



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 733/2019

PROCESSO Nº 00065.083065/2013-51
INTERESSADO: FLEX AERO TÁXI AÉREO LTDA

Brasília, 20 de maio de 2019.

MARCOS PROCESSUAIS								
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
658.143/16-9	08436/2013/SSO	15/01/2013	31/05/2013	03/07/2013	08/07/2013	12/08/2016	29/11/2016	08/12/2016

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "o", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986.

Infração: Infringir as normas que disciplinam o exercício da profissão de aeronauta ou de aeroviário.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso interposto pelo interessado em desfavor da decisão proferida no curso do processo administrativo sancionador 00065.083065/2013-51. O AI 08436/2013/SSO deu início ao presente feito ao descrever que a interessada, FLEX AERO TÁXI AÉREO LTDA, infringiu as normas que disciplinam o exercício da profissão de aeronauta ou de aeroviário, na data descrita na tabela acima, por constar o tripulante Jonie Luiz da Silva em escala de trabalho nesta data, estando o mesmo de folga regulamentar (FR).

HISTÓRICO

Relatórios de Fiscalização - RF - A fiscalização descreve as circunstâncias da constatação das infrações e reitera a descrição das ocorrências que motivaram a decisão pela lavratura dos presentes AI. Anexou ainda documentos que consubstanciam as práticas infracionais.

Defesa Prévia - Devidamente notificado, o interessado apresentou defesa prévia tempestiva, oportunidade em que expôs suas razões de defesa e requereu revogação das autuações.

Decisão de Primeira Instância - DC1 - Em decisão motivada, o setor competente afastou as razões da defesa e considerou configurada infração à legislação vigente, em especial, ao que estabelece o artigo 302, inciso "III", alínea "o", do CBA. Aplicou-se sanção de multa no patamar médio, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), com fundamento no Anexo II, da Resolução ANAC nº 25, de 2008, ausentes circunstâncias agravantes e atenuantes, nos termos dos parágrafos do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008, sendo gerado o crédito de multa em epígrafe.

Recurso - Devidamente notificado da DC1, o interessado interpôs o recurso tempestivo em 08/12/2016. Em 21/09/2017 apresenta manifestação complementar onde alega a incidência da prescrição intercorrente no presente feito, cuja análise se dará a seguir.

Vieram os autos em 05/10/2018 conclusos para análise.

É o breve relato.

PRELIMINARES

Preliminarmente, importante se faz a análise da alegada incidência da prescrição intercorrente, tanto no recurso interposto tempestivamente em 08/12/2016 quanto na manifestação complementar protocolada em 21/09/2017.

Vejamos:

A prescrição pode ser alegada a qualquer tempo, em qualquer grau de jurisdição pela parte a quem aproveita, ou seja, pela parte a quem beneficia (art. 193 do CC). Pode também ser pronunciada

de ofício (Lei nº 11.280/06).

O exame da ocorrência da incidência de prescrição intercorrente deve ser abalizado pela Lei n.º 9.873/99, mais especificamente pelo §1º, do art. 1º da Lei. O tema já foi exaustivamente analisado pela Procuradoria Federal junto a esta Autarquia nos Pareceres nº 0158/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, nº 0347/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU, nº 01/2015/PROT/PFANAC/PGF/AGU e nº 461/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU. Utilizando-se daqueles nortes, podemos afirmar o seguinte.

Uma vez instaurado o procedimento administrativo, nos termos do Parecer CGCOB/DICON nº 005/2008 "... correm simultaneamente contra a Administração, a prescrição de cinco anos e a prescrição intercorrente de três anos (...)". Escrutinando-se o texto legal, é possível concluir que a prescrição intercorrente tem alguns requisitos para que se caracterize, quais sejam: i) processo administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos; ii) pendente de julgamento ou despacho. É importante que se tenha em mente que estamos diante de um ônus à administração, cujo intento é o combate à morosidade do processo. Este princípio também está estritamente ligado ao princípio constitucional da eficiência na administração pública.

Conforme exposto na Nota nº 04/2014/DIGE VAT/CGCOB/PGF: "(...) *paralisado é o mesmo que parado, de modo que qualquer movimento que se faça para impulsionar o processo administrativo adiante modifica a condição anterior de inércia do processo.*" É dizer, que traga alteração substancial à figura da matéria tratada nos autos, com um mínimo teor de análise do direito tratado (para suprir o requisito legal "pendente de análise ou despacho"), objetivando solucionar o caso, seja ela a constituição da pretensão punitiva, cada vez mais tangível.

