



VOTO

PROCESSO: 00058.035178/2021-49

INTERESSADO: ANDERSON MARCHI DAVO, FLEX AERO LTDA, RUI THOMAZ DE AQUINO

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1.1. A Lei nº 11.182/2005, conferiu competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular e fiscalizar os serviços aéreos, bem como compor, administrativamente, conflitos de interesses entre prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, e decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência (art. 8º, incisos X, XX, XLIII).

1.2. Prevê, também, o Decreto nº. 5.731/2006, que aprova o regulamento da ANAC, que cabe à Agência, no exercício de suas atribuições, a composição administrativa de conflito de interesses entre prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 4º, inciso XX).

1.3. Pelas disposições contidas no Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº. 381/2016, art. 9º, caput, compete à Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final as matérias de competência da Agência.

1.4. Ainda, conforme o Regimento Interno, art. 32, inciso II, compete à Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS, compor, administrativamente, conflitos de interesse entre prestadoras de serviços aéreos entre si, e prestadoras de serviços aéreos e prestadoras de serviços de infraestrutura aeroportuária.

1.5. Consta-se, portanto, que a matéria em discussão é de alçada da Diretoria Colegiada da ANAC, bem como o recurso interposto é tempestivo (SEI 6022480) e atende aos preceitos do art. 63 da Lei 9.784/1999, estando o encaminhamento feito pela SAS revestido de amparo legal, podendo concluir que estão atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o recurso apresentado pelos pleiteantes.

2. DOS ANDAMENTOS PROCESSUAIS E DO RECURSO E PEDIDOS APRESENTADOS

2.1. Como indicado no Relatório de Diretoria (SEI 6264086), trata-se de recurso administrativo (SEI 6015264) interposto por **ANDERSON MARCHI DAVO, BRENO BITENCOURTT JORGE, FLEX AERO LTDA.** e **RUI THOMAZ DE AQUINO** (neste voto referenciados apenas como “EX-SÓCIOS”), todos ex-sócios da empresa TWO TÁXI AÉREO LTDA., atualmente **AZUL CONECTA LTDA.** (neste voto referenciada como “TWO” ou “AZUL CONECTA”, a depender do período a que se referencia), em razão de decisão exarada pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos que indeferiu requerimento para instauração de processo para resolução de conflito entre os recorrentes e a empresa AZUL CONECTA.

2.2. A decisão de primeira instância, pelo indeferimento do pedido de composição de conflito, foi consignada no Ofício nº. 99/2021/SAS-ANAC (SEI 5940971), e reiterada por meio do Despacho Decisório 1 (SEI 6022480) em análise de juízo de retratação, que se manifestaram sobre o assunto nos seguintes termos:

Ofício nº 99:

(...)

4. Não obstante as razões de fato e de direito exaradas no mencionado Requerimento, observa-se que não se configura, no caso concreto, situação inerente à composição de conflitos

entre prestadores de serviços aéreos, uma vez que, no escopo das condições refletidas no contrato social, os requerentes retiraram-se da sociedade empresária e, atualmente, figuram como ex-sócios, de maneira que a empresa Two Táxi Aéreo Ltda. não atua mais na prestação de serviços aéreos. Por oportuno, o tema, em sua essencialidade, se enquadraria no âmbito de uma discussão sob a ótica de sucessão societária, que exorbitam as competências desta Agência, e não mais especificamente sobre aspectos afetos à prestação de serviços entre dois entes regulados por esta Autarquia.

*5. Por fim, ante o exposto, esta Superintendência **INDEFERE** o peticionamento dos requerentes quanto à instauração de processo para resolução de conflito.*

Despacho Decisório 1:

(...)

DA DECISÃO

18. Assim sendo, diante das razões acima expostas e em observância aos preceitos da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, atentando-se ainda ao conteúdo dos autos, RECEBO o recurso interposto, dele conheço porque tempestivo, para no mérito NEGAR-LHE PROVIMENTO, confirmando-se a Decisão recorrida em todos os seus termos, consubstanciado nos fundamentos já expostos, observadas ainda todas as formalidades decorrentes do princípio da ampla defesa e do contraditório, conforme estabelece o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

19. É como decido.

