

PROCESSO Nº: 60800.020217/2010-22  
 CRÉDITO DE MULTA: 637.879/13-0  
 INTERESSADO: AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S.A.

MARCOS PROCESSUAIS									
DATA DA INFRAÇÃO	AUTO DE INFRAÇÃO (AI)	LAVRATURA DO AI	NOTIFICAÇÃO DO AI	DEFESA PRÉVIA	DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (DC1)	NOTIFICAÇÃO DC1	PROTOCOLO DO RECURSO	AFERIÇÃO DE TEMPESTIVIDADE RECURSAL	VALOR DA MULTA DISCUTIDA
10/08/2010	5066/2010	12/08/2010	24/08/2010	29/09/2010	15/07/2013	29/07/2013	07/08/2013	20/08/2013	R\$7.000,00

**Trâmite não considerado como marco interruptivo:**  
 → Despacho  
**Motivo:**  
 → Documento de mera conferência de atos já constantes do processo. Ausência de movimentação substancial [ ]  
 → Anulação de ato que fora considerado como interruptivo quinquenal [ ]  
 → Outros [ ] (especificar)  
**Tipo de Prescrição:**  
 → Intercorrente [ ]  
 → Quinquenal simples [ ]  
 → Quinquenal por anulação de ato interruptivo [ X ]

**1. ASSUNTO**

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

**2. ANÁLISE - PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO**

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 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.

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/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.

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 aproveite 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/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.*

2.7. 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, 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.*

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

2.9. *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.

2.10. 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 da prescrição intercorrente (ou trienal) - 03 anos - no processo administrativo 60820.012207/2008-61, uma vez que entre os marcos interruptivos, **quais sejam**, a confecção do Auto de Infração, em **12/08/2010**, folha 01, com a consequente notificação em **24/08/2010**, folha 03, por consequência da Decisão proferida em sede de Segunda instância, em **08/07/2016**, na qual atesta que a Decisão de Primeira Instância, proferida em **15/07/2013** (vide parecer anexo, exarado nos autos daquele processo - 60800.027856/2010-19 - com situação idêntica à presente), apesar de estar dentro do prazo prescricional, estaria maclada em virtude de o Decisor ter feito parte da ação fiscalizatória, anulando a referida decisão, de modo e inexistir tempo hábil para proferimento de nova decisão.

2.11. Isto posto, concluiu-se que o retorno ao Setor de Fiscalização para saneamento do feito incorreria no instituto da prescrição Quinquenal, a qual foi declarada na Decisão e suscitada sua confirmação junta à Procuradoria desta Agência. Então, diante de entendimentos havidos entre a Procuradoria Federal e Junta Recursal e que redefiniram o tratamento e o trâmite de processos prescritos nesta Agência, entendimentos estes consignados no Memorando-Conjunto Circular nº 001/2016/CRG-ANAC/PGF/AGU, retorna agora o presente processo para declaração monocrática de Prescrição quinquenal.

### 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 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.

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. 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.

4.7. 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.

### 5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se: incidente a prescrição no feito, com consequente necessidade de

cancelamento do crédito de multa. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016, **DECIDO**, com lastro no art. 17-B da Resolução ANAC nº 25/2008, **PELA DECLARAÇÃO DE OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO NO CASO**.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 19/02/2018, às 20:56, 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 **1430399** e o código CRC **C2EF4A69**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
PROTOCOLO

**PARECER nº. 92/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU**

**NUP: 60800.027856/2010-19**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC**

**ASSUNTOS: INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS**

EMENTA: Administrativo. Consulta. Agentes públicos. Casos de impedimento e suspeição. Artigos 18 a 21 da Lei nº. 9.784/99. Agente fiscal responsável pela elaboração do Relatório de Fiscalização. Autoridade julgadora. Análise do caso concreto a cargo da Administração. Parâmetros delineados pela doutrina e jurisprudência.