Nos termos do art. 2º, § 1º da Lei nº 9.873/99 e da Nota Técnica CGCOB/DICON nº 043/2009, restou consignado que "*a interrupção da prescrição intercorrente não se limita às causas previstas no art. 2º, da Lei nº 9.873/98, bastando para tanto que a Administração pratique atos indispensáveis para dar continuidade ao processo administrativo*". Assim, no tocante aos marcos interruptivos da prescrição intercorrente, notamos aqui que o legislador optou no §1º, do art. 1º da lei de prescrição administrativa, por um rol exemplificativo de hipóteses de interrupção que, embora também aproveite das hipóteses do art. 2º, lança mão da característica essencial de modificação da condição anterior do processo para caracterizar um marco interruptivo.

De acordo com o Parecer CGCOB/DIGE VAT Nº 0013/2013 (disponível em: < <https://redeagu.agu.gov.br/Principal.aspx> >):

Bem, pode-se sintetizar, a partir de tudo quanto mencionado acima, que, para a caracterização da prescrição intercorrente, prevista no § 1º do artigo 1º da Lei nº 9.783/99, é indispensável a demonstração (i) de que houve a paralisação imotivada do processo, de forma a revelar a completa inércia da Administração, ante a ausência da prática de qualquer ato processual tendente a apurar a infração ou (ii) de que, embora tenha havido manifestação administrativa, fique comprovado que esse ato caracterizou-se como meramente procrastinatório, sem aptidão para dar o impulso necessário à solução da demanda. Enfim, para evitar a configuração da prescrição intercorrente é fundamental comprovar a tramitação qualificada dos autos, assim entendida como aquela em que os atos são indispensáveis para a continuidade do processo administrativo.

Ademais, segundo a Nota DIGE VAT/CGCOB/PGF/AGU nº 006/2014:

1. Trata-se de expediente oriundo da XI Reunião Técnica dos Procuradores chefes das Agências Reguladoras, na qual foi sugerido que a Procuradoria Geral Federal adotasse os posicionamentos indicados nos itens I.(a) e I.(b) daquele documento, a seguir transcritos, 'uniformizando o entendimento jurídico sobre esses dois aspectos':

I.(a). Os prazos prescricionais previstos no art. 1º, caput, e § 1º, da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999 (prescrição quinquenal e trienal, respectivamente) correm de forma paralela. Deliberação por unanimidade.

I.(b). O prazo prescricional trienal (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99, de 23 de novembro de 1999) é interrompido com a prática de atos que dão impulso ao processo. Deliberação por unanimidade.

Dito isso, resta averiguar se o processo ficou paralisado, sem movimentação ou diligências substanciais (e não meros encaminhamentos) por mais de três anos, o que ocorreu em **03/07/2016**.

In casu, teme-se que não há evidência de trâmite sem estagnação e de forma substancial, pelo período permitido por lei, conforme apontamentos na tabela inaugural. Não foram identificados marcos interruptivos quinquenais (art. 2º da Lei 9.873/1999), ou intercorrentes aptos a tirar o caso da condição de inércia.

Considerando os termos do Memorando-Conjunto Circular nº 001/2016/CRG-ANAC/PF-ANAC/PGF/AGU (**Documento SEI**: 0349834), em não havendo dúvida jurídica acerca de qualquer aspecto da aplicação da Lei 9.873/1999, a prescrição poderá ser reconhecida ou afastada por qualquer servidor no exercício de suas atribuições, mormente aqueles investido de competência decisória.

Neste contexto, tendo como respaldo os Pareceres nº 0158/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, nº 0347/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU e nº 01/2015/PROT/PFANAC/PGF/AGU e Memorando-Conjunto Circular nº 001/2016/CRG-ANAC/PF-ANAC/PGF/AGU conclui-se que restou configurada no feito em análise, a ocorrência

de prescrição, ainda em sede de primeira instância.

NO MÉRITO

Destaca-se que em conformidade com o art. 269 do CPC, que deve ser utilizado de forma subsidiária à Lei 9.784/1999 (Lei dos Processos Administrativos) nos casos em que ela for omissa à questão jurídica específica, a declaração da decadência ou da prescrição extingue o processo com julgamento de mérito (decisão definitiva).

Acrescenta ainda que de acordo com a Lei 9.784/1999, art. 52, a extinção do processo administrativo ocorrerá:

Art. 52 – O Órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se torna impossível, inútil ou prejudicial por fato superveniente.

Logo, a extinção normal de um processo administrativo, se dá com a decisão. De maneira extraordinária, pode ainda se dar: a) por desistência ou renúncia do interessado, desde que não haja interesse da administração pública em dar continuidade ao procedimento; b) por exaurimento da finalidade, quando o processo já houver alcançado o fim a que se destinava; c) impossibilidade/prejudicialidade, quando o objeto não é mais possível ou se encontra prejudicado, como é o presente caso. Assim, a preliminar de prescrição, por extinguir o mérito da questão, implica exaurimento da finalidade do processo; Noutras palavras, opera-se nestes casos a perda superveniente do objeto.

Assim, identificada e declarada a prescrição no presente caso extinto o mérito da questão.