20. Por oportuno, tendo sido o recurso dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior; conforme art. 56, § 1º, da Lei n.º 9.784/99, encaminhe-se o presente processo à apreciação da Diretoria Colegiada da Agência.

21. Por fim, uma vez esgotada a instância recursal no âmbito da SAS, assim como concluída nesta Superintendência a análise sobre o julgamento do presente Recurso Administrativo, dê-se, igualmente, por meio de ofício, conhecimento de seu resultado aos Recorrentes.

2.3. Em suas razões para reforma da decisão de Primeira Instância, os requerentes inicialmente apontam que o pedido feito teve por objetivo:

“...a composição de diversos conflitos existentes entre os Recorrentes, a AZUL CONECTA, a ANAC, entre outras partes, decorrentes de Notas Técnicas emitidas pela ANAC em 2019 e 2020 sobre fatos ocorridos entre os anos de 2015 e 2017, os quais não foram devidamente esclarecidos em processo preliminar instaurado face à AZUL CONECTA, ...”

2.4. Cabe, neste momento, uma breve contextualização. Os fatos mencionados pelos EX-SÓCIOS são objetos de apuração em competentes processos sancionadores instaurados pela Superintendência de Ação Fiscal – SFI.

2.5. Aponta-se que em parte dos mencionados processos administrativos, a AZUL CONECTA inicialmente solicitou extensão de prazo para a apresentação de defesa, alegando a necessidade de contatar os EX-SÓCIOS, para oportunizar que esses apresentassem, também, material para a elaboração de defesa. Destaca-se, do processo 00058.032533/2021-28 (um dos processos sancionadores instaurados em desfavor da AZUL CONECTA), trecho da manifestação SEI 5880805 feita pela empresa. Aponta-se que tal manifestação foi apresentada em diversos processos:

(...)

Portanto, apesar da AZUL já ter acionado os ex-sócios da Conecta em requerimento de arbitragem para responsabilização destes justamente quanto ao mérito discutido nos presentes autos de infração, a AZUL é obrigada, nos termos do Contrato, a oferecer a oportunidade de defesa dos processos administrativos em epígrafe aos mesmos, por meio de notificação, (...)

Contudo, diante dos procedimentos estabelecidos no Contrato para resposta da referida notificação, e demais procedimentos subsequentes, a Conecta possui um grande receio de que o prazo de 20 (vinte) dias para apresentação de manifestação não seja suficiente, apesar de que, desde já informa que está comprometida a tomar todas as medidas necessárias no prazo estabelecido. Todavia, como mencionado, dependerá da agilidade e decisão dos ex-sócios da Conecta, não podendo tomar uma decisão unilateral e tempestiva.

Tendo em vista estes esclarecimentos, a Conecta vem, por meio deste, de forma prudente e antecipada, requerer a dilação do prazo para manifestação em mais 10 (dez) dias além do estabelecido na notificação recebida.

A Conecta entende a excepcionalidade do pedido de extensão de prazo, mas trata-se de uma situação atípica e não corriqueira em razão (i) dos fatos imputados pelos autos de infração terem ocorrido sob a administração passada da Conecta, anterior à aquisição pela AZUL, e (ii) das obrigações contraídas entre as partes no Contrato para o tratamento de defesas deste gênero e os prazos ali estipulados. Em se tratando de uma medida excepcional, a Conecta solicita que o referido pedido seja analisado cautelarmente e com urgência, uma vez que o prazo de apresentação de manifestação já está em curso.

2.6. O requerimento de dilação de prazo feito pela AZUL CONECTA foi indeferido pela área competente para análise de primeira instância dos referidos autos, apontando não existir previsão normativa, consignada na Resolução nº. 472/2018, que permitisse tal fato. Contudo, tal decisão deixou frisado que qualquer alegação que fosse apresentada pela interessada, ainda que de forma intempestiva, seria apreciada, desde que protocolada antes de proferida decisão de primeira instância.

2.7. Quanto ao recurso direcionado à Diretoria Colegiada, ora sob análise, os EX-SÓCIOS apontam a existência dos processos administrativos sancionadores e interesse em se manifestarem naqueles autos para a apresentação de defesa. Destacam ainda que, após a negativa da ANAC quanto a dilação de prazo pleiteada pela AZUL CONECTA e do ingresso nos autos pelos EX-SÓCIOS, aquela empresa solicitou a aplicação de arbitramento sumários das multas, fato que, para eles, agravaria o conflito e reforçaria a justificativa para a propositura do presente recurso à Diretoria. Senão vejamos:

(...)