*Procurador-Chefe,*

**I - CONSULTA**

1. Trata-se de consulta proveniente da ASJIN/ANAC, conforme fundamentação desenvolvida na Nota Técnica nº. 93(SEI)/2017/ASJIN (documento SEI nº. 0623846), em virtude de dúvida pendente de esclarecimento nos autos, consistente em saber se restaria caracterizado o **impedimento** (uma das situações previstas no artigo 18 da Lei nº. 9.784/99) no caso em que o servidor que proferiu a *decisão homologatória do Auto de Infração* fosse o mesmo que elaborou, em momento anterior, o *Relatório de Fiscalização*.

2. Conforme mencionado na Nota Técnica, a ANAC, após constatar que a empresa OCEAN AIR descumprira determinação legal (*deixar de disponibilizar informativos claros e acessíveis*), teria lavrado o Auto de Infração nº. 06276/2010 com fundamento no artigo 302, III, alínea *u* do CBAer c/c artigo 18, § 3º da Resolução ANAC nº. 141, de 09/03/2010.

3. Como a resposta ao questionamento sobre a existência ou não do *impedimento* poderá alterar o destino do processo, a Administração indaga, por meio dos seguintes quesitos, o seguinte:

*I) A lavratura de decisão pela mesma autoridade que assinou o Relatório de Fiscalização, em conjunto com outro INSPAC, caracteriza o impedimento previsto no art. 18, da Lei nº 9.784/99 ?*

*II) Em caso positivo ao quesito "I", o dito impedimento implica vício de nulidade absoluta do ato decisório?*

*III) Há outras informações bem como outros documentos que devam ser anexados aos autos?*

*IV) O Parecer n. 00258/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU pode, de alguma forma, impactar o presente caso?*

4. Além da referida Nota Técnica nº. 93(SEI)/2017/ASJIN, constam nos autos, no que é relevante fazer referência:

a) o Processo administrativo sancionatório digitalizado (documentos SEI nº. 0422878, 0422892 e 0422897); e

b) o Voto proferido em decisão de segunda instância entendendo que o fato do agente público ter assinado o Relatório de Fiscalização, como fiscal de campo, e, ao mesmo tempo e posteriormente, ter sido a autoridade que decidiu pela aplicação de sanção em primeira instância, violaria o princípio da impessoalidade nos termos do artigo 18 da Lei nº. 9.784/99 (SEI nº. 0543796).

5. Brevemente relatado. Passa-se à análise jurídica.

**II - ANÁLISE JURÍDICA**

**II.1 - Das atribuições da Procuradoria Federal**

6. Inicialmente, importa esclarecer que da leitura do artigo 131 da Constituição Federal de 1988,

do artigo 10, § 1º da Lei nº. 10.480/2002<sup>[1]</sup> e do artigo 11 da Lei Complementar nº. 73/1993<sup>[2]</sup> depreende-se que a análise jurídica deve-se ater à apreciação da legalidade dos atos, sem a avaliação dos elementos de conveniência e oportunidade, cujo juízo é de atribuição exclusiva da Administração. A conclusão também é extraída do Enunciado nº. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União - AGU: *O órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade.*

7. Nesse sentido, a presente **análise jurídica pauta-se pelas informações e documentos acostados aos autos até o momento, sem adentrar nos elementos concernentes à conveniência e oportunidade, limitando-se a verificar a conformidade da pretensão administrativa aos contornos da legislação de regência.**

## **II.II - Apreciação específica dos questionamentos efetuados na Nota Técnica nº. 93(SEI)/2017/ASJIN**

8. Segundo fora relatado acima, questiona a ASJIN se haveria nulidade caracterizada em razão do fato de um agente público ter assinado o *Relatório de Fiscalização* - juntamente como outro fiscal - e posteriormente proferido a *decisão de primeira instância*. Em outras palavras, se essa situação enquadrar-se-ia na previsão do artigo 18, II da Lei nº 9.784/99.

