



DESPACHO DECISÓRIO

Brasília, 06 de fevereiro de 2020.

PROCESSO N°:	00065.026244/2018-03
INTERESSADO:	ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Assunto: Embargos de Declaração.

Auto de Infração: 004811/2018 Lavratura do Auto de Infração: 22/05/2018

Infração: *deixar de monitorar o coeficiente de atrito do pavimento da pista de pouso e decolagem por meio de medições, utilizando os equipamentos e as frequências mínimas estabelecidas em regulamento .*

Crédito de Multa (SIGEC): 666.804/19-6

Enquadramento: art. 289, inciso I, do CBA – Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19/12/1986) c/c item 153.205 (g) do RBAC 153 (Emenda 01) c/c item 23 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

1. **INTRODUÇÃO**

1.1. Trata-se de "Embargos de Declaração" opostos em face da Análise de Admissibilidade do Recurso à Diretoria (SEI 3384013) interposto pelo interessado em 20/08/2019, esculpida no Despacho ASJIN 3515151, de 18/09/2019, pela qual se decidiu: "**seja *negado conhecimento* ao requerimento do interessado pelo não preenchimento dos requisitos de admissibilidade do art. 46 da Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, mantendo, assim, todos os efeitos da decisão já proferida por esta Assessoria de Julgamento**".

1.2. O Auto de Infração, de numeração e capitulação em epígrafe, deu início ao presente feito ao descrever que o interessado, ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, cometeu a infração prevista no art. 289, inciso I, do CBA – Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19/12/1986) c/c item 153.205 (g) do RBAC 153 (Emenda 01) c/c item 23 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, qual seja, *deixar de monitorar o coeficiente de atrito do pavimento da pista de pouso e decolagem por meio de medições, utilizando os equipamentos e as frequências mínimas estabelecidas em regulamento .*

1.3. Em 25/01/2019, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, decidiu pela aplicação, com atenuantes baseada no inciso I do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 ("o reconhecimento da prática da infração") e inciso III do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 ("a inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento") e sem agravante, de multa no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) – SEI nº 2599691 e 2601385. Tendo tomado conhecimento da decisão em 18/03/2019 (SEI nº 2843749), o Interessado postou recurso em 28/03/2019 (SEI nº 2856655).

1.4. Em 08/05/2019, foi identificada a possibilidade de decorrer gravame à situação do Recorrente diante o afastamento das circunstâncias atenuantes com base no inciso I do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 ("o reconhecimento da prática da infração") e no inciso III do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 ("a inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento") aplicadas em decisão de primeira instância, podendo a multa ser agravada para o valor de R\$ 14.000,00 (catorze mil reais) – SEI nº 2991516 e 2991594. Tendo sido cientificado em 13/05/2019 (SEI nº 2911830), o Interessado postou/protocolou recurso em 22/05/2019 nesta Agência (SEI nº 3048223).

1.5. Em 27/06/2019 o processo recebeu a decisão em segunda instância, que negou provimento ao recurso interposto e agravou a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa para o valor R\$ 14.000,00 (catorze mil reais), após afastadas as circunstâncias atenuantes anteriormente consideradas.

1.6. Inconformado, o interessado interpôs Recurso à Diretoria da ANAC em 20/08/2019, tempestivamente.

1.7. O Despacho ASJIN 3515151, de 18/09/2019, concluiu pela **inadmissibilidade** do recurso interposto à Diretoria. Ato contínuo, encaminha os autos para cobrança e notifica o interessado.

1.8. Em 08/10/2019 o interessado protocola na ANAC Embargos de Declaração nos quais sugere que houve erro de fato na decisão que inadmitiu o Recurso à Diretoria, entendendo que deveria ser anulada por ausência de motivação pois ignorou matéria de ordem pública (pagamento) levantada pelo recorrente. Entende cabível o recurso de embargos de declaração no âmbito dos processos administrativos em razão do que dispõe o artigo 93 inciso X da Constituição e que os vícios apontados geram a falta de motivação de uma decisão e, por via de consequência, causam a utilização dos embargos de declaração como medida adequada para compelir a Administração Pública a sanar o vício da falta de motivação.