Na sequência, diante do indeferimento pela SAS do Processo de Composição de Conflito e do impasse entre os Recorrentes [EX-SÓCIOS] e a AZUL CONECTA a respeito de quem deveria apresentar as Defesas dos diversos autos de infração, em 12/07/2021 ambas a partes tomaram providências: os ora Recorrentes apresentaram defesa administrativa (Doc. 3), enquanto a AZUL CONECTA apresentou pedido de arbitramento sumário das multas (Doc. 4), agravando exatamente um dos principais conflitos que se tenta evitar com o presente recurso.

Destaca-se que no pedido de arbitramento sumário, a AZUL CONECTA reconheceu que “as infrações apontadas nos autos de infração estão relacionadas a condutas anteriores à compra da Sociedade e relacionadas à administração dos ex-sócios e, justamente por isso, a AZUL não tem elementos fáticos para apresentar uma defesa de mérito nos referidos procedimentos”.

Este reconhecimento pela AZUL CONECTA reforça a existência do CONFLITO, pois, a partir do momento em que a empresa deixou de prestar esclarecimentos essenciais para elucidar fatos que ocorreram entre 2015 e 2017, essa omissão comprometeu não só a conclusão dos processos de investigação, mas também a lavratura do Autos de Infração, eis que estão fundamentados em premissas equivocadas.

Embora a AZUL CONECTA alegue que não possuía “elementos fáticos”, ela negou aos Recorrentes – únicos conhecedores dos fatos ocorridos na época – a oportunidade de colaborar com o esclarecimento da verdade, não tendo lhes restado alternativa a não ser buscar fazer valer seus direitos fundamentais de ampla defesa e do contraditório.

Como se não bastasse, a ANAC infelizmente está no centro destes conflitos, pois os diferentes cenários e suas consequências podem, sem sombra de dúvida, não só levar a conclusões equivocadas por parte desta Agência Reguladora, como também podem prejudicar a busca do interesse principal que é garantir a segurança das operações (...) (SIC) (grifo do autor)

2.8. Quanto a esse ponto, faz-se necessária nova intervenção para contextualização. O procedimento de arbitramento sumário de multa está previsto no art. 28 da Resolução nº 472/2018. Esse procedimento estabelece que, a pedido do autuado, antes da decisão administrativa de primeira instância, pode ser realizado o arbitramento sumário, que implicaria no pagamento do montante correspondente a 50% do valor médio da penalidade cominada à infração para imediato pagamento. Adicionalmente, o requerimento de arbitramento sumário também implica no reconhecimento da prática da infração e a renúncia do direito de litigar administrativamente em relação à infração, a teor do exposto no §1º do referido dispositivo normativo.

2.9. Como anteriormente mencionado, para os casos das infrações lavradas à AZUL CONECTA, foi realizada solicitação de arbitramento sumário de multa. No entanto, faz-se oportuno destacar que tal pedido divergiu em parte do estabelecido na Resolução nº 472/2018, posto que expressamente a requerente afirma não reconhecer a prática de qualquer infração. Aponta-se, mais uma vez, que tal manifestação foi juntada a diversos processos, com o mesmo teor. Por ser relevante ao caso ora sob análise, destaca-se trecho da referida solicitação (SEI 5950338):

(...)

Conforme exposto em petição anterior, no contexto dos autos de infração lavrados contra a Conecta e seguindo as disposições previstas no Contrato de Compra e Venda firmado entre a AZUL e os ex-sócios da Conecta, em 24.6.2021 e 25.6.2021, a Azul Linhas Brasileiras S.A. ("AZUL") questionou os ex-sócios se estes assumiriam a defesa dos autos de infração, porquanto relacionados a fatos geradores anteriores à aquisição da Sociedade.

De acordo com o Contrato, os ex-sócios poderiam assumir a defesa dos procedimentos, desde que também assumissem por escrito e expressamente sua responsabilidade por quaisquer danos à AZUL por consequência de tais procedimentos.