9. Reza a referida Lei que (grifos):

*Art. 18. É **impedido** de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:*

*I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;*

*II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;*

*III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.*

*Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.*

*Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.*

*Art. 20. Pode ser argüida a **suspeição** de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.*

*Art. 21. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.*

10. Antes de mais nada, deve-se afirmar que os casos de **impedimento** são hipóteses definidas em lei com critérios objetivos, ao passo que a suspeição diz respeito à possibilidade de haver favorecimento ou desfavorecimento deliberado de particulares por amizades ou inimizades com o agente público. Em ambas as situações, há uma clara intenção da lei em garantir a *isonomia* e *impressoalidade* da atuação do ente estatal, evitando favorecimentos ilegais ou perseguições que não se coadunam com a busca pelo interesse coletivo.<sup>[3]</sup>

11. Sobre o assunto, *José dos Santos Carvalho Filho*<sup>[4]</sup> aduz que:

*O dado característico do impedimento é o de que os fatos impeditivos, idôneos a retirar a capacidade subjetiva do administrador, são de natureza objetiva, vale dizer, nada se indaga sobre elementos subjetivos do agente, mas, ao contrário, notam-se vínculos de interesse tão fortes que a só circunstância fática passa a ser capaz de denotar a inconveniência da atuação do servidor na hipótese.*

*Registre-se que as situações que constituem os impedimentos não acarretariam, em tese, a incapacidade do administrador, como sucede também com o juiz, que em certas ocasiões, poderia ter imparcialidade para julgar. Não obstante, a lei prefere não correr o risco e enumera expressamente os casos que, pelo só ocorrência, rendem ensejo ao impedimento do agente.*

12. Ainda com o autor, agora abordando as situações previstas nos incisos do artigo 18, foi afirmado o que segue:

*A lei alude a interesse direto e indireto. A única diferença entre tais categorias de interesse reside no vínculo maior ou menor do interesse do agente no que se relaciona com a matéria*

*objeto do processo. Inexiste, contudo, uma linha demarcatória precisa para distingui-los. Será direto o interesse quando não houver qualquer dúvida de que a autoridade desejaria ver a matéria tratada de determinada forma. O interesse indireto já não será tão óbvio, mas resultado de uma série de indícios de que o agente receberá vantagem ou sofrerá prejuízo conforme a solução imprimida à matéria em questão.*

*Repita-se, porém, que a hipótese não apresenta a objetividade própria dos impedimentos. Não existem parâmetros fixos e certos que demonstrem a ocorrência desse tipo de impedimento, razão por que as situações deverão ser analisadas caso a caso. **Seja como for, não se poderá negar que a conclusão sobre a existência, ou não, de interesse direto ou indireto vai ter escora, em última análise, em juízo de valor daquele que interpretar a hipótese.***

(...)

*Há impedimento do agente quando este participar ou venha a participar do processo como perito, testemunha ou representante (inciso II).*

*Essa hipótese, diferentemente da primeira, denuncia clara objetividade. A lei quer impedir que o agente funcione no processo assumindo mais de uma função, possibilitando a ocorrência de constrangimento em virtude de eventuais posições geradoras de manifestações de vontade antagônicas. De fato, **se o indivíduo está em posições jurídicas diversas, não terá como evitar o desconforto de admitir duas soluções para a mesma questão.** É isso que o legislador quer impedir.*

*A participação impeditiva pode dar-se quando o agente é perito; a razão é óbvia: O perito exerce função eminentemente técnica e, portanto, deve situar-se distante de qualquer interesse. Assim, não é compatível que seja perito técnico e ao mesmo tempo encarregado de decidir a matéria do processo.*

*O mesmo se dá quando desempenha o papel de testemunha: como a esta cabe relatar fatos de forma verídica, deve também estar longe das partes, e tal posição se incompatibiliza com a de autoridade incumbida do processo.*