1.9. Reitera ainda o inconformismo com o agravamento da sanção, alegando que a simples existência de penalidade não poderia caracterizar caso de reincidência e gerar o agravamento da penalidade, vez que a reincidência exigiria a imutabilidade de decisão sancionadora anterior. Questiona a definitividade da sanção considerada para afastamento da circunstância atenuante.

1.10. Em suma, requer o embargante que seja conhecido e julgado provido o recurso de embargos de declaração para o fim de anular integralmente a r. decisão recorrida, vez que imotivada, na medida em que deixou de enfrentar duas teses do recorrente que poderiam infirmar a conclusão adotada pelo julgador, de modo que os autos devem retornar à segunda instância para que as teses do recorrente sejam analisadas.

1.11. Pois bem. É o que se tinha a relatar.

1.12. **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.*".

1.13. 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 ou negativo na 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].

1.14. Acerca do Recurso à Diretoria, assim estabelece a Resolução ANAC 472/2018, *in verbis*:

Seção XI

Do Recurso à Diretoria

Art. 46. Cabe recurso à Diretoria, em última instância administrativa, a ser apresentado no prazo de 10 (dez) dias, quando as decisões proferidas pela autoridade competente para julgamento implicarem sanções de cassação, suspensão ou multa acima do valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Parágrafo único. Na análise de admissibilidade do recurso à Diretoria pelo critério do valor de multa será considerado o montante das multas aplicadas em um mesmo PAS conforme definido no art. 32, § 3º, desta Resolução.

1.15. Verifica-se que o Recurso à Diretoria deve atender a critérios objetivos, quais sejam: tempestividade e valor da multa aplicada. Foram exatamente os critérios avaliados quando da análise de admissibilidade constante do DESPACHO ASJIN 3515151 com a qual corroboro integralmente.

1.16. 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.”

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

1.18. 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)

1.19. 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*.

1.20. 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).

1.21. 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).

1.22. 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 inexistente 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.

1.23. 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.

1.24. Entretanto, importante considerar o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que disciplina, em seu art. 56, que das decisões administrativas cabe **recurso**, em face de razões de legalidade e de mérito, com seu §1º especificando que a peça será dirigida à autoridade que proferiu a decisão, a qual, **se não a reconsiderar** no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior." (Grifamos).

1.25. Em sendo a reconsideração etapa inerente ao princípio da autotutela administrativa, é o caso de abordá-la, já que o interessado menciona suposto erro na Decisão proferida em segunda instância. Escrutinando as razões do recurso à Diretoria apresentado pelo autuado (SEI 3384013), nota-se que a insurgência é motivada por suposta irregularidade processual visto a perda superveniente do interesse na autuação diante do pagamento da multa aplicada. Cotejando a peça recursal apresentada à ASJIN, verifica-se que as demais alegações tratam de aspectos já devidamente abordados pelas Decisões e Pareceres anteriores.

1.26. Acerca do pagamento, observa-se que, conforme consta do sistema SIGEC, em 19/06/2019, o interessado efetua o pagamento do valor total da sanção aplicada em primeira instância, ou seja, R\$ 8.000,00 (oito mil reais), acrescido dos devidos encargos já que o vencimento original se deu em 25/04/2019, resultando, então, que o presente processo fosse para o *status* "PG" - "Quitado".

1.27. Entretanto, deve-se apontar que o interessado faz o pagamento da referida sanção aplicada depois de o processo já estar distribuído para a análise e decisão definitiva em segunda instância e em momento posterior à interposição de sua peça recursal e, ainda, após ter sido, **regularmente notificado**, em 13/05/2019 (SEI! 3045234), quanto à possibilidade de agravamento da sanção de multa, para o valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais).

1.28. A Resolução ANAC nº 472/2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC, é clara ao dispor, *in verbis*:

Resolução ANAC nº 472/2018

CAPÍTULO II

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

[...]

Seção X

Do Recurso à Segunda Instância

[...]

