

DESPACHO DECISÓRIO

MARCOS PROCESSUAIS									
NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Recurso
00066.036249/2015-83	652298150	1079/2015/SPO	28/10/2010	19/05/2015	10/09/2015	01/10/2015	19/11/2015	30/12/2015	07/01/2016

Enquadramento: Art. 302, inciso II, alínea "a", da Lei n° 7.565, de 19/12/1986.

Infração: Preencher com dados inexatos documentos exigidos pela fiscalização.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de "embargos de declaração" opostos em face da Decisão Monocrática de Segunda Instância 485 (2556891), de 27/12/2019, pela qual se decidiu: "*por conhecer o recurso interposto, e DECLARAR NULA a DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (fls. 67/73 - volume SEI 1191721), ANULANDO, ainda, o respectivo crédito de multa (SIGEC n° 652298150), RETORNANDO, com urgência, o presente processo ao setor de origem para que seja proferida nova decisão.*".

1.2. O motivo da anulação foi:

Observa-se que a fiscalização aponta a verificação de preenchimento incompleto e inexato de 285 (duzentos e oitenta e cinco) campos no Diário de Bordo, materializados nas 09 (nove) folhas cujas cópias foram acostadas aos autos e o setor competente para proferir a Decisão em primeira instância considerou haver um ato infracional a cada folha do Diário de Bordo em que se observou falha no preenchimento sem, contudo, apontar a motivação para utilização de tal critério para a aplicação da penalidade imposta, no que se refere ao número de atos infracionais.

Verifica-se que a legislação citada no Auto de Infração e na decisão de primeira instância não ensejam tal entendimento.

A correção e fidelidade das informações constantes do Diário de Bordo são fundamentais para a preservação da segurança de voo, sendo esta segurança o principal objeto de tutela dos normativos que versam acerca do tema.

O entendimento desta ASJIN, que vem sendo seguidamente aplicado ao longo dos anos, desde a extinta Junta Recursal, é no sentido de que o número de infrações deve corresponder ao número de etapas de voo já que a ausência de informações acerca de cada uma dessas etapas pode representar risco para a operação.

Importante ressaltar que este entendimento tem sido recorrentemente utilizado neste tipo de ato infracional, por se entender ser o mais correto e por encontrar supedâneo nos normativos em vigor.

Neste ponto, é importante verificar o que destacamos do Código Brasileiro de Aeronáutica:

LEI 7.565/86 (CBAer)

[...]

Art. 172. O Diário de Bordo, além de mencionar as marcas de nacionalidade e matrícula, os nomes do proprietário e do explorador, deverá indicar **para cada voo** a data, natureza do voo (privado aéreo, transporte aéreo regular ou não regular), os nomes dos tripulantes, lugar e hora da saída e da chegada, incidentes e observações, inclusive sobre infraestrutura de proteção ao voo que forem de interesse da segurança em geral.

[...]

Tal entendimento foi ainda reforçado com a publicação pela ANAC da Resolução n° 457, de 20 de dezembro de 2017 que Regulamenta o Diário de Bordo das aeronaves civis brasileiras como ferramenta de registro de informações, nos termos da Lei n° 7.565/86, e que traz em seu artigo 4°:

CAPÍTULO II

DO REGISTRO DE INFORMAÇÕES

Art. 4° O Diário de Bordo é o registro primário das seguintes informações relativas **a cada voo**:

- I - número sequencial cronológico que identifique o registro daquele voo;
- II - identificação dos tripulantes, contendo função à bordo e horário de apresentação;
- III - data;
- IV - locais de pouso e decolagem;
- V - horários de pouso, decolagem, partida e corte dos motores;
- VI - tempo de voo IFR;
- VII - total de combustível por etapa de voo;
- VIII - natureza do voo;
- IX - quantidade de pessoas a bordo;
- X - carga transportada;

- XI - ocorrências;
 - XII - discrepâncias técnicas e pessoa que as detectou;
 - XIII - ações corretivas;
 - XIV - tipo da última intervenção de manutenção (exceto trânsito e diária);
 - XV - tipo da próxima intervenção de manutenção (exceto trânsito e diária);
 - XVI - horas de célula previstas para a próxima intervenção de manutenção; e
 - XVII - responsável pela aprovação para retorno ao serviço
- (sem grifo no original)

Reforça-se que a Administração só pode atuar diante de previsão legal e/ou normativa, ou seja, em consonância com o que já se encontra determinado pelo ordenamento jurídico.