*Como representante, a incompatibilidade é indiscutível: a qualidade de representante implica, como é natural, a defesa dos interesses do representado. Se assim é, nenhuma isenção terá o agente da Administração se estiver ligado por vínculo de representação com o interessado. Diga-se, aliás, que a representação no texto legal tem sentido lato, ou seja, significa vínculo jurídico de qualquer natureza, inclusive o de mandato para atuação como advogado. (grifos)*

13. Explorando a norma e a doutrina especializada, pode-se observar que o presente caso, isto é, agente público que elaborou e firmou – em um primeiro momento – o *Relatório de Fiscalização* e – em um segundo momento – julgou o *Auto de Infração*, como autoridade decisória de primeira instância, não estaria exatamente, quando se leva em conta a literalidade do disposto, em qualquer das situações explicitadas no artigo 18, II da Lei n.º. 9.484/1999. Isso porque o preceito somente fez referência ao *perito*, a *testemunha* e ao *representante*.

14. No entanto, mesmo que se levasse em conta a literalidade do citado dispositivo, excluindo-se a incidência do artigo 18, II ao presente caso, poder-se-ia analisar a sua possível subsunção ao artigo 18, I, que trata, *genericamente*, da existência de **interesse direto** ou **indireto** na matéria.

15. Há julgados do Superior Tribunal de Justiça - STJ com o entendimento de que para os casos não constantes nos artigos 18 a 21 da Lei n.º. 9.784/99, deveria haver a apresentação de dados objetivos que revelassem a *quebra da isenção* ou da *imparcialidade*, isto porque a atuação da Administração Pública estaria amparada pela presunção *juris tantum* de legalidade, legitimidade e veracidade. Vejamos os acórdãos que reproduzem essa ideia (grifos):

(...) 5. Quanto à ofensa à imparcialidade, as normas que estabelecem hipóteses de suspeição e impedimento constam nas respectivas legislações de regência dos procedimentos administrativos disciplinares. **Não se enquadra o caso em nenhuma das hipóteses normativas e o reconhecimento de ofensa aos princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade ou devido processo legal administrativo dependem que o impetrante apresente dados objetivos que revelem a quebra da isenção por parte da comissão julgadora. A atuação da Administração Pública está amparada pela presunção juris tantum de legalidade, legitimidade e veracidade.** 6. Recurso a que se nega provimento. STJ; Segunda Turma; ROMS 201303937350; DJE DATA: 28/08/2015.

(...) 2. O impetrante sustenta que houve parcialidade e ofensa ao princípio da impessoalidade, pois o PAD que resultou na sua demissão teve a participação de servidores que atuaram em PAD anterior. Ficou demonstrado que não se tratou de processos administrativos que envolveram os mesmos fatos, mas da apuração de condutas distintas, embora supostamente praticadas pelo mesmo processado. O presente tema é recorrente neste Colendo Tribunal Superior, entendendo-se que, nos casos não constantes dos artigos

18 a 21 da Lei n. 9.784/99 (que trata das hipóteses de suspeição ou impedimento), **deve o impetrante apresentar dados objetivos que revelem a quebra da isenção por parte da comissão processante; até porque não se pode olvidar que a atuação da Administração Pública está amparada pela presunção juris tantum de legalidade, legitimidade e veracidade.** (...) STJ; Primeira Seção; DJE DATA: 01/07/2015.

16. Nesse diapasão, pode-se deduzir dos citados julgados a possibilidade de quebra da imparcialidade ou isenção mesmo em situações não previstas expressamente nos artigos 18 a 21 da Lei n.º 9.784/99, entretanto, para isso, haverá que ficar demonstrada, por meio de dados objetivos, a caracterização do *impedimento* ou *suspeição*.

17. No caso em análise, pode-se inferir que o fiscal responsável pela elaboração do *Relatório de Fiscalização* acaba por entoar, quando da ação fiscalizatória, um **juízo de valor** sobre o fato constatado, ou seja, sobre o que foi visto em campo. Não é por outro motivo que a fiscalização, ao testemunhar a existência de uma infração, recomenda a lavratura de um Auto de Infração, bem como sugere os dispositivos legais que entende violados.