No entanto, os ex-sócios responderam à notificação enviada pela AZUL indicando que não assumiriam tal responsabilidade de indenização. Dessa forma, em 5.6.2021, a AZUL enviou nova notificação aos ex-sócios esclarecendo que, ao descumprirem a exigência estabelecida no Contrato para assumirem a defesa dos autos de infração por não concordarem por escrito com a indenização, a AZUL, também nos termos do Contrato, irá assumir a condução dos referidos autos de infração dos referidos autos de infração, seguindo a estratégia que, a seu exclusivo critério, lhe pareça mais adequada para a defesa da Sociedade.

*Portanto, considerando que: (i) o pedido de dilação de prazo protocolado pela Conecta requerido restou indeferido; (ii) as infrações apontadas nos autos de infração estão relacionadas a condutas anteriores à compra da Sociedade e relacionadas à administração dos ex-sócios; (iii) justamente por isso, a AZUL não tem elementos fáticos para apresentar uma defesa de mérito nos referidos procedimentos; a Conecta vem, tempestivamente, por meio deste requerimento **e sem reconhecer a prática de qualquer infração**, solicitar o arbitramento sumário das multas, aplicando-se o desconto no importante de 50% no valor médio da multa, nos termos do disposto no art. 28 da Resolução ANAC n° 472/2018. (SIC) **(grifo nosso)***

2.10. Em ao menos quatro processos (00058.047413/2021-25, 00058.047410/2021-91, 00058.039646/2021-54 e 00058.035896/2021-15), a solicitação de arbitramento sumário apresentada pela AZUL CONECTA possui termos relativamente diferentes do acima destacado. Novamente, por ser oportuno à análise do presente caso, destaca-se trecho dessa solicitação (SEI 6020583):

Conforme exposto em petições anteriores, no contexto dos autos de infração lavrados contra a Conecta pela ANAC e seguindo as disposições previstas no Contrato de Compra e Venda ("Contrato") firmado entre a Azul Linhas Aéreas Brasileiras ("AZUL") e os ex-sócios da Conecta para aquisição da referida sociedade, (...), a AZUL questionou os ex-sócios se assumiriam a defesa do presente auto de infração, porquanto relacionado a fatos geradores anteriores à aquisição da sociedade.

De acordo com o Contrato, os ex-sócios poderiam assumir a defesa deste procedimento, desde que também assumissem por escrito e expressamente sua responsabilidade por quaisquer danos à AZUL em decorrência deste Auto de Infração.

No entanto, os ex-sócios responderam à notificação enviada pela AZUL indicando que não assumiriam tal responsabilidade de indenização. Dessa forma, (...), a AZUL enviou nova notificação aos ex-sócios esclarecendo que, ao descumprirem a exigência estabelecida no Contrato para assumirem a defesa deste auto de infração por não assumirem sua responsabilidade por escrito, a AZUL, também nos termos do Contrato, irá assumir a condução da defesa, seguindo a estratégia que, a seu exclusivo critério, lhe pareça mais adequada para defender a Conecta.

Portanto, considerando que: (i) a infração apontada neste procedimento diz respeito a condutas anteriores à compra da Conecta e relacionadas à administração dos ex-sócios; e (ii) justamente por isso, a AZUL não tem elementos fáticos para apresentar uma defesa de mérito no procedimento; a Conecta vem, tempestivamente, por meio deste requerimento e sem assumir a prática de qualquer infração, solicitar o arbitramento sumário da multa, aplicando-se o desconto no importe de 50% no valor médio da multa, nos termos do disposto no art. 28 da Resolução ANAC n° 472/2018.

A Conecta destaca, ainda, que os esclarecimentos apresentados pelos ex-sócios neste procedimento de nenhuma forma podem impedir a ANAC de apreciar e deferir o pedido de arbitramento sumário ora apresentado, seja porque os ex-sócios não possuem poderes para representar a Conecta neste auto de infração, seja porque optaram por não assumir a defesa da Conecta neste procedimento, como já esclarecido acima.

*Dessa forma, a Conecta aguarda a comunicação da decisão de deferimento do desconto, a fim de que possa tempestivamente fazer o recolhimento do valor da multa. **(grifo nosso)***

2.11. Por fim, retornando ao recurso em discussão no presente processo, destacam-se os pedidos feitos pelos EX-SÓCIOS:

(...)

