmente uma autorização para um curso. Ele identificava administrativamente a própria entidade como aeroclube. O curso possuía disciplina adicional e própria. O RBHA 140 separava a autorização institucional do aeroclube das homologações ou autorizações necessárias para os cursos por ele ministrados.

Esse mecanismo permitia ao Estado distinguir duas perguntas diferentes:

Esta entidade está regularmente qualificada como aeroclube?

E Quais cursos esta entidade está autorizada a ministrar?

A distinção desaparece quando se reduz todo o problema à certificação de CIAC.

2.6. O RBHA 140 também possuía instrumentos diretamente ligados à administração de patrimônio e capacidade pública

Outro aspecto demonstra que o RBHA 140 não era apenas um regulamento educacional.

O regulamento exigia relatórios anuais nos quais os aeroclubes deveriam identificar as aeronaves operadas, especificar aquelas de propriedade do DAC, informar as horas voadas em aeronaves públicas e registrar a utilização de simuladores pertencentes ao Departamento. Também exigia comunicação de indisponibilidade desses equipamentos.

Trata-se de mecanismo típico de um sistema em que o Estado:

qualifica a entidade; transfere ou disponibiliza capacidade material; acompanha sua utilização; fiscaliza o desempenho; e preserva a destinação pública do patrimônio.

O RBHA 140 ainda disciplinava atividades subsidiárias do aeroclube — assistência administrativa, combustível, manutenção e guarda de aeronaves — e determinava que tais atividades não poderiam prejudicar seus objetivos principais.

Isso reforça que o modelo regulatório não tratava o aeroclube simplesmente como uma escola privada submetida à polícia administrativa da ANAC.

Tratava-o como instituição aeronáutica específica, com missão principal, atividades subsidiárias, patrimônio próprio, relação com bens públicos e requisitos permanentes de qualificação.

2.7. A PNAC de 2009 encontrou essa infraestrutura institucional já existente

Quando foi aprovada a Política Nacional de Aviação Civil — PNAC, pelo Decreto nº 6.780/2009, o RBHA 140 já estava vigente.

A PNAC determinou expressamente: “Promover o adequado funcionamento dos aeroclubes e das escolas de aviação para garantir a formação prática dos profissionais, buscando o aprimoramento do sistema de repasse de recursos e equipamentos, selecionando aquelas entidades que atendam aos padrões de qualidade e de eficiência estabelecidos.”

A redação contém cinco elementos relevantes:

- aeroclubes e escolas são categorias distintas;
- há uma política de garantia da formação prática;
- há previsão de repasse de recursos e equipamentos;
- esses repasses exigem seleção das entidades;
- a seleção deve observar qualidade e eficiência.

A PNAC não criou o RBHA 140, porque este é anterior. Contudo, quando essa política foi aprovada, o Estado já possuía precisamente um instrumento administrativo capaz de verificar a regularidade institucional do aeroclube: a autorização e o CAA previstos no RBHA 140.

Existia, portanto, compatibilidade funcional entre: política pública de seleção e fomento e regime administrativo de qualificação institucional.

A Lei nº 11.182/2005 também atribui à ANAC a adoção de medidas para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, a implementação da política de aviação civil em sua esfera de competência e, especificamente, a regulação e fiscalização dos serviços prestados por aeroclubes, escolas e cursos de aviação civil.

2.8. A ruptura de 2018: desaparecem conjuntamente a Portaria nº 05 e a Portaria nº 495

Em 2018 ocorre uma mudança importante.

A Resolução ANAC nº 482, de 13 de julho de 2018, declarou inaplicáveis simultaneamente:

- a Portaria nº 05/GM-5/1975; e
- a Portaria nº 495/GM-5/1977.

A justificativa da própria audiência pública reconhecia que as duas normas integravam o regime de funcionamento dos aeroclubes e que a proposta atingia especialmente o modelo de cessão e isenção relativo às áreas aeroportuárias.

Poucos dias depois, a Portaria COMAER nº 1.125/GC3, de 30 de julho de 2018, formalmente revogou ambas as Portarias, expressamente em razão da declaração de inaplicabilidade promovida pela ANAC. A revogação entrou em vigor em 16 de agosto de 2018.

Não desapareceram, portanto, dois atos isolados e sem relação. Foram retirados conjuntamente: um instrumento histórico de organização e funcionamento da instituição aeroclube; e um instrumento complementar que vinculava essa qualificação a condições específicas de sustentabilidade e utilização de áreas aeroportuárias.

2.9. A ruptura se completa em 2019 com a substituição do RBHA 140 pelo RBAC 141

No ano seguinte, a Resolução ANAC nº 514/2019 aprovou o RBAC nº 141, denominado “Certificação e requisitos operacionais: Centros de Instrução de Aviação Civil”, expressamente “em substituição aos Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica — RBHA 140 e 141”.

