



VOTO

PROCESSO: 00058.072980/2026-24

INTERESSADO: TOTAL LINHAS AÉREAS S.A.

RELATOR: RUI CHAGAS MESQUITA

1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei nº 11.182, de 27/09/2005, em seu art. 8º, incisos X, XLIII e L, estabelece a competência da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para regular e fiscalizar, entre outros aspectos, os serviços aéreos, a segurança da aviação civil, a formação e o treinamento de pessoal e a habilitação de tripulantes, bem como para adotar medidas cautelares para fazer cessar situações de risco ou ameaça à segurança das operações, à segurança contra atos de interferência ilícita, aos direitos dos usuários e à integridade física ou patrimonial de terceiros; e para decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência.

1.2. O Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução Interna nº 10, de 27/07/2026, atribui à Diretoria Colegiada, em seu art. 10, inciso XXVII, a competência para a suspensão integral, a revogação e o cancelamento dos certificados de operadores de serviço de transporte aéreo regidos pelo Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 121, bem como analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da ANAC.

1.3. Pelo exposto, resta evidenciado que a matéria sob análise é da alçada da Diretoria Colegiada.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Conforme exposto no Relatório de Diretoria (SEI nº 13805427), cuida-se de processo administrativo instruído com documentos de avaliação da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA), da Superintendência de Padrões Operacionais (SPO) e da Assessoria de Segurança Operacional (ASSOP) a respeito do histórico de fiscalização e monitoramento das atividades da Total Linhas Aéreas em matérias de segurança operacional e Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (AVSEC).

2.2. A análise empreendida pela ASSOP indicou omissão significativa da parte do operador aéreo com relação aos deveres e recomendações de compartilhamento de reportes de segurança disciplinados pelas Resoluções nº 709, de 31/03/2023, e nº 714, de 26 de abril de 2023.

2.3. Conforme sistemática definida pela Resolução nº 708, de 30 de março de 2023, vigora na Agência Política de Proteção de Dados e Informações de Segurança Operacional que garante o uso precípua de tais informações para fins de melhoria contínua do sistema. Ressalvados os casos em que *“a conduta se configure como dolosa, negligência grave, ilícito ou crime para o Direito Penal”* ou em que haja solicitação de informação para *“atendimento a autoridade policial, judicial ou Ministério Público”* (art. 4º, inciso II), fica vedado o compartilhamento das informações apresentadas pelos operadores que não seja para fins exclusivos de melhoria da segurança, o que implica também a não utilização de tais dados para fins sancionatórios pela ANAC.

2.4. Os mecanismos de reporte e de proteção desenvolvidos pela Agência, ancorados em melhores práticas internacionais, representam instrumento fundamental de promoção de cultura positiva no setor da aviação civil e de promoção da melhoria contínua das condições de segurança do setor. Os níveis de confiabilidade e segurança observados em nível mundial derivam diretamente da troca de informações tempestivas e transparentes a respeito de desvios, condições inseguras, falhas em sistemas e componentes, bem como oportunidades de melhorias identificadas.

2.5. [REDACTED]

2.6. A análise da SIA, focada nos controles e nas condições de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita (AVSEC), indicou a existência de fragilidades na cultura de segurança AVSEC do operador, com “*histórico de correções parciais, recorrência de não conformidades, ausência de evidências objetivas de saneamento e sucessivas prorrogações de prazo*” (Relatório SEI nº 13792466, de 27/08/2026).

2.7. A unidade recebeu, no dia 25/08/2026, documentação da Total Linhas Aéreas contendo Plano de Ações Corretivas e proposta de procedimento alternativo de segurança para seu Programa de Segurança do Operador Aéreo (PSOA). Os elementos apresentados dizem respeito às [REDACTED] não conformidades críticas destacadas pela SIA na Nota Técnica nº 4/2026/CFAV/GTFC-SIA/GSEF/SIA (SEI nº 13671472), de 31/07/2026, e não cobrem, portanto, a integralidade das não conformidades em aberto perante a unidade.

2.8. Em síntese, há que se registrar [REDACTED] a empresa apresenta número relativo de não conformidades por volume de operações significativamente superior aos demais operadores do segmento, bem como estão mantidas as restrições divulgadas por meio da Portaria nº 19.750/SIA, de 06/08/2026. A avaliação da SIA quanto às ações corretivas e aos procedimentos alternativos propostos pelo operador no dia 25/08/2026 indicou não haver demonstração suficiente, no momento, de superação das condições de risco e falhas apontadas.