Além disso, os atos administrativos que imponham sanções devem ter motivação explícita, clara e congruente, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos. A LPA estabelece:

LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999.

(...)

CAPÍTULO XII DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. **Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:**

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - **imponham** ou agravem deveres, encargos ou **sanções**;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º **A motivação deve ser explícita, clara e congruente**, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

(sem grifos no original)

Entendo que tais requisitos não foram satisfeitos na decisão de primeira instância prolatada no processo em tela.

Pelo exposto, considero que a decisão de primeira instância (fls. 67/73 - volume SEI 1191721) deva ser anulada, retornando-se os autos à Superintendência de Padrões Operacionais e, sendo nula a decisão de primeira instância, devem ser considerados os efeitos de tal anulação.

1.3. Sugere o interessado que houve erro de fato na decisão. Alega que o próprio auto de infração já aponta para a eventual definição de infração para cada folha do Diário de Bordo. Por isso, anulando-se a decisão de primeira instância, o auto deveria ser anulado, para se preservar o direito ao contraditório e ampla defesa, dado que anulando-se tão somente a decisão de primeiro grau pode-se chegar a uma decisão mais prejudicial ao recorrente. Invoca a proibição da *reformatio in pejus* para motivar o alegado. Arremata discorrendo que caso se anule o auto de infração e seja um novo auto lavrado, o recorrente poderá apresentar seus argumentos de defesa sob os pontos devidamente destacados no auto. Não se anulando o auto de infração e na hipótese de se proferir nova decisão mais prejudicial, o recorrente terá sido tolhido de apresentar defesa sobre pontos, certamente, não explorados anteriormente.

1.4. Em suma, requer o embargante:

- a) o recebimento da manifestação;
- b) o acolhimento dos embargos de declaração opostos para o fim de se corrigir o erro de fato apontado e anular o auto de infração 1079/2015/SPO.

1.5. Tratou o caso de decisão recursal apresentada em face de impugnação de decisão de primeira instância que aplicou-se sanção de multa no patamar mínimo, no valor de R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais), para cada uma das nove infrações apontadas no presente feito, com fundamento no Anexo II, da Resolução ANAC nº 25, de 2008, ausentes circunstâncias agravantes e presente circunstância atenuante de ausência de penalidade no ano anterior, nos termos dos parágrafos do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008, sendo gerado o crédito de multa em epígrafe, no valor total de R\$ 28.800,00.

1.6. O Auto de Infração, de numeração e capitulação em epígrafe, deu início ao presente feito ao descrever que o interessado, MELO E ADVOGADOS ASSOCIADOS, aqui qualificado como operadora e responsável pelo controle do diário de bordo (Capítulo 10 da IAC 3151) da aeronave PR-SBT, cometeu a infração prevista no artigo 302, inciso II, alínea "a" da lei 7-565, de 19 de dezembro de 1986, dado o descumprimento do artigo 172 da lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986.

1.7. É o que se tinha a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

2.1. **Sobre o recebimento da manifestação "embargos declaratórios"** - Sugere o interessado o cabimento da manifestação que tem supedâneo no art. 1.023 da Lei [13.105/2015](#) - Código

de Processo Civil, doravante CPC: "Art. 1.023. Os embargos serão opostos, no prazo de 5 (cinco) dias, em petição dirigida ao juiz, com indicação do erro, obscuridade, contradição ou omissão, e não se sujeitam a preparo."

2.2. Os recursos, como qualquer ato postulatório, submetem-se a um prévio exame de admissibilidade, antes da análise da eventual procedência da impugnação. O juízo de admissibilidade é necessariamente prévio ao juízo de mérito. Será positivo se concorrerem todos os pressupostos exigíveis para a emissão de um novo pronunciamento; negativo da ausência de um desses pressupostos. [BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O juízo de admissibilidade no sistema dos recursos civis. Rio de Janeiro. [s.n.] 1968, p.33]

2.3. Os embargos declaratórios são remédio processual regulamentado pelo CPC e têm legitimidade no contexto legal (obscuridade, contradição e omissão). Nas palavras de OVÍDIO BATISTA DA SILVA, os Embargos de Declaração são:

"O instrumento de que a parte se vale para pedir ao magistrado prolator de uma dada sentença que a esclareça, em seus pontos obscuros, ou a complete, quando omissa, ou, finalmente, que lhe repare ou elimine eventuais contradições que porventura contenha. Os embargos de declaração oferecem o exemplo mais rigoroso e completo de recurso apenas com efeito de retratação, sem qualquer devolução a algum órgão jurisdicional superior. Ele é interposto sempre perante o magistrado prolator da decisão impugnada, para ser por ele próprio julgado."