Ante o exposto requer-se que esta Superintendência reconsidere a decisão de indeferimento a fim de instaurar o processo de Composição de Conflito existente entre os Recorrentes e a AZUL CONECTA, com o consequente sobrestamento de todos os processos administrativos sancionadores decorrentes das Notas Técnicas.

Na mais remota hipótese de não ser este o entendimento, requer seja o presente Recurso admitido e remetido para apreciação da Diretoria Colegiada, por se a autoridade imediatamente superior, a fim de dar provimento ao recurso para:

(i) Instaura o processo de Composição de Conflito, de interesse existente entre os Recorrentes e a AZUL CONECTA, e

(ii) Sobrestar, de imediato, todos os processos administrativos sancionadores decorrentes das Notas Técnicas, até a conclusão final da Composição de Conflito, a fim de assegurar o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

3. ANÁLISE

3.1. Primeiramente, cumpre esclarecer que a análise aqui em tela se atém exclusivamente ao objeto de recurso, qual seja, a negativa de composição administrativa de conflito de interesses, não se podendo, portanto, adentrar no mérito dos processos administrativos sancionadores mencionados pelos EX-SÓCIOS, uma vez que aqueles tramitam em processos autônomos e ainda se encontram em análise de primeira instância.

3.2. Aponta-se que a composição de conflitos se trata de medida administrativa prevista nos normativos de constituição e organização da ANAC, mas que não deve ser utilizada como primeiro objeto de dissolução de divergência, uma vez que se pressupõe que os terceiros envolvidos no conflito possuem capacidade de se autotutelarem, e exercerem suas vontades em uma negociação entre si.

3.3. A ação de um ente externo ao conflito, com função mediadora, não é desejável de maneira irrestrita. Em especial, a ação e intervenção de uma Agência Reguladora em um conflito deve ocorrer apenas em casos específicos (especialmente quando identificadas falhas de mercado), pois elas representam uma intervenção estatal que limita a liberdade do regulado, e direciona as atividades econômicas.

3.4. Em seu recurso, o primeiro pedido feito pelos EX-SÓCIOS é para a instauração de “*composição de conflito, de interesse existente entre os Recorrentes e a AZUL CONECTA*”. A esse respeito, de partida, verifico existirem possíveis contradições, ou no mínimo desencontro de informações, nos fatos e argumentos apresentados tanto pelos EX-SÓCIOS em sua petição, quanto pela AZUL CONECTA nas manifestações nos processos administrativos sancionadores.

3.5. Os EX-SÓCIOS pleiteiam a composição de conflito para que possam exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa junto a esta Agência nos autos de processos sancionadores que envolvam a AZUL CONECTA. Apontam ainda que existiria o conflito “*seja pelo reconhecimento da AZUL CONECTA a respeito do seu desconhecimento dos fatos, seja pela apresentação concomitante de defesa e pedido de arbitramento sumário...*”. A AZUL CONECTA, pelo seu lado, de fato solicitou a esta ANAC dilação de prazo para consultar os EX-SÓCIOS previamente a sua manifestação, que, como já explicitado, foi negado pela área de primeira instância. Contudo, em sua própria manifestação, juntada aos processos sancionadores, a AZUL CONECTA afirma expressamente que “*questionou os ex-sócios se estes assumiriam a defesa dos autos de infração, porquanto relacionados a fatos geradores anteriores à aquisição da Sociedade*”, e continua, indicando que “*de acordo com o Contrato, os ex-sócios poderiam assumir a defesa dos procedimentos, desde que também assumissem por escrito e expressamente sua responsabilidade por quaisquer danos à AZUL por consequência de tais procedimentos*”, sendo que os EX-SÓCIOS teriam respondido à AZUL “*(...) indicando que não assumiriam tal responsabilidade de indenização. Dessa forma, em 5.7.2021, a AZUL enviou nova notificação aos ex-sócios esclarecendo que, ao descumprirem a exigência estabelecida em Contrato para assumirem a defesa dos autos de infração por não concordarem por escrito com a indenização, a AZUL, também nos termos do Contrato, irá assumir a condução dos referidos autos de infração, seguindo a estratégia que, a seu exclusivo critério, lhe pareça mais adequada para a defesa da Sociedade*” (SEI 5950338).