2.9. Registre-se, ainda, que os dados de segurança operacional não estão sendo empregados para finalidade sancionatória, mas exclusivamente para a avaliação e mitigação do risco. O art. 6º, parágrafo único, da Resolução nº 708, de 2023, autoriza expressamente a adoção de providências administrativas acautelatórias quando tais informações evidenciarem risco iminente.

2.10. Por fim, nas matérias de competência da SPO, foi reportado cenário com elevado número de não conformidades críticas, limitações de efetividade no Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO) e no Sistema de Análise e Supervisão Continuada (SASC), assim como perda significativa de conhecimento técnico e gerencial acumulado em razão da substituição de gestores sem incorporação completa dos procedimentos, práticas e conhecimentos nos processos organizacionais.

2.11. Enquanto o SGSO constitui o principal sistema organizacional de gerenciamento dos riscos operacionais da empresa, o SASC representa o principal mecanismo de supervisão da aeronavegabilidade continuada da frota. Em conjunto, ambos constituem barreiras essenciais para a manutenção da segurança operacional. A degradação simultânea desses

sistemas indica perda de capacidade organizacional para identificar, controlar e corrigir desvios, reduzindo a efetividade dos mecanismos internos de gestão e aumentando a dependência da supervisão direta exercida pela ANAC.

2.12. De acordo com a Nota Técnica nº 90/2026/G121/SPO (SEI nº 13802485), a despeito de parte das [REDACTED] não conformidades em aberto perante a Agência ter sido superada após a emissão de providência acautelatória pela unidade, observa-se ainda [REDACTED] não conformidades, [REDACTED] apresentam maior criticidade. [REDACTED] estão também novas não conformidades anteriormente não observadas, o que revelou persistência nas limitações dos controles e procedimentos do operador. Dos achados, mostra-se sensível a constatação de incompletude dos registros de manutenção e de comprometimento da rastreabilidade de componentes [REDACTED]

Da recomendação de aplicação de providência administrativa acautelatória

2.13. O amplo histórico de tratativas das unidades técnicas junto ao operador revelou, conforme quadro fático adequadamente sumarizado nos autos, cenário de efetiva degradação dos controles e dos sistemas de gestão essenciais à garantia da segurança das operações. As análises conduzidas pela SPO e pela SIA corroboram elemento comum – a incapacidade atual de superação de não conformidades críticas que exigiram a aplicação de restrições operacionais nos últimos meses. [REDACTED]

[REDACTED] o que limita a capacidade da Agência de adequada supervisão e demonstra baixo comprometimento do operador com a promoção da segurança e a colaboração com o regulador e demais atores do sistema de aviação civil.

2.14. É relevante observar, nesse cenário, que a aviação civil representa um dos sistemas mais complexos da sociedade, em que a atuação de diferentes atores e provedores de serviços se somam com um único objetivo – garantir a segurança e a qualidade das operações aéreas. Em que pese a avançada tecnologia embarcada nas aeronaves, presente nos aeródromos e utilizada nos procedimentos de controle do espaço aéreo, permanece central ao sistema a adequada capacidade humana de gestão do complexo de equipamentos, infraestruturas, procedimentos e pessoas envolvidas na operação.

2.15. Nesse ambiente, o monitoramento dos sistemas de gerenciamento das operações e barreiras de segurança é elemento central à manutenção das operações.

2.16. Os resultados obtidos demonstraram que as deficiências identificadas não se restringiam ao descumprimento pontual de requisitos regulamentares específicos. Ao contrário, evidenciaram comprometimento da capacidade organizacional do operador para identificar perigos, avaliar riscos, implementar medidas mitigadoras e monitorar a efetividade de seus controles internos de segurança operacional.

2.17. Vale novamente frisar as conclusões das unidades técnicas. A SPO aponta, de forma tecnicamente subsidiada, para histórico de:

- “baixa capacidade da empresa em sanar as não conformidades apontadas pela SPO”;
- “baixo desempenho do pessoal de administração requerido e incapacidade da empresa em substituir o pessoal de administração”; e
- “baixa efetividade das ações tomadas para mitigar os riscos operacionais aos quais a empresa está exposta” (termos do Despacho SEI nº 13800487).

