



## DESPACHO DECISÓRIO

**Infração:** não apresentar Declaração de Conformidade referente ao item 120.3 (c) do RBAC 120, ou apresentar Declaração de Conformidade após a implementação do Programa de Prevenção do risco associado ao uso indevido de substâncias psicoativas (PPSP).

**Enquadramento:** Art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c item 120.3 (c) do RBAC 120.

**Auto de Infração:** 009734/2019

**Crédito de multa:** 670.378/20-0

1. Trata-se de "PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO" oposto em face da Decisão Monocrática de Segunda Instância nº 75/2021 (SEI 5538688), de 27/12/2019, suportada pelos fundamentos expostos no Parecer nº 79/2021/CJIN/ASJIN (SEI 5535327), que pronunciou: "*CONHECER do recurso e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo o valor da multa aplicada em sede de Primeira Instância, prevista para a conduta apurada nos autos pela inobservância ao art. 302, inc. III, al. u, da Lei nº 7.565/86 - CBAer, associado ao parágrafo 120.3 (c) do RBAC 120, cuja penalidade resultou no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), que é o valor mínimo previsto para hipótese de sanção capitulada no anexo II, da Resolução ANAC nº 472/2008.*"

2. Sugere o interessado a necessidade de reconsideração da decisão, trazendo aos autos cronologia de fatos relativos a obrigatoriedade imposta pelo RBAC 120 e anexando telas do andamento processual no sistema SEI da ANAC para dar guarida ao alegado.

3. Por fim, requer a Reconsideração da Decisão.

4. Em consideração à pretensão do interessado, cabe ressaltar, inicialmente, a atipicidade do requerimento pela absoluta falta de previsão normativa. A despeito de tal atipicidade, entendo conveniente que seja levado em consideração por este servidor o pedido de reconsideração, em nome do prestigiado direito ao contraditório, devendo ser ouvida a contrariedade a respeito de ato decisório que possa vir a ser retificado. Mesmo porque, me parece lhe assistir alguma razão conforme será explicitado a seguir.

5. Debulhando os autos, nota-se que o interessado foi devidamente cientificado da autuação em 30/09/2019, fazendo prova disso o Aviso de Recebimento SEI 3595324. O documento de autuação descreve a não-conformidade apontada pela fiscalização da ANAC. O autuado não apresenta defesa prévia e o setor competente para proferir decisão em primeira instância decide, em 29/06/2020, pela aplicação de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), patamar mínimo, haja vista a ausência de circunstâncias agravantes e a existência da circunstância atenuante prevista no parágrafo primeiro, inciso III do art. 36 da Resolução 472/2018.

6. Notificado da Decisão em 11/08/2020 (SEI 4865678), o interessado protocolou Recurso em 13/08/2020 no qual alega ter em mãos o FOP 111 de 14/03/2019, não existindo assim qualquer fundamentação para o auto de infração lavrado em 18/09/2019 por falta de apresentação da Declaração de Conformidade e do respectivo Manual de PPSP. O interessado anexa aos autos o FOP 111 referente à aceitação do "Programa de Prevenção ao uso de Substâncias Psicoativas" - PPSP e Declaração de Conformidade (DC) do PPSP ao RBAC 120 - emenda 02 (fls. 02/03 SEI 4648226).

7. Apresentados os fatos em breve síntese, importa destacar que a conduta infracional imputada ao interessado trata da não apresentação da Declaração de Conformidade referente ao item 120.3 (c) do RBAC 120, ou da apresentação de tal Declaração de Conformidade após a implementação do Programa de Prevenção do risco associado ao uso indevido de substâncias psicoativas (PPSP) conforme descrição da Ementa constante do Auto de Infração nº 009734/2019 (SEI 3529003).

8. Em seu Relatório de Ocorrência nº 009838/2019 (SEI 3516004), a fiscalização descreve o procedimento que consistiria no cumprimento da prescrição normativa prevista no RBAC 120, qual seja, o envio do seu material técnico para análise, e, no caso desse material apresentar algum tipo de não-conformidade quanto aos requisitos do RBAC 120, seria emitido um FOP 124 (Não-conformidades de manuais, programas e outros documentos) e o regulado então passaria a cuidar das não-conformidades e do posterior envio de nova versão, retificada, do seu material técnico. Tal ciclo se repetiria até a emissão do FOP 111 que configurava então a aprovação/aceitação do material técnico analisado.