2.4. Pela leitura do art. 1.023 do CPC o oponente precisa demonstrar erro, obscuridade, contradição ou omissão na decisão.

2.5. Isso dito, cabe remeter ao artigo 15 daquele código: "*art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.*". (destacamos)

2.6. A esse respeito, remeta-se à Lei 9.784/1999, que Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Escrutinando-se todo o texto normativo, não se encontra previsão da etapa de embargo de declaração de uma decisão administrativa. Encontra-se, sim, a menção expressa à vinculação dos atos administrativos ao princípio da legalidade, conforme art. 2º, *caput*.

2.7. A administração pública é regida pelo princípio da legalidade estrita, que prevê sua atuação totalmente adstrita às prescrições legais. Desse modo, a administração só pode agir se houver um comando legal nesse sentido. A obediência ao princípio da legalidade está consagrada no direito pátrio, encontrando-se comando expresso dela no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e no *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784/99. Já na doutrina, Alexandre Santos de Aragão bem define esse princípio: "*O princípio da legalidade administrativa significa, então, nessa acepção, que a Administração Pública, ao contrário do particular, que pode fazer tudo o que a lei não proíba, só pode fazer aquilo que a lei esteie.*" (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 62). Ainda na doutrina, Celso Antônio Bandeira de Mello o conceitua de forma similar: "*O princípio da legalidade no Brasil significa que a Administração nada pode fazer senão o que lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize.*" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiro Editores, 2009. p. 105).

2.8. Assim, ante o princípio da legalidade e a menção expressa do art. 15 do CPC que aquele código apenas se aplica subsidiariamente no caso de ausência de norma específica, ante a inexistência e dado que não existe ao longo de toda a Lei 9.784/1999 a previsão para embargos declaratórios, **não entendo cabível receber a manifestação**, sob pena de afronta ao princípio da legalidade administrativa.

2.9. Por mais, ainda que supostamente cabível a manifestação, falhou o interessado ao demonstrar os requisitos de admissibilidade do suposto pleito, quais sejam: *indicação do erro, obscuridade, contradição ou omissão*. Tanto é descabido o pleito que a redação é clara quanto ao direcionamento ao juiz. No caso do processo administrativo, inexistente juiz para apreciar o caso, figura exclusiva da organização judiciária que figura como Estado nas querelas apreciadas (art. 16 CPC). Corrobora tal digressão a citação da doutrina supra, que enfatiza que os embargos devem ser encaminhados para o magistrado. Não é o caso. O decisor na Administração pública não é juiz.

2.10. Ademais, o suposto "erro" da decisão não prospera. Note-se que o auto de infração 1079/2015/SPO cita expressamente a ocorrência de 285 condutas no 5º parágrafo do campo "descrição da infração": "*Ao total temos 285 campos incompletos em 9 páginas do diário de bordo 01/PR-SBT/07*". Assim, não haveria que se falar em nulidade daquele documento a ponto de acarretar sua anulação.

2.11. Na mesma esteira, desde o início do feito o interessado teve notícia de que respondia a essas 285 condutas, dado que inequivocamente notificado do auto em 10/09/2015.

2.12. O Supremo Tribunal Federal – STF já se manifestou no sentido de que a descrição dos fatos quando do indiciamento de prática infracional é suficiente para o exercício pelo do poder de defesa pelo acusado:

- STF: RMS 24.129/DF, 2ª Turma, DJe 30/04/2012: "*Exercício do direito de defesa. A descrição dos fatos realizada quando do indiciamento foi suficiente para o devido exercício do direito de defesa. Precedentes: MS 21.721; MS 23.490.*"

(grifamos)

2.13. Portanto, conforme entendimento da Corte Suprema a descrição dos fatos é suficiente para o pleno exercício do direito de defesa. Assim, cai por terra o suposto argumento de cerceamento de defesa.