A própria base normativa oficial da ANAC continua registrando:

RBHA 140 — Autorização, Organização e Funcionamento de Aeroclubes — substituído pelo RBAC 141;

RBHA 141 — Escolas de Aviação Civil — substituído pelo RBAC 141.

O atual RBAC 141, Emenda 03, vigente desde 1º de janeiro de 2024, permanece inteiramente estruturado em torno da certificação e requisitos operacionais dos CIACs, com certificado de CIAC e especificações de instrução. Isso representou importante modernização do regime de formação aeronáutica.

Contudo, do ponto de vista da política institucional dos aeroclubes, ocorreu uma consequência distinta: o instrumento que certificava especificamente a condição institucional de aeroclube deixou de existir, e o instrumento que o substituiu passou a certificar a condição de Centro de Instrução de Aviação Civil.

Esses objetos não são equivalentes.

2.10. A categoria legal permaneceu; desapareceu o mecanismo regulatório específico que a operacionalizava

Esse é o ponto central do diagnóstico da FEBRAERO.

O desaparecimento do RBHA 140 não extinguiu juridicamente os aeroclubes.

O art. 97 do Código Brasileiro de Aeronáutica permanece vigente, definindo aeroclube como categoria própria, com patrimônio e administração próprios, serviços locais e regionais e funções de ensino, prática, turismo, desporto, emergência e interesse coletivo.

A Lei nº 11.182/2005 também permanece determinando à ANAC que regule e fiscalize separadamente os serviços prestados por “aeroclubes, escolas e cursos de aviação civil”.

E a PNAC permanece determinando o adequado funcionamento dos aeroclubes, o aprimoramento do sistema de repasse de recursos e equipamentos e a seleção das entidades segundo padrões de qualidade e eficiência.

Surge, portanto, uma assimetria institucional:

- a categoria legal permanece;
- a função pública permanece;
- a determinação de fomento permanece;
- a competência regulatória permanece;
- mas o instrumento administrativo próprio de qualificação institucional do aeroclube deixou de existir.

É nesse sentido específico que a FEBRAERO identifica uma lacuna regulatória e institucional.

Não se afirma que a aviação civil brasileira tenha ficado sem regulamentação.

Existem normas para CIACs, pilotos, aeronaves, manutenção, aeródromos, aerodesporto e segurança operacional.

A lacuna é mais precisa: não existe atualmente instrumento equivalente ao antigo regime específico que permita identificar, qualificar, acompanhar e classificar a instituição "aeroclube" enquanto categoria jurídica autônoma, distinta da sua eventual condição de CIAC, e conectá-la de forma sistemática às políticas públicas destinadas especificamente aos aeroclubes.

2.11. A substituição do CAA pelo certificado de CIAC alterou a pergunta respondida pelo Estado

Sob o RBHA 140, o Estado podia responder:

"Esta associação atende aos requisitos institucionais e regulatórios necessários para funcionar como aeroclube?"

Essa resposta era materializada pelo Certificado de Atividade Aérea — CAA.

Sob o RBAC 141, a certificação responde fundamentalmente outra pergunta:

"Esta organização atende aos requisitos para funcionar como Centro de Instrução de Aviação Civil e ministrar os cursos constantes de suas especificações de instrução?"

Ambas são perguntas legítimas e necessárias. Mas não são substitutas.

O CIAC certifica capacidade de formação. O antigo CAA de aeroclube certificava enquadramento institucional como aeroclube. Quando apenas a primeira permanece, uma parte da arquitetura estatal necessária à execução de uma política pública especificamente voltada aos aeroclubes deixa de possuir instrumento próprio.

2.12. Efeitos institucionais da descontinuidade

Na avaliação da FEBRAERO, essa descontinuidade produziu consequências que ultrapassam a simples mudança de nomenclatura regulatória.

A primeira foi a perda de identidade regulatória própria. A instituição definida pelo CBA como aeroclube passou, em grande medida, a aparecer perante a regulação da formação apenas por sua condição de CIAC, aproximando-a administrativamente de escolas ou organizações cuja missão institucional pode ser substancialmente diferente.

A segunda foi a desconexão entre qualificação e fomento. A PNAC determina selecionar entidades para repasse de recursos e equipamentos segundo padrões de qualidade e eficiência, porém já não existe uma certificação nacional específica que identifique quais associações atendem ao regime institucional de aeroclube.