9. Em seguida, o mesmo Relatório descreve todo o trabalho realizado pela fiscalização da

ANAC com o intuito de trazer a totalidade dos regulados à conformidade. Verifica-se que foram se renovando as oportunidades àqueles que ainda não haviam cumprido com o requisito normativo até que, em 04/09/2017, foi exarado o Ofício Circular nº 01/2017 estabelecendo prazo de 180 dias para que fossem encaminhados os manuais e declarações de conformidade à GTFH visando cumprimento normativo. Depreende-se de tal fato que, após 04/03/2018, os regulados que não houvessem ainda submetido seu material técnico à ANAC para análise, estariam incorrendo em ato infracional, configurado em 05/03/2018, após o prazo concedido para adequação à conformidade.

10. Assim, em um primeiro momento, formou-se para este servidor a convicção quanto ao cometimento de conduta infracional pelo interessado, considerando que o FOP 111 apresentado pelo interessado datava de 14/03/2019 de forma que decidiu-se pela aplicação da correspondente sanção.

11. A nova oportunidade concedida pela área técnica responsável desta agência, com o envio de nova comunicação ao interessado, materializada no Ofício Circular nº 5/2018/GTFH/GCEP/SPO-ANAC, e mais uma vez não atendida, conforme narrado no Auto de Infração em comento, apenas contribuiu para reforçar a convicção quanto ao cometimento da infração.

12. Ocorre que, em melhor análise e, considerando as informações trazidas em Recurso e confrontando com o histórico do Processo 00066.029638/2018-03 que resultou na emissão do FOP 111 de 14/03/2019, verifica-se que, de fato, o interessado protocolou seu material técnico para análise em 03/12/2018, conforme se pode ver na tela do Sistema SEI reproduzida a seguir.

**Histórico do Processo 00066.029638/2018-03**

Ver histórico completo Ver histórico total

Data/Hora	Unidade	Usuário	Descrição
29/01/2020 15:26	CCMA	jessica.passos	Conclusão do processo na unidade
29/01/2020 15:26	CCMA	jessica.passos	Reabertura do processo na unidade
29/01/2020 15:26	CCMA	jessica.passos	Conclusão do processo na unidade
29/01/2020 15:25	CCMA	jessica.passos	Reabertura do processo na unidade
29/01/2020 15:20	CCMA	jessica.passos	Conclusão do processo na unidade
29/01/2020 15:20	CCMA	jessica.passos	Remoção de sobrestamento
15/03/2019 13:18	CCMA	thayna.oliveira	Sobrestamento. FOP 124 - PPSP (2790757). E-mail, enviado em 15/03/2019.
12/03/2019 13:38	CCMA	amanda.keriklaan	Processo 00065.012495/2019-83 anexado
12/03/2019 13:38	CCMA	amanda.keriklaan	Remoção de sobrestamento
12/02/2019 16:05	CCMA	amanda.keriklaan	Sobrestamento. FOP 124 GTFH 2890228 enviado.
08/02/2019 16:16	CCMA	amanda.keriklaan	Processo 00065.007134/2019-15 anexado
08/02/2019 16:16	CCMA	amanda.keriklaan	Remoção de sobrestamento
22/01/2019 10:37	CCMA	thayna.oliveira	Sobrestamento. FOP 124 - PPSP (2605907). E-mail, enviado em 22/01/2019.
14/01/2019 13:30	CCMA	amanda.keriklaan	Processo 00065.001755/2019-95 anexado
14/01/2019 13:29	CCMA	amanda.keriklaan	Remoção de sobrestamento
13/12/2018 16:25	CCMA	dayany.costa	Sobrestamento. FOP 124 (2491710) enviado por e-mail 13/12/2018.
03/12/2018 17:24	CCMA	amanda.keriklaan	Alterada hipótese legal do processo para Informação Pessoal (Art. 31 da Lei nº 12.527/2011)
03/12/2018 17:21	CCMA	amanda.keriklaan	Processo recebido na unidade
03/12/2018 16:32	CCMA	samuel.mezo	Processo remetido pela unidade PROT-SP
03/12/2018 13:33	PROT-SP	vincius.soliveira	Processo restrito gerado. Protocolo -Pendente Análise de Restrição de Acesso (Art. 6º, III, da Lei nº 12.527/2011)

13. Desta forma, resta verificar se tal ação, alegada pelo interessado e comprovada pelos documentos acostados aos autos, seria suficiente para elidir o ato infracional imputado.