18. Sobre essa ilação, é relevante observar os termos derradeiros do *Relatório de Fiscalização* (fl. 2 do processo digitalizado - documento SEI n.º. 0422878):

*"Dessa forma, a empresa desrespeitou o disposto no art. 18, § 3º, da Resolução n.º 141, de 09/03/2010.*

*II - Da fundamentação legal*

*O art. 302, inciso III, alínea "u", do CBA, dispõe como infração descumprir o disposto nas Condições Gerais de Transporte, bem como nas demais normas que dispõem sobre serviços aéreos.*

*De acordo com o art. 18, § 3º, da Resolução n.º 141, de 09/03/2010, o transportador deverá disponibilizar, nas zonas de despacho de passageiros (check-in) e nas áreas de embarque, informativos claros e acessíveis com os seguintes dizeres: "Passageiro, em caso de atraso ou cancelamento de voo e de preterição de embarque, solicite junto à companhia aérea informativo sobre seus direitos, em especial no tocante às alternativas de recomendação, reembolso e assistência material".*

*III - Da decisão dos INSPAC*

*Diante do exposto, foi lavrado o auto de infração n.º 06276/2010, capitulado no Art. 18, § 3º, da Resolução n.º 141, de 09/03/2010, c/c o art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei n.º 7.565, de 19/12/1986."*

19. No caso, o fiscal confirmou a existência de uma infração e sugeriu os tipos administrativos violados, logo emitiu um **juízo de valor** em relação ao evento ocorrido, do contrário não recomendaria a lavratura do Auto de Infração, muito menos o apontamento dos dispositivos infringidos.

20. Dessa modo, é possível entender que o fiscal acaba por incutir determinado interesse no desfecho do processo, mesmo que não seja um interesse direto (*p. ex. que o processo sancionatório seja exitoso no sentido de penalizar o infrator; que a infração constatada em campo seja homologada pela autoridade julgadora etc*). Sem embargo, esse juízo é eminentemente subjetivo e afanoso.

21. Ante a dificuldade para avaliar um possível interesse direto ou indireto do servidor, julgados dos tribunais poderão orientar a decisão administrativa.

22. Em julgamento proferido no ano de 2015, a Primeira Seção do STJ considerou que a nomeação de determinado servidor para compor *Comissão Disciplinar* não teria quebrado a imparcialidade ou isenção. Dito servidor, em um outro momento passado, havia sugerido a abertura de sindicância contra um agente público. O Tribunal julgou que o ato passado que sugeriu a abertura da sindicância não caracterizou *manifestação* ou *juízo de valor* sobre a conduta do agente público. Segue a ementa:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. EX-AUDITOR-FISCAL. PROCESSO DISCIPLINAR. ATO DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. PARCIALIDADE. COMISSÃO PROCESSANTE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. O mandado de segurança dirige-se contra ato do Ministro de Estado da Fazenda que aplicou ao impetrante, ex-Auditor Fiscal da Receita Federal, a penalidade de cassação de aposentadoria do cargo que ocupava, sob o argumento de que teria realizado ato de constituição e de gerência de empresas destinadas a ocultar os intervenientes em operação de comércio exterior, bem como praticado sonegação de tributos e acréscimo patrimonial a descoberto. 2. **Não prospera a alegação de ausência de imparcialidade no curso do processo administrativo disciplinar, pois ao realizar diligências preliminares, o servidor apontado apenas verificou, no ano de 2005, a existência de plausibilidade mínima em denúncia anônima apresentada contra o ora impetrante, sugerindo a abertura de sindicância,** para

