PARECER Nº **754/2018/ASJIN**
PROCESSO Nº 00058.036757/2012-18
INTERESSADO: PASSAREDO TRANSPORTES AEREOS LTDA

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA, nos termos da minuta anexa.

CRÉDITO(S) DE MULTA(S) (SIGEC): 650.155.159

MARCOS PROCESSUAIS								
Data da Infração	**Auto de Infração (AI)**	**Data da Lavratura do AI**	**Notificação do AI**	**Decisão de Primeira Instância (DC1)**	**Notificação da DC1**	**Protocolo/Postagem do Recurso**	**Aferição de Tempestividade Recursal**	**Valor da Multa Discutida**
20/04/2012	734/2012	02/05/2012	**28/05/2012**	**14/07/2015**	16/09/2015	01/10/2015		

Trâmites não considerados como marcos interruptivos:

→ Documentos: Termo de Juntada de Documentos (fl.04), de 15/06/2012 e Folha de Encaminhamento (fl. 05), de 20/06/2012.

Motivo:

→ 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 [X]

Especificar qual manifestação registrou o entendimento: PARECER n. 00347/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU, exarado no NUP: 00058.053182/2016-21

→ Outros [ ] (especificar)

Tipo de Prescrição:

→ Intercorrente [X]

→ Quinquenal simples [ ]

→ Quinquenal por anulação de ato interruptivo [ ]

ASSUNTO

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

ANÁLISE

PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

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. 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.

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.

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.

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**.

6. 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 9.783/99, 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.*

7. 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 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.*

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

9. *In casu*, pode-se depreender, por meio de contagem prazal simples, que houve decurso temporal superior a três anos decorridos entre a notificação do AI e prolação da DC1, considerada a determinação do entendimento do órgão de assessoramento jurídico desta ANAC de que ato de mera juntada de documentos, bem como despacho de encaminhamento dos autos para providências cabíveis são inaptos a serem aproveitados como marcos interruptivos trienal. A partir dessa orientação, os trâmites ocorridos entre as duas datas não implicaram mudanças substanciais no processo, aptos à interrupção da contagem prescricional.

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 presente processo administrativo, uma vez que entre os marcos interruptivos de notificação do AI e prolação da DC1, por orientação consolidada da Procuradoria Federal Junto à ANAC (PF-ANAC), ocorreu decurso do prazo tolerável desenhado pelo §1º, do art. 1º, na Lei 9.873/1999.

NO MÉRITO

11. 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), devendo ser tratado como preliminar.

12. 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.*

13. 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.

14. Assim, identificada e declarada a prescrição no presente caso, não resta necessidade de submissão do feito à julgamento uma vez extinto o mérito em apuração nos autos.

DA EVENTUAL APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FUNCIONAL

15. 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.

16. 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.**

17. 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 si*, 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 noticia 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]**

18. O documento consignou expressamente em seu parágrafo 7.43 que a declaração da prescrição, per si, 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]**

19. 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*".

20. 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.

21. 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, uma vez que resta claro que os documentos que não foram considerados como interruptivos no presente feito assim são considerados por orientação da PF-ANAC. Assim, de se parecer, conforme orientação do próprio Órgão Correicional desta ANAC, desnecessário o encaminhamento para apuração de falta funcional.

22. Pugna-se pelo arquivamento do feito e extinção do crédito de multa diante da prescrição ocorrida no caso.

CONCLUSÃO

23. Pelo exposto, sugiro **DECLARAR A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE, fulminando-se o mérito do feito e ARQUIVAR o presente processo e crédito de multa 650.155.159.**

24. É o Parecer e Proposta de Decisão.

25. Submete-se ao crivo do decisor.

THAÍS TOLEDO ALVES
Analista Administrativo
Membro Julgador da Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância
Nomeação pela Portaria ANAC nº 453, de 08/02/2017

Documento assinado eletronicamente por **Thais Toledo Alves**, **Analista Administrativo**, em 15/03/2018, às 19:48, 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 **1622216** e o código CRC **7F49F87B**.

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

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 809/2018
PROCESSO Nº 00058.036757/2012-18
INTERESSADO: PASSAREDO TRANSPORTES AEREOS LTDA

1. De acordo com a proposta de decisão (SEI 1622216). 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.

2. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria n° 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com lastro no art. 17-B da Resolução ANAC nº 25/2008, e competências ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução n 381/2016, **DECIDO:**

- **DECLARAR A OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE**, fulminando-se o mérito do feito **e determinando-se o respectivo ARQUIVAMENTO do presente processo e crédito de multa 650.155.159.**

3. À Secretaria.

4. Notifique-se.

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 16/03/2018, às 14:46, 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 **1622233** e o código CRC **F64D5429**.