14. Vejamos.

15. Analisando o conteúdo do Ofício Circular nº 5/2018/GTFH/GCEP/SPO-ANAC (SEI 3516005) verifica-se tratar de alerta acerca da necessidade de envio da Declaração de Conformidade (DC) e do Manual do Programa de Prevenção de Risco Associado ao Uso Indevido de Substâncias Psicoativas na Aviação Civil (PPSP) da empresa, sem que ficasse muito claro se representava um novo prazo para regularização. O documento ressalta a necessidade de apresentação à ANAC, antes da implementação do PPSP proposto, uma DC, acompanhada por uma listagem completa de todas as seções e requisitos do RBAC 120 com o correspondente método de conformidade a ser adotado, conforme o requisito 120.3 (c) do mesmo regulamento e traz a recomendação para que seja utilizada a INSTRUÇÃO SUPLEMENTAR - IS Nº 120-002 - Revisão C, que contém orientações gerais para a implantação dos programas de prevenção do uso indevido de substâncias psicoativas na aviação civil.

16. Chama a atenção o fato do documento não estabelecer um prazo determinado para atendimento.

17. Compulsando os autos, vê-se que o interessado teve ciência do Ofício Circular nº 5/2018/GTFH/GCEP/SPO-ANAC (SEI 3516005) em 23/11/2018, conforme faz prova o Aviso de Recebimento JT870316661BR (SEI 3516007), e protocolou seu material técnico para análise pela ANAC em 03/12/2018 conforme já havia alegado e como demonstra o Histórico do Processo 00066.029638/2018-03. A partir daí o citado processo tem seu andamento tal qual descrito no Relatório

de Ocorrência elaborado pela fiscalização, com a emissão de FOP 124 apontando não-conformidades, retificadas pelo interessado que reapresenta seu material com os ajustes, repetindo-se o ciclo até a emissão do FOP 111 em 14/03/2019 configurando a aprovação/aceitação do material técnico analisado.

18. De fato, não parece fazer muito sentido a atuação com base na ausência de resposta ao Ofício Circular nº 5/2018/GTFH/GCEP/SPO-ANAC já que comprovadamente houve o protocolo do material requerido. Porém, isso não significa que o regulado tenha atendido plenamente ao requisito normativo. Há questões que precisariam ser melhor esclarecidas pela fiscalização como, por exemplo, se a partir de 05/03/2018, prazo estabelecido pelo Ofício Circular nº 01/2017, já estaria configurada infração. Se a resposta for "sim", o processo deveria ter sido instruído com o conteúdo do citado ofício e com a comprovação de recebimento do mesmo pelo regulado. Também não ficou muito claro se a apresentação do Manual se deu antes da implementação do PPSP proposto, já que os autos não trazem tal informação.

19. De qualquer forma, qualquer que seja a irregularidade constatada pela fiscalização e que tenha motivado a lavratura do auto de infração, resta necessário que a descrição dos fatos permita a identificação precisa da conduta reprovável pelo órgão regulador, não podendo subsistir dúvidas nesse sentido. A descrição precisa dos fatos é um dos requisitos de validade do auto de infração e deve garantir ao autuado o pleno conhecimento dos fatos acerca dos quais deverá se defender.

20. O que se verifica da descrição constante do AI 009734/2019, é que a empresa, comunicada formalmente acerca da obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Conformidade e do respectivo Manual do PPSP através do Ofício Circular nº 5/2018/GTFH/GCEP/SPO-ANAC, não encaminhou qualquer documento, passados 30 dias, evidenciando descumprimento do item 120.3(c) do RBAC 120, o que, *in casu*, não parece traduzir os fatos apurados nos autos do presente processo.

21. Importante fazer aqui uma ressalva acerca da descrição objetiva da infração, que consiste na descrição detalhada do fato imputado, cujas informações devem ser expressas com clareza e precisão, sem entrelinhas, rasuras, borrões, ressalvas ou emendas. Seu preenchimento pelo agente da fiscalização tem a finalidade de servir à apuração precisa da infração cometida de forma a possibilitar o pleno reconhecimento de cada uma das violações cometidas e consequentemente assegurar ao interessado o conhecimento da verdade dos fatos a fim de poder este exercer em sua plenitude a ampla defesa e o contraditório. Não pode prosperar o auto de infração quando o fato infringente delineado na peça inicial não espelha com fidedignidade a natureza da infração. Um erro na descrição do fato pode acarretar nulidade do processo.

22. No caso em análise, parece estarmos diante de vício de objeto, uma vez que a própria definição do fato gerador da infração apresenta erro. Ou seja, o erro na descrição do fato, que constitui o objeto do auto de infração, eiva de vício de ato punitivo. Assim, resta verificar se o vício de objeto pode ser sanado ou se se trata de nulidade (insanável).