3.6. Apesar da negativa de dilação de prazo para a apresentação de defesa aos autos de infração lavrados em face da AZUL CONECTA, registra-se que em nenhum momento esta Agência se negou a receber documentação de defesa encaminhada pela empresa. Ao contrário, foi deixado claro que quaisquer alegações apresentadas pela interessada seriam apreciadas, desde que antes de proferida a Decisão de Primeira Instância. Por outro lado, verifica-se que a negativa de dilação de prazo não foi fato essencial

para o pedido de arbitramento sumário feito, visto que: i) a própria AZUL CONECTA afirma que consultou os EX-SÓCIOS para a apresentação conjunta de defesa, e que esses teriam se negado a cumprir contrato privado celebrado entre eles, e, por tal motivo assumiria a condução da defesa dos autos de infração; e ii) considerando que a empresa foi intimada em 21.06.2021; o prazo adicional de 10 (dez) dias solicitado pela AZUL CONECTA foi feito em 24.06.2021; a negativa da Agência ocorreu em 09.07.2021 (deixando claro que aceitaria alegações mesmo que intempestivas); o pedido de arbitramento sumário foi feito em 12.07.2021; e até a presente data não ocorreu decisão de primeira instância, ou seja, transcorridos mais de 120 dias desde a primeira comunicação, houve tempo bastante e superior à dilação de prazo requerida pela AZUL CONECTA para elaboração de sua defesa.

3.7. Reforça-se, ainda, que a AZUL CONECTA expressou claramente em alguns de seus pedidos que não aceita os esclarecimentos apresentados pelos ex-sócios como defesa para os autos de infração, reafirmando que esses não teriam direito de representação e teriam se negado a assumir a defesa da empresa (SEI 6020583):

(...)

A Conecta destaca, ainda, que os esclarecimentos apresentados pelos ex-sócios neste procedimento de nenhuma forma podem impedir a ANAC de apreciar e deferir o pedido de arbitramento sumário ora apresentado, seja porque os ex-sócios não possuem poderes para representar a Conecta neste auto de infração, seja porque optaram por não assumir a defesa da Conecta neste procedimento, como já esclarecido acima.

(...)

3.8. Fica evidente, portanto, que a análise do pleito de composição de conflito realizada pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos – SAS, se mostra coerente com os fatos aos quais esta Agência teve conhecimento.

3.9. Em que pese a AZUL CONECTA, de maneira inadequada, queira atribuir à ANAC responsabilidade por não ter podido consultar os EX-SÓCIOS, verifica-se que tal afirmação não condiz com a realidade, pois ela mesma afirma que assim já o procedeu e que os ex-sócios não teriam demonstrado interesse na elaboração de defesa nos termos estabelecidos em contrato privado celebrado entre eles.

3.10. Também não deve prosperar a tentativa de os EX-SÓCIOS em imputarem à ANAC a incapacidade de se manifestarem sobre as questões relacionadas à AZUL CONECTA, uma vez que a eles foi garantido o acesso aos processos, bem como juntada de documentos. Como evidenciado pela comunicação da AZUL CONECTA, a defesa só não teria sido apresentada de maneira conjunta, pois tais EX-SÓCIOS teriam se negado a cumprirem suposto contrato entre as partes.

3.11. De qualquer modo, a composição de conflito prevista na Lei nº. 11.182/2005, se refere, claramente, a conflito entre prestadores de serviços aéreos, e relacionado ao interesse público da atividade de aviação civil. No caso em tela, no entanto, fica latente se tratar de desentendimento entre os EX-SÓCIOS e atuais sócios da empresa AZUL CONECTA quanto à forma de aplicação e cumprimento de obrigações decorrentes de contrato privado celebrado entre eles, não cabendo à ANAC adentrar-se à ceara do direito civil para a resolução desse desentendimento, em especial considerando que uma das partes, os EX-SÓCIOS, não se constituem como empresa prestadora de serviços aéreos.