Art. 45. O recorrente poderá desistir do recurso interposto a qualquer tempo, **exceto na hipótese de já ter sido proferida manifestação acerca da possibilidade de agravamento da sanção.**
(sem grifos no original)

1.29. *Nesse sentido*, deve-se apontar que a satisfação do crédito pelo interessado (pagamento), mesmo sendo realizada após a interposição da peça recursal, não pode ser interpretada como renúncia ao seu direito de recorrer da decisão de primeira instância.

1.30. Em respeito aos princípios da *ampla defesa* e do *contraditório*, deve-se considerar que o recolhimento do valor da sanção de multa não prejudica o processamento do recurso interposto pelo interessado.

1.31. Importante ressaltar a Resolução ANAC nº. 472/2018, prevê hipótese de renúncia à litigância administrativa, no caso de autuado vir a requerer o "desconto de 50%" do valor médio previsto para a sanção e, na sequência, realizar, de imediato, o pagamento.

1.32. Observa-se que este diploma normativo não aponta qualquer outra hipótese de renúncia ao contencioso administrativo, permitindo o entendimento de que, não havendo expresse requerimento no sentido de desistência das suas razões recusais interpostas, reforçando a renúncia ao seu direito de recorrer da decisão de primeira instância, não se pode considerar o pagamento referente à sanção aplicada como meio hábil para se terminar a contenda administrativa.

1.33. No melhor entendimento da normatização específica, bem como pela análise dos pontos extraídos do presente processo, quanto a prejudicial aventada em sede Recursal, o pagamento não implica aceitação do ato decisório, porque não traduz ato incompatível com o interesse de recorrer, tal como ratificou a Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC na Nota nº 44/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 3528302), aprovada pelo Despacho nº 194/2019/PG/PFEANAC/PGF/AGU.

1.34. Acrescenta-se, apenas a título de complementação, acerca do agravamento da penalidade aplicada em primeira instância, que ao contrário do que tenta fazer entender o interessado ao alegar que a simples existência de penalidade não poderia caracterizar caso de reincidência e gerar o agravamento da penalidade, em momento algum se fundamentou o agravamento em hipótese de reincidência.

1.35. A circunstância atenuante prevista no inciso III do artigo 36 da Resolução ANAC 472/2018 trata da hipótese de inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento, ou seja, beneficia o regulado que cumpre um período de 12 meses sem que se configure o cometimento de qualquer outra infração.

1.36. Assim, considerando que o fato gerador analisado no presente processo ocorreu em 03/02/2018 e o Extrato de Lançamentos de Créditos SIGEC (SEI 2994928) demonstra infração cometida em 06/07/2017, ou seja, dentro do período de 12 meses antes da infração em tela, e que, conforme trâmites do processo 00065.571466/2017-97 teve sua Decisão transitada em julgado administrativamente em 06/12/2018 conforme Certidão ASJIN 2612574, antes, portanto da decisão em primeira instância proferida no presente processo, não há que se falar em impropriedade no afastamento de tal circunstância atenuante.

1.37. Julgo irreparável a análise exposta no Parecer nº 544/2019/JULG ASJIN/ASJIN (SEI 2991516) que identificou a necessidade de afastamento da circunstância atenuante aqui discutida.

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

1.39. Não recebo a manifestação.

1.40. A decisão deve ser mantida pelos próprios termos.

1.41. **Entende-se ainda pelo não exercício do juízo de retratação.**

1.42. Por todo o exposto, adiro aos termos do Despacho ASJIN 3515151 nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, tornando-os parte integrantes deste documento e 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 art. 47 da Resolução ANAC nº. 472/18, e competências conferidas pelo artigo 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381, de 2016,

DECIDO:

- (i) NÃO RECEBER a manifestação de "embargos declaratórios";
- (ii) NÃO EXERCER O JUÍZO DE RECONSIDERAÇÃO;
- (iii) MANTER a Decisão Monocrática de Segunda Instância 863/2019 (SEI 3109311) e o DESPACHO ASJIN 3109311 pelos seus próprios termos.

À Secretaria.

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 03/04/2020, às 18:47, 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 <https://sei.anac.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4008481** e o código CRC **274C3CAD**.