A terceira foi a fragilização da política territorial. Com a retirada do regime associado à Portaria nº 495, deixou de existir aquela disciplina nacional específica que relacionava a condição qualificada de aeroclube à utilização de áreas aeroportuárias em determinadas condições. A Resolução nº 482 preservou algumas regras tarifárias pontuais — inclusive para aeronaves utilizando guarda em áreas cedidas aos aeroclubes —, mas não substituiu integralmente o modelo institucional anterior de áreas.

A quarta foi a fragmentação da política pública. As funções historicamente concentradas numa mesma instituição passaram a ser tratadas em regimes distintos: formação pelo RBAC 141, aerodesporto por outras normas, uso de áreas pelas regras aeroportuárias e atividades associativas pelo direito privado, sem um elemento regulatório contemporâneo que volte a reunir essas dimensões na categoria legal “aeroclube”.

A quinta consequência é particularmente relevante para o Programa Nacional de Capacitação: torna-se mais difícil ao Estado distinguir uma instituição estruturada para desempenhar permanentemente funções de interesse público aeronáutico de uma organização cuja finalidade é exclusivamente ministrar cursos ou prestar determinado serviço de mercado.

Não se trata de estabelecer superioridade de uma categoria sobre outra.

Trata-se de reconhecer que objetos institucionais diferentes exigem instrumentos regulatórios e de política pública capazes de distingui-los.

2.13. O problema não se resolve simplesmente com o retorno literal às normas antigas

A FEBRAERO não propõe que o Estado brasileiro simplesmente restaure, sem atualização, todo o regime existente em 1975, 1977 ou 2006.

As transformações institucionais da aviação civil, as concessões aeroportuárias, a evolução regulatória, o modelo contemporâneo de parcerias com entidades privadas e os atuais requisitos de transparência exigem solução moderna.

O que necessita ser recuperado são as funções que aqueles instrumentos desempenhavam.

A Portaria nº 05 fornecia identificação e enquadramento institucional.

O RBHA 140 fornecia certificação, acompanhamento e controle continuado.

A Portaria nº 495 conectava a condição institucional do aeroclube a uma política específica de sustentabilidade e infraestrutura aeroportuária. O sistema de subvenções e repasses conectava entidades qualificadas a programas de formação e desenvolvimento. É essa arquitetura funcional que precisa ser reconstruída de forma contemporânea.

2.14. Proposta da FEBRAERO: reconstrução de um regime moderno de qualificação e fomento dos aeroclubes

No âmbito do Programa Nacional de Capacitação e Desenvolvimento da Aviação Civil, a FEBRAERO propõe que SAC/MPor e ANAC construam conjuntamente um regime contemporâneo de reconhecimento, qualificação e integração dos aeroclubes à política pública, independente, porém articulado, à certificação como CIAC.

Esse regime deveria contemplar, ao menos:

1. **Qualificação institucional específica de aeroclube**, baseada no art. 97 do CBA, mediante cadastro, certificado ou outro instrumento regulatório próprio que identifique objetivamente as entidades integrantes da categoria.

2. **Critérios nacionais de elegibilidade para políticas públicas**, incluindo finalidade não econômica, regularidade institucional, capacidade operacional, transparência, governança, atividade efetiva, qualidade, eficiência e adequada destinação de recursos e bens públicos.

3. **Separação entre qualificação de aeroclube e certificação de CIAC**: o aeroclube que ministre formação sujeita ao RBAC 141 deverá possuir o correspondente certificado de CIAC, sem que esse certificado substitua sua qualificação institucional mais ampla.

4. **Mecanismo nacional de fomento**, compatível com a PNAC, para bolsas, aeronaves, simuladores, equipamentos, formação de instrutores, modernização tecnológica, segurança operacional e demais instrumentos necessários à capacitação e ao desenvolvimento da aviação.

5. **Política de preservação da infraestrutura essencial**, inclusive para aeroclubes instalados em aeroportos públicos ou concedidos, com critérios objetivos para áreas indispensáveis ao cumprimento de suas funções, substituindo o antigo modelo da Portaria nº 495 por solução contemporânea compatível com o atual sistema aeroportuário.

6. **Sistema de monitoramento e prestação de informações**, permitindo avaliar alunos formados, horas de voo, atividades aerodesportivas, associados, capacidade instalada, utilização de recursos públicos, indicadores de segurança, interiorização e resultados sociais e econômicos.

7. **Integração federativa**, permitindo que União, Estados e Municípios utilizem a qualificação nacional como referência para convênios, cessões, bolsas, programas de capacitação, preservação de infraestrutura e demais políticas destinadas aos aeroclubes.

Esse sistema permitiria recuperar a lógica histórica de **qualificação → fiscalização → fomento → avaliação de resultados**, sem reproduzir necessariamente as formas administrativas do século XX.

2.15. Distribuição adequada das responsabilidades institucionais

Também é importante que o novo desenho respeite as competências de cada órgão.