2.18. A SIA, também de forma circunstanciada, informa a existência de “nível de conformidade significativamente inferior ao exigido pela regulamentação vigente, [REDACTED]

concluindo que “até o momento, tem-se verificado por parte do operador aéreo ações insuficientes, apresentação de documentação incompleta e postura que indica interesse somente na revogação da medida cautelar aplicada e não no saneamento da degradação da segurança de uma maneira ampla”.

2.19. Em virtude da insuficiência das medidas aplicadas progressivamente nos últimos meses, e considerando a ausência de solução alternativa suficiente para adequada mitigação dos riscos presentes, mostra-se necessário o acolhimento da recomendação formalizada nos autos pela equipe técnica, no sentido de implementar providência acautelatória de suspensão integral das operações da Total Linhas Aéreas, com interrupção imediata das operações aéreas e das demais prerrogativas associadas ao referido certificado.

2.20. Em que pese a Nota Técnica nº 90/2026/G121/SPO ter vislumbrado cenário alternativo de “*Ampliação das Medidas Cautelares com Vigilância Especial (concentrada)*”, é relevante observar que a própria análise técnica reforça em sua conclusão que “os sistemas de gestão da empresa ainda apresentam limitações de maturidade e estabilidade” e que as ações acompanhadas nos últimos anos “ainda não permitiram demonstrar a recuperação da capacidade organizacional da empresa em níveis compatíveis com aqueles esperados para um operador certificado segundo o RBAC nº 121”, o que revela que “Permanecem evidências de deficiências nos processos de gerenciamento da segurança operacional e da aeronavegabilidade continuada, bem como dependência significativa de ações extraordinárias de vigilância conduzidas pela ANAC.”

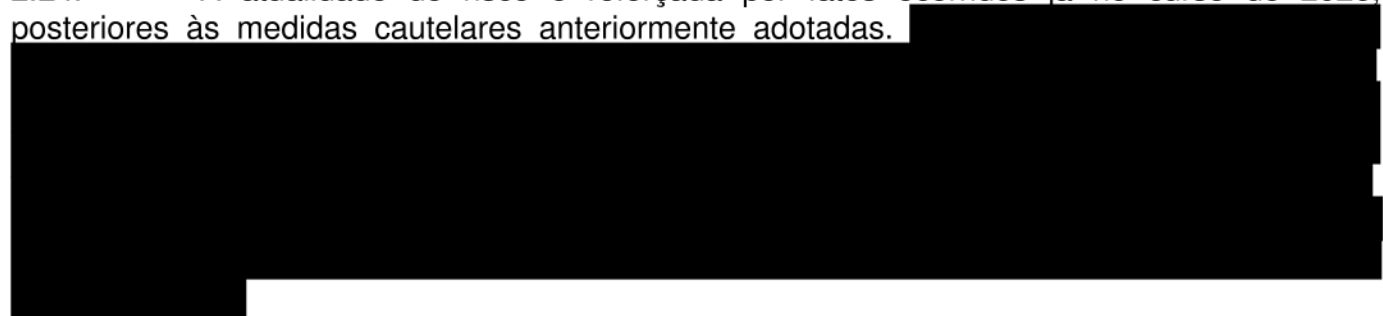
2.21. O Superintendente de Padrões Operacionais, a partir das condições observadas, foi taxativo ao recomendar à Diretoria a “suspensão integral das operações da empresa Total Linhas Aéreas”.

Da atualidade do risco

2.22. A Certificação dos operadores aéreos segundo o processo disciplinado pelo RBAC nº 119 e requisitos disciplinados no RBAC nº 121 pressupõe a comprovação da existência de estrutura organizacional capaz de aplicar processos de controle e gerenciamento robustos, dada a complexidade das operações e dos equipamentos envolvidos. A sistemática de certificação do operador, em processo longo de aprovação prévia, não afasta o dever de manutenção das condições de certificação e da suficiência dos procedimentos e sistemas internos para identificação de perigos, gerenciamento de riscos, adoção de ações de aeronavegabilidade continuada e outras ações voltadas à adequada gestão das operações. A manutenção de um Certificado de Operador Aéreo (COA) não decorre exclusivamente da conformidade documental ou da ausência de ocorrências aeronáuticas, mas principalmente da demonstração contínua das condições de segurança e efetividade dos sistemas internos.