23. A teoria das nulidades no direito privado brasileiro perfilha o sistema dicotômico, que distingue nulidade de anulabilidade. Basicamente, são duas as diferenças entre nulidade e anulabilidade: a possibilidade de convalidação e o conhecimento de ofício. Ao passo que a nulidade não admite a convalidação e pode ser conhecida de ofício, a anulabilidade admite a convalidação e apenas pode ser conhecida mediante provocação. (Carvalho Filho, p. 156)

24. Ao adaptar a teoria das nulidades ao Direito Administrativo, a doutrina se dividiu entre monistas e dualistas. Para a vertente monista, em decorrência da indisponibilidade do interesse público, apenas existiriam atos nulos, sendo inadmitida a possibilidade de convalidação. De outra senda, a teoria dualista, majoritariamente adotada, preceitua que existem atos nulos (insanáveis) e atos anuláveis (sanáveis). Nota-se, por conseguinte, que a possibilidade de convalidação no Direito Administrativo, quando admitida, restringe-se aos vícios sanáveis (atos anuláveis).

25. Majoritariamente, entende-se que o vício de objeto é insanável, não se admitindo a convalidação. E mesmo a corrente minoritária, que concebe a possibilidade de convalidação de vício de objeto, exige que o conteúdo seja plúrimo, preservando-se as demais providências do ato administrativo viciado. Nesse sentido, Jose dos Santos Carvalho Filho (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. Ed. 28. ed. São Paulo : Atlas, 2015. p. 167) esclarece que:

"Nem todos os vícios do ato permitem seja este convalidado. Os vícios insanáveis impedem o aproveitamento do ato, ao passo que os vícios sanáveis possibilitam a convalidação. São convalidáveis os atos que tenham vício de competência e de forma, nesta incluindo-se os aspectos formais dos procedimentos administrativos. Também é possível convalidar atos com vício no objeto, ou conteúdo, mas apenas quando se tratar de conteúdo plúrimo, ou seja, quando a vontade administrativa se preordenar a mais de uma providência administrativa no mesmo ato: aqui será viável suprimir ou alterar alguma providência e aproveitar o ato quanto às demais providências, não atingidas por qualquer vício. Vícios insanáveis tomam os atos inconvalidáveis. Assim, inviável será a convalidação de atos com vícios no motivo, no objeto (quando único), na finalidade e na falta de congruência entre o motivo e o resultado do ato."

26. Nota-se que o auto de infração em comento, eivado de vício na descrição da infração, é singular, não admitindo a convalidação nem mesmo sob a perspectiva mais favorável à convalidação, que, repise-se, trata-se de visão minoritária.

27. Portanto, não resta alternativa à Administração Pública senão anular o ato, prestigiando-se o princípio da legalidade, do interesse público e do devido processo legal.

28. Adstrita ao Princípio da Legalidade Constitucional, não pode a Administração tratar da

anulação de atos oficiais se não na forma estabelecida pela Lei nº 9.784/1999. A citada lei é cristalina em definir:

Art. 53. A **Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade**, e pode revogá-los por motivo de convivência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticadas, salvo comprovada má-fé.

§1. No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§2. **Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.** (Grifou-se)

29. Nota-se, portanto, que existe uma imposição ao administrador de se anular os atos eivados de ilegalidade.

30. Neste contexto, é fácil a compreensão de que a anulação de um ato por parte da própria Administração Pública, decorre do poder de autotutela administrativa. A Administração atua sob a direção do princípio da legalidade, de modo que, se o ato é ilegal, **deve** proceder à sua anulação para o fim de restaurar a legalidade malferida.

31. Considerando-se o disposto acima entende-se que os supostos defeitos verificados por este servidor na presente análise do Auto de Infração em comento não podem ser classificados como sanáveis, eis que a descrição não parece corresponder à irregularidade imputada ao interessado, devendo-se apontar portanto a existência de vício de legalidade.

32. A constatação de erro na descrição do fato gerador em auto de infração ocasiona vício insanável do ato administrativo, no que concerne ao objeto do ato, e, por conseguinte, a necessidade de declaração de nulidade, em vista da impossibilidade de convalidação, pela Administração Pública, de atos que possuam vício quanto ao objeto. A narrativa descritiva que se apresenta viciada por erro na determinação da natureza da infração, deverá ser nula para que outra seja feita de acordo com a realidade factual encontrada.

33. 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 IV 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:**

- Declarar **NULO** o Auto de Infração nº 009734/2019, com anulação de todos os atos subsequentes; e,
- **CANCELAR** o crédito de multa cadastrado no SIGEC sob o nº 670.378/20-0.

Encaminhe-se à Secretaria da ASJIN para comunicação do teor da decisão à fiscalização para apurar a necessidade de eventual lavratura de novo auto de infração, desde que respeitados os prazos previstos na Lei nº 9.873, de 1999.

Notifique-se o interessado acerca da reconsideração.

*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 21/05/2021, às 16:21, 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/sei/autenticidade>, informando o código verificador **5733013** e o código CRC **5F390245**.