À ANAC cabe o componente regulatório: definição dos requisitos aeronáuticos, qualificação técnica ou cadastro da categoria dentro de suas competências, fiscalização das atividades reguladas e articulação com a certificação de CIAC quando houver instrução. A Lei nº 11.182/2005 continua atribuindo à Agência competência expressa sobre aeroclubes, escolas e cursos e determina que implemente a política de aviação civil dentro de sua esfera de atuação.

À SAC/MPor cabe fundamentalmente o desenho e a coordenação da política pública: programas de formação, financiamento, bolsas, equipamentos, modernização, interiorização, infraestrutura e articulação com os demais entes públicos. A qualificação regulatória realizada pela autoridade aeronáutica pode funcionar como porta de entrada objetiva e verificável para as políticas de fomento formuladas pelo Ministério.

Esse arranjo recuperaria, em linguagem institucional contemporânea, a lógica que historicamente existiu entre: autoridade aeronáutica que qualificava e fiscalizava e Estado que fomentava e utilizava a rede de aeroclubes como instrumento de política pública.

2.16. A oportunidade oferecida pelo Programa Nacional de Capacitação

O Programa Nacional de Capacitação e Desenvolvimento da Aviação Civil oferece oportunidade concreta para corrigir essa descontinuidade.

Não é necessário criar uma nova rede de instituições do zero.

Existe uma categoria legal reconhecida pelo CBA, historicamente estruturada para desempenhar funções de formação e desenvolvimento aeronáutico, espalhada pelo território e dotada de infraestrutura, experiência acumulada e inserção comunitária.

O problema contemporâneo é que a relação institucional entre essa rede e a política pública perdeu a estrutura regulatória que historicamente a organizava.

A solução não consiste apenas em conceder recursos aos aeroclubes.

Consiste em reconstruir previamente a sequência lógica:

definir → qualificar → selecionar → fomentar → fiscalizar → mensurar resultados.

Esse modelo atende exatamente à determinação da PNAC de promover o adequado funcionamento dos aeroclubes e selecionar entidades para repasses segundo padrões de qualidade e eficiência.

2.17. Conclusão do capítulo

A experiência normativa brasileira demonstra que o modelo aeroclube sempre combinou legislação especial, qualificação administrativa e instrumentos de fomento.

O Decreto-Lei nº 205/1967 estruturou juridicamente a categoria.

A Portaria nº 05/GM-5/1975 operacionalizou sua organização e funcionamento.

A Portaria nº 495/GM-5/1977 demonstrou de forma concreta como a condição de aeroclube certificado podia constituir requisito para políticas específicas de sustentação e infraestrutura.

A NSMA 58-140 e, posteriormente, o RBHA 140 deram continuidade ao sistema de qualificação institucional, culminando no Certificado de Atividade Aérea — CAA, que permitia à Administração reconhecer objetivamente quais entidades estavam autorizadas a funcionar como aeroclubes.

Em 2018, a Resolução ANAC nº 482 declarou inaplicáveis as Portarias nº 05 e 495, posteriormente formalmente revogadas pela Portaria COMAER nº 1.125/GC3. Em 2019, a Resolução ANAC nº 514 substituiu simultaneamente os RBHA 140 e 141 pelo RBAC 141, direcionado aos Centros de Instrução de Aviação Civil.

O resultado foi uma descontinuidade funcional: a categoria legal aeroclube permaneceu no art. 97 do CBA; a competência da ANAC sobre aeroclubes permaneceu na Lei nº 11.182/2005; a PNAC continuou determinando seu adequado funcionamento e o aprimoramento do sistema de repasses; mas desapareceu o instrumento específico que qualificava institucionalmente a entidade como aeroclube e a conectava organicamente ao regime de políticas públicas.

Por essa razão, a FEBRAERO entende que o Programa Nacional de Capacitação e Desenvolvimento da Aviação Civil deve recompor essa conexão, não mediante simples restauração das normas antigas, mas por meio de um sistema contemporâneo de

qualificação institucional, regulação proporcional, preservação da capacidade instalada, critérios transparentes de elegibilidade e fomento orientado a resultados.

Em síntese

O vazio deixado não é a ausência de regulamentação da instrução aeronáutica — atualmente disciplinada pelo RBAC 141. O vazio é a ausência de um regime contemporâneo que reconheça, qualifique e integre a instituição “aeroclube”, prevista em lei, à política pública nacional que historicamente justificou e utilizou sua existência.

Essa é precisamente a lacuna que o Programa Nacional tem a oportunidade de preencher.

Jolando Gatto Netto
Presidente da FEBRAERO
Porto Alegre, 02 de outubro de 2026