2.23. É relevante destacar que a fiscalização da SPO identificou que não apenas persistem não conformidades já reportadas ao operador há mais de 1 (um) ano, mas também novas não conformidades foram identificadas (item 4.5 da Nota Técnica nº 90/2026/G121/SPO). A persistência das falhas nos sistemas de gerenciamento da segurança e procedimentos exigidos pela regulamentação implica elemento de risco perene, a exigir a atuação da AGÊNCIA.

2.24. A atualidade do risco é reforçada por fatos ocorridos já no curso de 2026, posteriores às medidas cautelares anteriormente adotadas.



2.25. Esses fatos são particularmente relevantes para a presente análise porque não se limitam à existência pretérita de não conformidades ou à evolução histórica dos indicadores de segurança. Revelam, ao contrário, a ocorrência recente de eventos operacionais relevantes e, simultaneamente, a deficiência do próprio mecanismo de reporte pelo qual o operador deveria comunicar à Agência informações necessárias à identificação e ao gerenciamento dos riscos.

2.26. Soma-se a esse quadro a situação atual do quadro de pessoal requerido para a operação. Conforme consignado na Nota Técnica nº 90/2026/SPO, o cargo de [REDACTED] encontra-se vago desde 16/07/2026, enquanto o cargo de [REDACTED] encontra-se vago no presente mês. Assim, no momento da apreciação da presente providência, o operador não dispõe de 2 (dois) dos cargos previstos no RBAC nº 119.65(a), circunstância que atinge diretamente a estrutura de responsabilidades destinada à supervisão e ao controle das operações.

2.27. A conjugação desses fatos recentes com a persistência das não conformidades anteriormente identificadas demonstra que o risco não constitui situação meramente histórica ou potencial. Ao contrário, há elementos concretos de que, no momento da presente deliberação, permanecem fragilidades relevantes nas barreiras organizacionais e operacionais destinadas a identificar, comunicar, avaliar e mitigar riscos de segurança.

2.28. Vale asseverar que a existência de atividades de fiscalização já programadas para os dias subsequentes não afasta a necessidade da providência cautelar ora proposta, uma vez que tais atividades se destinam precisamente à verificação da efetividade das medidas corretivas e não constituem, por si sós, demonstração de restabelecimento das condições de segurança. Enquanto inexistir resultado satisfatório dessas verificações, permanecem presentes os elementos técnicos que fundamentam a necessidade de cessação da exposição a risco.

Da avaliação quanto à necessidade, à adequação e à proporcionalidade da suspensão cautelar integral proposta

2.29. Em abril de 2024, a SPO determinou a substituição compulsória do Diretor de Segurança Operacional em virtude da constatação de limitações significativas na gestão dos controles de segurança das operações. A Agência adotou, no período de setembro de 2025 a agosto de 2026, três providências acautelatórias restringindo os limites operacionais da Total Linhas Aéreas até que fossem sanadas não conformidades identificadas. A SPO informou que autos de infração estão em processo de lavratura com vistas à aplicação de penalidades. Na mesma linha, a SIA informou que também estão em curso atividades relacionadas à emissão de autos de infração nas matérias de sua competência. Em que pese a atuação progressiva da Agência, em volume de interações significativo com o operador, a Agência não obteve evidências suficientes de que as medidas adotadas superaram as falhas de controles e riscos identificados.

2.30. Do histórico pormenorizado, mostra-se que as restrições parciais adotadas não foram suficientes para superação das fragilidades identificadas, restando à Agência a ampliação da limitação com vistas à proteção das pessoas envolvidas nas operações e terceiros não envolvidos, sujeitos à exposição das aeronaves em suas rotas de operação e áreas de aproximação e decolagem.

2.31. Em termos de adequação, a medida afasta de modo direto e imediato o risco iminente, o que a torna medida compatível com o cenário de fragilidade dos controles e procedimentos de segurança reportados.

2.32. Por fim, com relação à proporcionalidade, convém destacar que a medida não impede a retomada das operações tão logo seja evidenciada a retomada do patamar de

segurança aceitável estabelecido pela regulamentação da Agência, com base em demonstrações concretas de superação das falhas em aberto.