melhor apuração dos fatos. Já em 2008, um outro servidor, em investigações realizadas com amparo em inquérito da Polícia Federal, concluiu pela necessidade de abertura do Processo Administrativo Disciplinar ora atacado. 3. **Não se verifica irregularidade na posterior nomeação daquele primeiro servidor como membro da comissão disciplinar, pois ele não chegou sequer a participar de sindicância anterior à abertura do PAD, não tendo havido por parte dele, antes da instauração do processo administrativo, qualquer manifestação ou juízo de valor sobre a conduta do impetrante.** 4. Ademais, os fatos objeto das apurações preliminares realizadas pelo membro da comissão, não são exatamente iguais aos fatos apurados no processo disciplinar ora questionado, razão pela qual não se cogita de parcialidade no caso em comento. 5. Não se logrou demonstrar quaisquer das situações de impedimento previstas no § 2º do art. 149 da Lei 8.112/90 ou nos arts. 18 e 20 da Lei 9.784/99, o que reforça a neutralidade na condução do processo administrativo disciplinar. 6. Segurança denegada. STJ; Primeira Seção; MS 201303898509; DJE DATA:03/11/2015.

23. Também merece apontamento outra decisão do STJ, agora da Terceira Seção. Aqui, considerou-se que servidor denunciante não poderia, posteriormente, participar do PAD como membro da Comissão.

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR ORIUNDO DE DENÚNCIA DE SERVIDORA QUE POSTERIORMENTE ATUA COMO MEMBRO DA COMISSÃO PROCESSANTE. INTERESSE EVIDENCIADO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE. ARTIGO 18, DA LEI N.º 9.784/1999. OCORRÊNCIA. 1. O Processo Administrativo Disciplinar - PAD, é regido por princípios jurídicos condicionantes de sua validade e se sujeita a rigorosas exigências legais, nos termos das Leis nº 8.112/90 e 9.784/99, que, entre outras disposições, prevêem as hipóteses de suspeição e impedimento dos servidores que nele atuarão. 2. **Por isso, servidores que participaram na fase de investigação anterior ao PAD, não podem atuar na sua fase decisória porque contaminam a imparcialidade, nos termos do artigo 150, da Lei nº 8.112/90.** 3. **Dessa forma, é nulo o Processo Administrativo Disciplinar, que concluiu pela aplicação da pena de demissão ao servidor processado, quando a servidora denunciante, posteriormente atuou como membro da comissão formada para apurar as denúncias que fez.** 4. Segurança concedida para anular a Portaria n.º 275, de 23 de outubro de 2009, do Ministro de Estado da Previdência Social. STJ; Terceira Seção; MS 201000273950; DJE DATA: 01/04/2014.

24. Por conseguinte, diante do que foi exposto, entende-se que a *participação no processo de fiscalização* e a consequente elaboração do *Relatório de Fiscalização* podem conter, muitas vezes, um **juízo de valor** sobre os fatos constatados. Por esse motivo é que o Auto de Infração é lavrado, com a indicação/sugestão dos dispositivos violados, e aplicada a multa. Essa situação, conforme o entendimento do STJ, poderia ocasionar o **impedimento (quebra da isenção)** para que o agente fiscal, posteriormente, também exercesse o papel de autoridade julgadora, nos termos do artigo 18, I da Lei nº 9.784/99. Apesar disso, essa presunção não é absoluta, demandando criteriosa análise da Administração em cada caso, conforme observado pela doutrina especializada acima citada (*“Repita-se, porém, que a hipótese não apresenta a objetividade própria dos impedimentos. Não existem parâmetros fixos e certos que demonstrem a ocorrência desse tipo de impedimento, razão por que as situações deverão ser analisadas caso a caso. Seja como for, não se poderá negar que a conclusão sobre a existência, ou não, de interesse direto ou indireto vai ter escora, em última análise, em juízo de valor daquele que interpretar a hipótese.”*<sup>151</sup>).