3.12. Ademais, é de se repreender a atitude dos EX-SÓCIOS ao insinuarem que a ação da ANAC – ao realizar a atividade regular e competente de fiscalização e ao identificar possíveis inconformidades normativas por parte de regulados – resultaria em um sistema de aviação civil brasileiro inseguro. Ora, a fiscalização da Agência se justifica exatamente para assegurar que os regulados estão aderentes aos requisitos estabelecidos em regulamentação, além disso, os processos sancionadores são instaurados pela ANAC quando são detectadas fortes evidências de descumprimentos a normativos. Tentar inverter essa lógica, como exposto na petição encaminhada a esta Diretoria, é reprovável. Ressalto que, se um fato irregular em uma operação aérea é apontado pela ANAC, isso decorre do fato de o regulado ter agido de maneira deliberada, ou involuntária, no descumprimento de uma norma, e não porque a ANAC realizou sua função essencial de fiscalizar.

3.13. Observo, ainda, que o processo de fiscalização de um órgão regulador se originou no instituto do comando e controle (ou no exercício do poder de polícia pelo Estado). Correntes teóricas mais modernas sobre regulação, no entanto, mostram que existem outras ferramentas que podem ser adotadas pelos reguladores a fim de garantir o objetivo final de prover à sociedade um serviço público de qualidade e segurança. A regulação por incentivos, a gestão de riscos, a regulação baseada em performance são

algumas das vertentes que a ANAC também busca incorporar em sua regulação e que buscam conscientizar os regulados acerca da importância de seguirem as melhores práticas e condutas. Destaco, no entanto que, independentemente da corrente adotada, a ANAC sempre parte da premissa que os regulados entendem e se comprometem com sua responsabilidade primária na garantia da segurança e na primazia da qualidade do serviço em suas operações, em níveis iguais ou superiores aos estipulados pela Agência.

3.14. Quanto ao segundo pleito apresentado no recurso sob análise, ou seja, o de sobrestamento dos processos administrativos sancionadores até a conclusão final da Composição de Conflito, a fim de assegurar o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, aponto que ele resta prejudicado, dado o posicionamento anteriormente feito referente ao pedido de composição de conflito.

3.15. Não obstante todo o acima exposto, em que pese: i) a ANAC não ter negado o recebimento de defesa ou documentos por parte da empresa AZUL CONECTA; ii) ter sido observada corretamente a representação societária da empresa AZUL CONECTA junto a esta Agência; iii) terem sido garantidos o pleno acesso e transparência a todos os autos relacionados ao caso em tela; e iv) terem sido observados corretamente todos os trâmites processuais decorrentes dos processos sancionadores instaurados em face da AZUL CONECTA, a alegação dos EX-SÓCIOS e da AZUL CONECTA de que não teriam conseguido exercer plenamente seus direitos de contraditório e ampla defesa, devido ao indeferimento do pedido de dilação de prazo feito pela AZUL CONECTA, é fato relevante a ser considerado.

3.16. A Administração Pública, em seus julgamentos, deve buscar sempre se aproximar da verdade real e, para tanto, é preciso garantir a manifestação das partes.

3.17. A AZUL CONECTA é uma empresa constituída e possui personalidade própria, sendo ela o ente regulado pela ANAC e a quem devem ser dirigidas as notificações referentes aos processos autuados em face da mesma.

3.18. De todo modo, resta claro que a AZUL CONECTA apontou o interesse em consultar os EX-SÓCIOS para sua manifestação de defesa, em que pese tenha ainda apresentado nos autos dos processos sancionadores pedido de arbitramento sumário de multa (e afirmação de que tal consulta já teria ocorrido). Frise-se que tais pedidos divergiram em parte do estabelecido na Resolução nº 472/2018, posto que expressamente a requerente afirma não reconhecer a prática de qualquer infração.

3.19. Enquanto isso os EX-SÓCIOS apresentaram manifestação e documentações em defesa da empresa autuada aos quais a AZUL CONECTA expressa não os reconhecer como aptos à defesa da empresa.

3.20. Diante disso, sem adentrar ao mérito dos processos administrativos sancionadores autuados em face da AZUL CONECTA, proponho à Diretoria Colegiada que a primeira instância seja orientada a reabrir o prazo para que a empresa apresente defesa em todos os processos sancionadores relacionados ao caso do presente processo, ou reitere o pedido de arbitramento sumário nos termos previstos pela Resolução nº. 472/2018, em homenagem aos princípios da ampla defesa e da verdade real.

