

PARECER Nº 748/2018/ASJIN
 PROCESSO Nº 60800.031976/2011-00
 INTERESSADO: SOMAR AERO AGRÍCOLA LTDA

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA por Descumprimento das Condições Gerais de Transporte, nos termos da minuta anexa.

Brasília, 15 de março de 2018.

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Tripulante / Aeroporto / Balção / Local / Hora / Portão de Embarque / etc. (dados para individualização)	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Despacho 46/2011/GEOS/SRE	Despacho n 295/GTAA/SRE	Despacho 453/GEOS/SRE	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade
60800.031976/2011-00	649.831/15-0	0530/2011	SOMAR AERO AGRÍCOLA	02/01/2007; 03/08/2007; 04/01/2008; 16/05/2008; 29/12/2009.	21/02/2011	25/02/2011	16/03/2011	21/03/2011 (fl. 16)	28/03/2014 (fl. 17)	17/07/2014	31/12/2014	01/06/2015	R\$ 4.000,00	11/06/2015	18/11/2015

Enquadramento: alínea "u" do inc. III do art. 302 do CBA, c/c art. 22 da Portaria 190/GC-5 de 20/03/2001..

Infração: Não discriminar o prefixo da aeronave empregada nas notas fiscais emitidas.

Proponente: Eduardo Viana Barbosa – SIAPE 1624783 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 1381, DIRP/2016)

HISTÓRICO

Do auto de Infração: foi constatada ausência de discriminação de marca de nacionalidade e matrícula de aeronave que prestou serviço aéreo especializado referente às Notas Fiscais:

- nº 155, de 02/01/2007;
- nº 187, de 03/08/2007;
- nº 188, de 04/01/2008;
- nº 201, de 16/05/2008;
- nº 238, de 29/12/2009.

Conforme cópias dos documentos incluídos no processo 60800.025880/2011-83. Tal exigência está contida no Artigo 22 das Instruções Reguladoras para autorização e funcionamento das empresas de taxi aéreo e de serviço especializado, aprovadas pela Portaria nº 190/GC-05, de 20, de março de 2001:

Art. 22. A administração das empresas que exploram os serviços de taxi aéreo e os serviços aéreos especializados deverá discriminar, nas notas fiscais emitidas, o tipo de serviço realizado e o prefixo da aeronave empregada. (grifo nosso)

1. Em **Defesa Prévia**, alega grande diversidade de legislação e que não fora orientada quanto aos procedimentos quando do preenchimento das Notas Fiscais e reconhece a prática infracional, mas crê que um Ofício por parte desta Agência com as devidas recomendações, teria evitado tal ocorrência.
2. Assim, requer o cancelamento do Auto de Infração.
3. A **Decisão de Primeira Instância (DC1)** após cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos entendeu por bem, diligenciar a Gerência de Outorgas e Serviços acerca de elucidar quanto à real necessidade de discriminar os prefixos nas notas Fiscais, dada a natureza do serviço executado e o disposto na Portaria.
4. Em retorno, a Gerência de Outorgas e Serviços atestou que as atividades prestadas pela Recorrente se adequam aos ditames da norma, tendo em vista a natureza descrita como serviço de aplicação aérea, atividade aero agrícola.
5. Restando, assim, excluída apenas a Nota Fiscal nº 187 para fins de apuração de responsabilidade.
6. O setor de Decisão de Primeira Instância, inicialmente, faz referência à legalidade quanto à unicidade de um Auto de infração com vistas a apurar diversas infrações, corroborado no Despacho nº 270/2012/PF-ANAC/AGU, de 11/05/2012.
7. Assim, entende que as alegações da autuada não evidenciaram elementos probatórios capazes de elidir a aplicação de penalidade e condenou a interessada à sanção de multa no valor de **R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)**, por considerar as circunstâncias atenuantes previstas na norma pertinente.
8. Sendo assim, restou claro a conduta infracional imputada e a impossibilidade de acatar tais argumentos expostos.
9. **Do Recurso**
10. Em sede Recursal, reconhece a prática infracional e alega que o caso em discussão é fruto de um mero lapso administrativo e que fora corrigido e não voltaria a ocorrer.
11. Alega que tal situação não gerou prejuízo à administração e requer a revogação do Ato, tendo em vista esta Autarquia não estabeleceu em norma a conduta a ser observada, face o princípio da legalidade, considerando que o Código Brasileiro de Aeronáutica não prevê tal conduta.
12. Aduz que, conforme as atribuições desta Agência, a ausência do prefixo não configuraria ato ilícito e que foram aplicadas 06 (seis) multas referentes a mesma conduta, quando deveria ter sido apenas um Auto de Infração e que o valor da multa seria exorbitante face à conduta discutida.
13. Assim, requer, a nulidade do Auto de infração e que seja cancelado o presente Processo Administrativo ou aplicada apenas uma única multa.
14. Eis que chegam os autos conclusos à análise deste relator em 15/03/2018.
15. **É o relato.**

PRELIMINARES

16. **PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO**
17. 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).**
18. O exame da ocorrência da incidência de prescrição intercorrente deve ser abalizada pela Lei nº 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.
19. 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.
20. Conforme exposto na Nota nº 04/2014/DIGEVA/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.