Da natureza cautelar da providência

2.33. A providência tem por objetivo específico fazer cessar o risco iminente atrelado à continuidade das operações aéreas enquanto não superadas as não conformidades críticas listadas na Nota Técnica nº 90/2026/G121/SPO e no Relatório GTFC/SIA SEI nº 13792466, bem como enquanto não superado o cenário concretamente observado de degradação dos controles de segurança acompanhados pela Agência, em especial o Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO) e ao Sistema de Análise e Supervisão Continuada (SASC).

2.34. A suspensão das operações é espécie de providência acautelatória típica, listada expressamente no rol exemplificativo do art. 68 da Resolução nº 761, de 18 de dezembro de 2024. De acordo com a Resolução, a ANAC *“poderá, motivadamente, a qualquer tempo, e sem a prévia manifestação do interessado, adotar providências administrativas acautelatórias, com o objetivo de fazer cessar risco iminente à segurança de voo, à integridade física de pessoas, à coletividade, à ordem pública, à continuidade dos serviços prestados ou ao interesse público”* (art. 67).

2.35. A medida possui finalidade preventiva e está atrelada ao poder-dever da Administração de prevenção e de preservação da segurança do sistema. A providência acautelatória não possui natureza sancionatória, nem compromete apurações e outras ações em curso na Agência. Por sua natureza, trata-se de instrumento com efeito transitório, voltado ao afastamento de risco iminente observado. Uma vez que o seu afastamento depende da comprovação da adoção de medidas suficientes para garantia de condições aceitáveis de segurança, a medida possui duração indeterminada.

2.36. Conforme já consolidado no art. 45 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a atuação cautelar da Administração Pública permite o diferimento do exercício do contraditório e da ampla defesa por parte do particular, excepcionalidade que se fundamenta na presença de risco iminente no contexto fiscalizado. Diante da exposição de pessoas e bens a risco concreto e presente, é dever da Administração lançar mão das medidas que sejam necessárias e suficientes para mitigação do risco identificado. Nesse sentido, ainda que não houvesse falha por parte do agente regulado, poderia a Agência Reguladora aplicar restrições ao exercício de atividades reguladas com o objetivo de preservar a integridade de vidas, objetos de relevo para o setor e outros valores do interesse público.

2.37. Convém salientar que a providência recomendada se baseia em histórico de sucessivas trocas de documentos, realização de reuniões técnicas, fiscalizações em campo, os quais oportunizaram ao operador ampla comunicação com a Agência. Não há, nesse sentido, surpresa processual com relação à aplicação de novas restrições. As medidas cautelares anteriormente aplicadas exigiram a implementação de ações corretivas que não foram integralmente atendidas, matéria objeto de comunicações prévias com o operador.

2.38. Desse modo, além da dialeticidade dos processos administrativos que precedem a presente deliberação, fica resguardado o direito ao contraditório e à ampla defesa nas etapas seguintes do presente processo. Ainda que diferido no tempo em razão da existência de risco iminente que exige da Agência intervenção imediata, está assegurado o atendimento aos princípios e garantias a que se submete a Administração.

2.39. A presente medida não afasta, ademais, o devido seguimento dos processos administrativos de apuração de infrações administrativas, nos moldes do que dispõe a Resolução nº 761, de 2024.

Da conclusão

2.40. Como se pode observar, em razão da persistente incapacidade de superação de

não conformidades e da limitação de reportes recebidos pela Agência, comprovada perda de conhecimento técnico acumulado em razão de transições sucessivas de gestores de segurança, a Agência já não possui elementos concretos para atestar a manutenção de condições mínimas aceitáveis de segurança, o que exige pronta e imediata intervenção, de modo a evitar a concretização de riscos em eventuais incidentes.

2.41. Prolongar a operação nessas condições significaria transferir à sociedade o ônus de um risco que o próprio operador, reiteradamente, demonstrou não conseguir gerenciar de forma satisfatória, e que a Agência, com todos os instrumentos já empregados pelas unidades técnicas, não logrou êxito em afastar.

2.42. A questão central que se apresenta à Agência não reside apenas no alto volume e criticidade das não conformidades, mas na incapacidade de superação das falhas ao longo de diversos meses de acompanhamento das ações corretivas propostas. A despeito do recebimento de planos e alternativas de procedimentos ao longo do tempo, a ANAC observou a falta de efetividade da atuação do operador. Persistem falhas sistêmicas, com incapacidade da organização de ajustar e preservar processos críticos.