DA EVENTUAL APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FUNCIONAL

O Relatório GT - PRESCRICAO 1347591, constante do processo SEI 00058.037603/2016-77, ao apresentar o resultado dos trabalhos realizados pela Comissão de Processo Administrativo, inicialmente instituída pela Portaria n. 374, de 22 de fevereiro de 2016, publicada no BPS v. 11 n. 8, de 26 de fevereiro de 2016, com o objetivo de analisar o passivo então existente de processos sancionatórios prescritos encaminhados pelas superintendências à Corregedoria da ANAC, estabeleceu algumas diretrizes para o tratamento de eventuais novos processos encaminhados em decorrência do reconhecimento da prescrição em processos sancionatórios.

A primeira foi que **desde 17 de julho de 2017, os processos sancionatórios prescritos que foram encaminhados pelas diversas áreas da ANAC à Casa Correicional, passaram a ser tratados de maneira individualizada, optando-se por instaurar processos de Investigação Preliminar para propiciar a análise pontual de cada um dos processos sancionatórios.**

Ato contínuo, o documento do Órgão Correicional desta ANAC elucidou que:

7.41. Nesse contexto, **o mero reconhecimento da ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória não é, per se, uma irregularidade administrativa que justifique o encaminhamento automático dos autos processuais à Corregedoria.**

7.42. **O envio para apuração pelo órgão de controle interno somente é cabível, nesses casos, quando, analisando-se o caso concreto, se vislumbrar a possibilidade de cometimento de falta funcional por algum(uns) servidor(es). E, para a devida contextualização, é imprescindível que a unidade que encaminhará a notícia apresente formalmente elementos mínimos que delineiem a possível falta funcional cometida. Frise-se: o mero envio dos autos, sem a apresentação clara da justificativa para o encaminhamento, não atende essa exigência.**

[destaques originais]

O documento consignou expressamente em seu parágrafo 7.43 que a declaração da prescrição, per se, não impõe obrigatoriamente a necessidade de apuração disciplinar. Senão vejamos:

7.43. Deve-se perceber que o instituto da prescrição reflete apenas a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos ou para que aplique penalidades administrativas. **Trata-se de fato administrativo que não impõe, com obrigatoriedade, apuração disciplinar. A consumação da prescrição somente dará ensejo à persecução na seara administrativa se, em exame de caso concreto, se verificar indícios que algum servidor(es) deu causa, com má-fé ou erro grosseiro, à sua ocorrência. Tais elementos indiciários devem vir minimamente descritos, quando do encaminhamento para à Casa Correicional.**

[destacamos]

Por fim, orientou o relatório que "*somente se realizará apuração da responsabilidade funcional quando a consumação da prescrição da pretensão sancionatória se der em virtude de paralisação potencialmente irregular. Este exame deve ser preliminarmente feito em cada caso e formalizado na manifestação de encaminhamento do processo à Corregedoria*".

Isso posto, e dado que a perda da pretensão punitiva, *in casu*, se deu por saturação da capacidade operacional por insuficiência sistêmica resultando acúmulo desproporcional de estoque a ponto de gerar descompasso para com a capacidade produtiva do setor, de se parecer não ser o caso de aludido pela Corregedoria como motivador de envio dos autos para apuração de responsabilidade.

Pelo exposto, no presente processo, pela instrução dos autos, contexto e elementos apresentados, embora se identifique a prescrição, não se enxerga má-fé ou erro grosseiro dos agentes públicos envolvidos,

motivo pelo qual, conforme orientação do próprio Órgão Correicional desta ANAC, pugna-se pelo arquivamento do feito.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, consideradas as atribuições a mim conferidas pelas designações que constam nas Portarias da ANAC de nº 751, de 07/03/2017 e 1518, de 14/05/2018, e com lastro no artigo 42, inciso V da Resolução ANAC nº 472/2018, e competências ditadas pelo artigo 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO POR DECLARAR A PRESCRIÇÃO, fulminando-se o mérito do feito**, e conseqüente perda da pretensão punitiva no presente processo e respectivo crédito de multa, visto a incidência da prescrição consumada em **03/07/2016**.

Assim, considerando a nova orientação do Órgão Correicional desta ANAC exarada no Memorando Circular nº 2/2018/GAB (1561765), torna-se desnecessário o encaminhamento do feito para apuração de eventual falta funcional, razão pela qual **concluo por sugerir o arquivamento do feito**.

Cássio Castro Dias da Silva

SIAPE 1467237

Presidente da Turma de julgamento do Rio de Janeiro

De acordo. Ante o exposto reconheço a incidência de prescrição. Arquive-se o presente processo.

Hildebrando Oliveira

Assessor de Julgamentos de Autos de Infração em Segunda Instância

À Secretaria.

Notifique-se.

Publique-se.



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 20/05/2019, às 19:30, 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 **3041186** e o código CRC **7056BABA**.