3.21. Ademais, considerando que os diversos processos sancionatórios, lavrados pela SFI, em desfavor da AZUL CONECTA, possuem conexão entre os fatos apurados, entendo necessário que a primeira instância os reúna, nos termos do que dispõe o art. 13 da Resolução nº. 472/2018, para prolação de decisão conjunta.

3.22. Ademais, considerando que as suspensões cautelares aplicadas às aeronaves da AZUL CONECTA estão sob o acompanhamento da Superintendência de Padrões Operacionais – SPO, proponho, ainda, que a SFI consulte aquela Superintendência, durante a eventual análise de defesa apresentada pela empresa, a fim de considerar em seu julgamento o comportamento colaborativo, ou não, da regulada e os riscos envolvidos nas infrações.

3.23. Quanto ao documento juntado ao processo ao processo, SEI 6450749, aponta-se que se trata de petição na qual os EX-SÓCIOS questionam a competência da SFI para a lavratura dos autos de infração em que figura a empresa TWO. Verifica-se que os argumentos trazidos extrapolam o objeto em análise nos presentes autos, que, lembrando-se, trata de recurso a negativa de composição de conflito entre os EX-SÓCIOS e a empresa AZUL CONECTA. Os questionamentos feitos quanto à competência para lavratura de autos de infração se caracterizam como argumentação de defesa e recurso aos referidos AI, e adentram ao mérito daqueles processos, devendo, portanto, se de interesse do representante da autuada, serem apresentados formalmente nos devidos processos administrativos. Reforça-se que a irresignação com a atuação fiscalizatória desta Agência não caracteriza a existência de conflito com este órgão, como tentam,

infrutiferamente, fazer parecer os EX-SÓCIOS em sua argumentação trazida diversas vezes nas suas petições. A ANAC é revestida legalmente de competência para regular e fiscalizar as atividades de aviação civil, e a devida ação da Agência nesse sentido, repise-se, não é em qualquer hipótese ou cenário caracterizada como conflito de interesse com os entes regulados.

3.24. Por fim, aponta-se que interposição de sucessivos recursos e petições como ocorrido neste processo, sem, no entanto, serem apresentadas argumentações novas e relevantes pode vir a se caracterizar como ação meramente protelatória, fato esse que prejudica o bom andamento processual e gera custos desnecessário para administração pública.

4. DAS RAZÕES DO VOTO

4.1. Assim sendo, ante todo o exposto e com base no conteúdo dos autos, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso Administrativo apresentado por **ANDERSON MARCHI DAVO, BRENO BITENCOURTT JORGE, FLEX AERO LTDA. e RUI THOMAZ DE AQUINO** e, no mérito, por **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se a decisão exarada pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos, tendo em vista não ter restado caracterizada a situação de conflito de interesse a ser composta por esta Agência, nos termos da Lei nº. 11.182/2005.

4.2. Na oportunidade, determino que:

4.2.1. nos processos administrativos sancionatórios, lavrados pela Superintendência de Ação Fiscal - SFI, relacionados ao caso aqui tratado, em face da TWO TÁXI AÉREO LTDA. (atual Azul Conecta), seja oportunizado novo prazo de 20 (vinte) dias à AZUL CONECTA LTDA. para apresentação de defesa, ou para que reitere o pedido de arbitramento sumário nos termos previstos na Resolução nº 472/2018, em homenagem aos princípios da ampla defesa e da verdade real;

4.2.2. os processos mencionados no item 4.2.1 sejam reunidos, com fundamento no art. 13 da Resolução nº. 472/2018, tendo em vista possuírem conexão entre os fatos apurados, para prolação de decisão conjunta; e

4.2.3. a SFI consulte a Superintendência de Padrões Operacionais - SPO, durante a eventual análise de defesa apresentada pela Azul Conecta Ltda., a fim de considerar, em seu julgamento dos processos mencionados no item 4.2.1, o comportamento colaborativo, ou não, da regulada e os riscos envolvidos nas infrações.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 16/11/2021, às 15:14, 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 **6459807** e o código CRC **E94AACCB**.