2.43. Não há como afastar a constatação de risco concreto à segurança das operações quando agregadas as 3 (três) perspectivas de atuação: fragilidades nos controles operacionais e de aeronavegabilidade por parte da SPO; fragilidades nas medidas de prevenção contra atos de interferência ilícita por parte da SIA; omissão no reporte de eventos de segurança e identificação de ocorrências sensíveis como o transporte de artigos perigosos sem prévia identificação e controle por parte do operador, conforme levantamento da ASSOP.

2.44. A suspensão das operações garantirá a interrupção da exposição a risco, mitigando-se eventual cenário de agravamento do quadro identificado, e permitirá a reestruturação organizacional do operador, incluindo a recomposição do quadro funcional de gestores e o enfrentamento concentrado das não conformidades acumuladas no período, o que se dará em processo que assegurará a retomada das operações sob integral supervisão da Agência.

3. DO VOTO

3.1. Do quanto exposto, considerando:

- a competência da ANAC para proteção da segurança das operações, observado o disposto no art. 8º, incisos X, XLIII e L, da Lei nº 11.182, de 2005, no art. 45 da Lei nº 9.784, de 1999, nos arts. 67 a 72 da Resolução nº 761, de 2024, e no art. 10 do Regimento Interno;
- os princípios da prevenção, da precaução e da primazia do interesse público;
- as conclusões das áreas técnicas, devidamente pormenorizadas e circunstanciadas nos documentos técnicos que instruem os autos e processos correlacionados;
- a persistência das não conformidades críticas observadas e da ausência de efetividade das ações previamente propostas pelo operador;
- a insuficiência das restrições operacionais anteriormente aplicadas pelas unidades; e
- a necessidade de garantia de níveis mínimos aceitáveis de segurança para a condução das operações reguladas pela Agência;

VOTO pela aplicação de providência administrativa acautelatória consistente na suspensão integral do Certificado de Operador Aéreo (COA) nº 1996-08-0TTL-01-02/ANAC, emitido em favor da Total Linhas Aéreas, com a consequente interrupção imediata de todas as operações conduzidas sob as prerrogativas do referido certificado.

3.2. A providência ora deliberada, caso acatada pelo Colegiado, terá duração até que sejam atendidas as seguintes condições resolutivas para sua revogação:

- (i) superação das condições de risco e não conformidades em aberto perante a SPO e

a SIA, incluídas as falhas de nível crítico e alto elencadas no presente processo e as demais listadas nos processos de fiscalização correlatos, que contemplam matérias de aeronavegabilidade continuada, sistemas e procedimentos de segurança operacional, bem como segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita;

- (ii) recomposição do quadro de administração requerido pelo parágrafo 119.65(a) do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 119, com validação dos gestores indicados por parte da Superintendência de Padrões Operacionais (SPO);
- (iii) demonstração de efetividade do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO) e do Sistema de Análise e Supervisão Continuada (SASC), em condição que garanta nível de segurança aceitável;
- (iv) comprovação da regularização dos controles de aeronavegabilidade continuada das aeronaves;
- (v) comprovação da adequação dos processos internos de identificação, reporte e tratamento de eventos e riscos operacionais; e
- (vi) realização de auditorias técnicas específicas ou outros instrumentos de fiscalização conduzidos pelas unidades competentes da ANAC que apontem resultado satisfatório que permita a retomada das operações.

3.3. **Voto ainda pela determinação à SPO, à SIA e à ASSOP para que acompanhem a implementação das medidas corretivas e**, após a realização das avaliações pertinentes, submetam à Diretoria Colegiada relatório técnico conclusivo quanto à cessação do risco e ao cumprimento das condições resolutivas estabelecidas.

3.4. Em atenção ao disposto na Resolução nº 761, **voto pela determinação à Assessoria Técnica (ASTEC) que promova a comunicação formal, com a urgência necessária, acerca da providência ora deliberada**, bem como ao Gabinete da Diretoria para comunicação ao DECEA e aos demais órgãos e entidades responsáveis pelo acompanhamento das atividades da Total Linhas Aéreas ou cuja atuação auxilie a divulgação e a operacionalização da presente providência.

É como voto.

RUI CHAGAS MESQUITA

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Rui Chagas Mesquita, Diretor**, em 31/08/2026, às 19:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **13805714** e o código CRC **2F4ACD83**.

SEI nº 13805714