

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 351/2018

PROCESSO Nº 60870.006226/2009-43

INTERESSADO: VRG LINHAS AEREAS S.A - GRUPO GOL

CRÉDITO DE MULTA (SIGEC): 638626131

Brasília, 14 de dezembro de 2018.

MARCOS PROCESSUAIS

DATA DA INFRAÇÃO	AUTO DE INFRAÇÃO (AI)	LAVRATURA DO AI	NOTIFICAÇÃO DO AI	DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (DC1)	NOTIFICAÇÃO DC1	PROTOCOLO DO RECURSO	AFERIÇÃO DE TEMPESTIVIDADE RECURSAL	VALOR DA MULTA DISCUTIDA
05/06/2009	01087/2009	31/09/2009	29/10/2009	18/06/2013	02/09/2013	12/09/2013 (fl. 43/47)	30/09/2013	R\$ 10.000,00 (dez mil reais)

Trâmite não considerado como marco interruptivo:

→ Documento: Despacho GFIS 36884 (fl. 31 SEI nº 2169631)

Motivo:

→ Documento de mera conferência de atos já constantes do processo. Ausência de movimentação substancial [X]

→ Anulação de ato que fora considerado como interruptivo quinquenal []

→ Declaração, pelo órgão consultivo jurídico de que determinado documento não foi apto a interromper a prescrição []

Especificar qual manifestação registrou o entendimento:

→ Outros [] (especificar)

Tipo de Prescrição:

→ Intercorrente [X]

→ Quinquenal simples []

→ Quinquenal por anulação de ato interruptivo []

1. ASSUNTO

1.1. Trata-se de análise acerca da ocorrência, ou não, de perda da pretensão punitiva do processo em epígrafe.

2. ANÁLISE

2.1. 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).**

2.2. O exame da ocorrência da incidência de prescrição intercorrente deve ser abalizada 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.

2.3. 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.

2.4. Conforme exposto na Nota nº 04/2014/DIGEVAT/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.

2.5. 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

proveite das hipóteses do art. 2º, lança mão da **característica essencial de modificação da condição anterior do processo para caracterizar um marco interruptivo**.

2.6. De acordo com o Parecer CGCOB/DIGEVA T 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.

2.7. Ademais, segundo a Nota DIGEVA T/CGCOB/PGF/AGU nº 006/2014:

1. Trata-se de expediente oriundo da XI Reunião Técnica dos Procuradores chefes das Agências Reguladoras, no qual foi sugerido que a Procuradoria Geral Federal adotasse os posicionamentos indicados nos itens I.(a) e I.(b) daquele documento, a seguir transcritos, 'unificando 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.

2.8. Dito isso, resta averiguar que o processo ficou paralisado por período superior ao que é permitido pela Lei nº 9.873/1999.

2.9. *In casu*, teme-se que há evidência de trâmite sem estagnação e de forma substancial, pelo período permitido por lei. Pode-se depreender, por meio de contagem prazal simples, que houve decurso temporal superior a três anos, de forma a possibilitar o entendimento da incidência de prescrição intercorrente diante da estagnação processual que ocorreu entre as 29/10/2009 e 18/06/2013 da tabela acima. Os trâmites ocorridos entre as duas datas não implicaram mudanças substanciais no processo, aptos à interrupção da contagem prescricional.

2.10. Considerando os termos do Memorando-Conjunto Circular nº 001/2016/CRG-ANAC/PF-ANAC/PGF/AGU (**Documento SEI**: 0349834), de 23/08/2016, 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 da prescrição intercorrente (ou trienal) - 03 anos - no processo administrativo 60850.017575/2008-48, uma vez que entre os marcos interruptivos da **16/04/2010** e **22/04/2013**, ocorreu a ultrapassagem do referido prazo, nos termos do §1º, do art. 1º, na Lei 9.873/1999.

2.11. É o que já havia sido apontado pela Decisão de Segunda Instância de fls. 59/65 em 28/07/2016 (SEI nº 2169631). Contudo, dado que o procedimento de declaração de prescrição foi alterado pelo citado Memorando-Conjunto Circular nº 001/2016/CRG-ANAC/PF-ANAC/PGF/AGU (**Documento SEI**: 0349834), o processo ficou pendente de conclusão. Prova isso o Despacho ASJIN 2169698, de 28/08/2018.

3. **NO MÉRITO**

3.1. 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).

3.2. 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.

3.3. 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.

3.4. Assim, identificada e declarada a prescrição no presente caso, não resta necessidade de submissão do feito à Sessão de Julgamento uma vez extinto o mérito da questão.

4. **DA EVENTUAL APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FUNCIONAL**

4.1. 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 nº. 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.

4.2. 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.**

4.3. 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]

4.4. 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]

4.5. 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"*.

4.6. No presente caso, a prescrição se deu porque o documento de fls. 31 (SEI nº 2169631) não foi considerado como marco interruptivo válido, conforme orientações da procuradoria vigentes à época. Isso posto, e dado que a perda da pretensão punitiva, *in casu*, se deu conforme detalhamento na tabela inaugural deste ato, e por conta de orientação constante de parecer orientativo sobre a matéria, de se entender que, no presente processo, pela instrução dos autos, contexto e elementos apresentados, não há indícios de má-fé ou erro grosseiro dos agentes públicos envolvidos nos atos de fls. 31.

4.7. Assim, e pelos motivos aqui traçados, sugere-se o arquivamento do feito, conforme orientação do próprio Órgão Correicional desta ANAC.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante o exposto, conclui-se, com lastro no artigo 42, incisos, da Resolução ANAC 472/2018:

- **INCIDENTE A PRESCRIÇÃO, fulminando-se o mérito do feito.**
- Sugiro a declaração de prescrição e o respectivo **ARQUIVAMENTO do presente processo e cancelamento do crédito de multa.**
- Dado que o marco não considerado válido foi o de fls. 31, válido a última notificação do processo (2169631 fls. 23) em 29/10/2009, a prescrição se consumou em 29/10/2012, sendo, portanto, intercorrente.

5.2. É a análise.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB

Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 07/01/2019, às 16:36, 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 **2522383** e o código CRC **EACD03A8**.



DESPACHO

À Secretaria da ASJIN

Assunto: **60870.006226/2009-43**

1. De acordo.
2. Ratifico o entendimento de que 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. Assim, de se parecer, conforme orientação do próprio Órgão Correcional desta ANAC, desnecessário o encaminhamento para apuração de falta funcional.
3. Cancele-se o crédito de multa 638626131.
4. Arquive-se o feito.

Hildebrando Oliveira

Assessor de Julgamentos de Autos de Infração em Segunda Instância



Documento assinado eletronicamente por **Hildebrando Oliveira, Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância**, em 24/05/2019, às 17:25, 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 **2522642** e o código CRC **EFDD206E**.