25. Ante todo o exposto, quanto aos quesitos elaborados, assevera-se:

**I) A lavratura de decisão pela mesma autoridade que assinou o Relatório de Fiscalização, em conjunto com outro INSPAC, caracteriza o impedimento previsto no art. 18, da Lei nº 9.784/99?**

Remete-se às conclusões do item 24 acima.

**II) Em caso positivo ao quesito "I", o dito impedimento implica vício de nulidade absoluta do ato decisório?**

Remete-se ao quesito anterior.

**III) Há outras informações bem como outros documentos que devam ser anexados aos autos?**

Não foi vislumbrada essa necessidade. A Administração deverá analisar caso a caso.

**IV) O Parecer n. 00258/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU pode, de alguma forma, impactar o presente caso?**

Os processos tratam de situações diversas. O Parecer n.º. 258/2016, da lavra da Procuradora Roberta Lima Vieira, trata da *inexistência* de impedimento de determinado servidor da ANAC (cujo cargo é o de Inspetor de Aviação Civil, responsável pela lavratura de Autos de Infração) em razão de já ter trabalhado, no passado, em uma empresa aérea posteriormente autuada

por ele.

### III - CONCLUSÃO

26. Ante todo o exposto, respondida a consulta **nos exatos termos de sua formulação**, recomenda-se, sendo aprovado o presente Parecer e o respectivo entendimento, o envio dos autos ao setor consulente para conhecimento e decisão.

27. Manifestação sujeita a análise e aprovação superior.

Brasília/DF, 8 de maio de 2017.

DICSON AMORIM OLIVEIRA  
PROCURADOR FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60800027856201019 e da chave de acesso f214a6f7

#### Notas

1. <sup>^</sup> Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.
2. <sup>^</sup> Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente: I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo; II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas; III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União; IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo; V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica; VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas: a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados; b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.
3. <sup>^</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 2 ed. rev. ampl e atual. Salvador: Editora Juspodivum, 2015, p. 1130.
4. <sup>^</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal*; 5ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Atlas, 201. P. 139/141.
5. <sup>^</sup> Op. cit. p. 141.

---

Documento assinado eletronicamente por DICSON AMORIM OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 41851483 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DICSON AMORIM OLIVEIRA. Data e Hora: 11-05-2017 10:50. Número de Série: 162259363631293446. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
SUBPROCURADOR-CHEFE

---

**DESPACHO n. 00060/2017/SUB/PFEANAC/PGF/AGU**

**NUP: 60800.027856/2010-19**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC**

**ASSUNTOS: INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS**

Senhor Procurador-Geral junto à Agência Nacional de Aviação Civil,

Recomendo a aprovação do **PARECER nº. 92/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU**, sugerindo a devolução dos autos à ASJIN/ANAC.

Brasília, 12 de maio de 2017.

RENATA RESENDE RAMALHO COSTA BARROS  
Subprocuradora-Chefe

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60800027856201019 e da chave de acesso f214a6f7

---

Documento assinado eletronicamente por RENATA RESENDE RAMALHO COSTA BARROS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 42887327 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATA RESENDE RAMALHO COSTA BARROS. Data e Hora: 12-05-2017 11:03. Número de Série: 7806037172943140368. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
PROCURADOR-GERAL

---

**DESPACHO n. 00083/2017/PG /PFEANAC/PGF/AGU**

**NUP: 60800.027856/2010-19**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC**

**ASSUNTOS: INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS**

Aprovo o PARECER nº. 92/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, nos termos do DESPACHO n. 00060/2017/SUB/PFEANAC/PGF/AGU.

Brasília, 12 de maio de 2017.

GUSTAVO CARNEIRO DE ALBUQUERQUE  
Procurador-Geral da PF/ANAC

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60800027856201019 e da chave de acesso f214a6f7

---

Documento assinado eletronicamente por GUSTAVO CARNEIRO DE ALBUQUERQUE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 42958297 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUSTAVO CARNEIRO DE ALBUQUERQUE. Data e Hora: 15-05-2017 12:07. Número de Série: 1392573046694235169. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---