21. 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.**

22. De acordo com o Parecer CGCOB/DIGEVAT 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 9.873/99, é indispensável a demonstração (i) de que houve a paralisação involuntada 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.

23. Ademais, segundo a Nota DIGEVAT/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 1(a) e 1(b) daquele documento, a seguir transcritos, uniformizando o entendimento jurídico sobre esses dois aspectos:

1(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.

1(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.

24. Dito isso, resta averiguar se o processo ficou paralisado, sem movimentação ou diligências substanciais (e não meros encaminhamentos) por mais de três anos.

25. *In casu*, teme-se que não 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 datas da tabela acima. Os trâmites ocorridos entre as duas datas não implicaram mudanças substanciais no processo, aptos à interrupção da contagem prescricional.

26. Considerando os termos do Memorando-Conjunta 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-Conjunta 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 -, uma vez que entre os marcos interruptivos, **quais sejam**, Despacho de 21/03/2011 e Despacho de 28/03/2014 o prazo prescricional trienal foi ultrapassado.

27. **NO MÉRITO**

28. 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).

29. 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.

30. 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 esgotamento 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.

31. 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.

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

33. 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.

34. A primeira foi que **desde 17 de julho de 2017, os processos sancionatórios prescritos que foram encaminhados pelas diversas áreas da ANAC à Casa Correcional, 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.**

35. Ato contínuo, o documento do Órgão Correcional 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 definam 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]

36. 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 rejeie 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 Correcional.

[destacamos]

37. 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".

38. Isso posto, e dado que a perda da pretensão punitiva, *in casu*, se deu conforme detalhamento na tabela inaugural deste ato, de se entender, que a prescrição declara por conta de posicionamento jurídico, declaração de nulidade de ato anteriormente considerado como válido, ou 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.

39. 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 Correcional desta ANAC, pugna-se pelo arquivamento do feito.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se: incidente a prescrição no feito, com consequente necessidade de cancelamento dos créditos de multa. **SUGIRO DECLARAR A OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO NO CASO.**

40. **É o Parecer e Proposta de Decisão.**

Eduardo Viana
SIAPE - 1624783
Membro Julgador - Portaria ANAC nº 1381/DIRP/2016



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Viana Barbosa, Analista Administrativo**, em 24/08/2018, às 11:35, 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 **1620838** e o código CRC **D18AAF5C**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
ASSESSORIA DE JULGAMENTO DE AUTOS EM SEGUNDA INSTÂNCIA - ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 880/2018

PROCESSO Nº 60800.031976/2011-00

INTERESSADO: SOMAR AERO AGRÍCOLA LTDA

Brasília, 27 de março de 2018.

1. Recurso conhecido e recebido em seus efeitos suspensivos (art. 16 da Res. ANAC 25/2008).
2. Analisados todos os elementos constantes dos autos, em especial manifestações do interessado. Foi dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados prazos e dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame.
3. De acordo com a proposta de decisão [Parecer 748/ASJIN/2018 - SEI nº 1620838], ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999.
4. A prescrição intercorrente foi consignada pelo Membro Julgador na análise do presente processo, visto já ter sido constituída em sede de primeira instância, **consumada em 21/03/2014**, com base no que dispõe o §1º, do art. 1º, na Lei 9.873/1999 e de acordo com as demais orientações da Procuradoria da ANAC.
5. Diante disso, 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, e com lastro no art. 17-B da Resolução ANAC nº 25/2008, e competências dadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

• **PELA DECLARAÇÃO DE OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO NO PRESENTE CASO**

6. Em adição, ratifico o entendimento de que no presente processo, pela instrução dos autos, contexto e elementos apresentados, embora se identifique a incidência da prescrição intercorrente, não se enxerga má-fé ou erro grosseiro dos agentes públicos envolvidos, capazes de qualificar a paralisação dos autos no período de 21/03/2011 a 28/03/2014 como indícios de irregularidades que justifiquem apuração de responsabilidade funcional ou procedimento correicional na antiga GTAA/SRE/ANAC de forma que, 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, **SUGIRO:**

- a **NOTIFICAÇÃO** do interessado acerca da ocorrência da **PRESCRIÇÃO** no tocante à pretensão punitiva; e
- o **ARQUIVAMENTO** do feito.

Submeto à consideração do Chefe da Assessoria de Julgamento dos Autos em Segunda Instância.

Cássio Castro Dias da Silva

SIAPE 1467237

Presidente da Turma de Julgamento do Rio de Janeiro

De acordo. Ante o exposto, reconheço a incidência da prescrição. Notifique-se o interessado e archive-se o processo.

Hildebrando Oliveira

Assessor de Julgamentos de Autos de Infração em Segunda Instância



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 24/08/2018, às 12:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Hildebrando Oliveira, Assessor**, em 28/08/2018, às 08:06, 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 **1665107** e o código CRC **F6E28667**.

Referência: Processo nº 60800.031976/2011-00

SEI nº 1665107