2.14. Melhor sorte não assiste ao interessado quanto à alegação de proibição da *reformatio in pejus*. Vejamos o que diz a tal respeito a Lei nº 9.784/99 (LPA), que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Lei nº. 9.784/99

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

2.15. Verifica-se que, no âmbito do Direito Administrativo, a administração pública tem a prerrogativa de revisar os seus próprios atos, podendo anulá-los, revogá-los ou modificá-los por motivos de legalidade, conveniência e oportunidade, sendo que a única ressalva diz respeito à necessidade de comunicação prévia do gravame que pode ocasionar ao administrado a interposição do recurso administrativo, como corolário do princípio da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, da CF). Essa conclusão está expressa na norma conforme já reproduzido acima e a Administração Pública deve-se pautar pelo Princípio da Legalidade. Se a lei fala expressamente, não há outra conduta senão obedecê-la.

2.16. O saudoso mestre Hely Lopes Meirelles coaduna com essa corrente que defende a possibilidade da *reformatio in pejus* no Processo Administrativo: “Na seara administrativa, em qualquer modalidade de recurso, a autoridade ou Tribunal administrativo tem ampla liberdade decisória para reformar o ato recorrido além do pedido ou, mesmo, agravar a situação do recorrente”.

2.17. Na mesma corrente ainda estão José dos Santos Carvalho Filho e Carlos Ari Sundfeld. Carvalho Filho comenta: “são diversos os interesses em jogo no Direito Penal, [Direito Civil] e no Direito Administrativo, não podendo simplesmente estender-se a este princípios específicos daqueles [...] um dos fundamentos do Direito Administrativo é o princípio da legalidade, pelo qual é inafastável a observância da lei, devendo esta prevalecer sobre qualquer interesse privado”. Sundfeld assegura: “os recursos não existem exclusivamente para a garantia do administrado, mas também para assegurar que a decisão seja o mais possível ajustada à lei, que é o único interesse da Administração”.

2.18. A possibilidade da anulação dos atos administrativos decorre do princípio da autotutela da administração pública, em nome do interesse público, sendo observado em todo o caso os prazos prescricionais.

2.19. A Ministra Eliana Calmon em sede de Mandado de Segurança nº. 21.981/RJ decidiu:

“De referência a não observância do Princípio da “*non reformatio in pejus*” na esfera administrativa, não tem razão o recorrente. O poder de auto-tutela da administração permite que ela própria anule os seus atos quando reconhecer que houve ilegalidade, ou os revogue por razões de conveniência e oportunidade, a qualquer tempo, antes de consolidado o prazo prescricional”.

2.20. *In casu*, não há que se falar em gravame à situação do recorrente quando da aplicação do disposto no artigo 64 da LPA. Em oposição ao alegado, a decisão se deu no sentido de anular ato administrativo pretérito que impunha ao recorrente a aplicação de penalidade administrativa de multa. Acerca de nova decisão de primeira instância, quando prolatada e independente de seu conteúdo, será dado o conhecimento e a oportunidade para que o interessado venha a se pronunciar, assim como vem ocorrendo durante todo o regular trâmite do processo.

2.21. Por todo o exposto, entendo descabida a manifestação de “embargos declaratórios” no processo administrativo e, por lógico, no presente caso.

2.22. Não recebo a manifestação.

2.23. A decisão deve ser mantida pelos próprios termos.

3. **CONCLUSÃO**

3.1. Pelo exposto, com base nas atribuições a mim conferidas pelas designações que constam nas Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018, em conformidade com o disposto no inciso III e §4º, ambos do art. 44 da Resolução ANAC nº. 472/18, e competências conferidas pelo artigo 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381, de 2016, **DECIDO:**

- **NÃO RECEBER** a manifestação de “embargos declaratórios”;
- **MANTER** a Decisão Monocrática de Segunda Instância 485 (2556891), pelos seus próprios termos, para **DECLARAR NULA a DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA** (fls. 67/73 - volume SEI 1191721), **ANULANDO**, ainda, o respectivo crédito de multa (SIGEC nº. 652298150), **RETORNANDO, com urgência**, o presente processo ao setor de origem para que seja proferida nova decisão.

3.2. A nova decisão de primeira instância deverá ser exarada em respeito aos prazos previstos na Lei nº. 9.873/99.

Encaminhe-se à Secretaria da ASJIN devolução do feito às ACPI/SPO.

Notifique-se o interessado acerca da negativa de seguimento.

Cássio Castro Dias da Silva

SIAPE 1467237

Presidente da Turma Recursal do Rio de Janeiro



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva**, Presidente de



Turma, em 10/04/2019, às 18:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2901235** e o código CRC **C1E2C100**.
