AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1039/2019
PROCESSO Nº 60800.043347/2011-14
INTERESSADO: Passaro Azul Táxi Aéreo Ltda

Brasília, 11 de julho de 2019.

MARCOS PROCESSUAIS

AUTO DE INFRAÇÃO (AI)	LAVRATURA DO AI	NOTIFICAÇÃO DO AI	DILIGÊNCIA	DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (DC1)	NOTIFICAÇÃO DC1	PROTOCOLO DO RECURSO
00765/2011	14/03/2011	18/03/2011	28/03/2014	31/12/2014	24/08/2015	01/09/2015

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 [ ]
Especificar qual manifestação registrou o entendimento:
→ Outros [ ] (especificar)

Tipo de Prescrição:
→ Intercorrente [X]
→ Quinquenal simples [ ]
→ Quinquenal por anulação de ato interruptivo [ ]

Data da Consumação da Prescrição: 18/03/2014

1. **ANÁLISE**

1.1. Trata-se de análise acerca da ocorrência de perda da pretensão punitiva do processo em epígrafe, à luz da Lei nº 9.873/1999.

1.2. _A prescrição pode ser alegada a qualquer tempo, em qualquer grau de jurisdição pela parte a quem aproveita, ou pela parte a quem beneficia (art. 193 do CC). **Pode também ser pronunciada de ofício (Lei nº 11.280/06).**

1.3. 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 (...)".

1.4. O exame da ocorrência da incidência de prescrição deve ser abalizado pela Lei n.º 9.873/99, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e assim dispõe:

> LEI No 9.873, DE 23 DE NOVEMBRO DE 1999.
>
> Art. 1o **Prescreve em cinco anos** a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.
>
> § 1o Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante

requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2o Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 1o-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Art. 2o Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

1.5. 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 que segue.

1.6. A primeira linha a ser traçada quando se menciona interrupção de contagem de prazo, é diferenciar os conceitos de interrupção e suspensão. A interrupção do prazo se verifica quando, depois de iniciado seu curso, em decorrência de um fato previsto em lei (art. 2º da Lei 9.873/1999), tal prazo se reinicia, ou seja, todo o prazo decorrido até então é desconsiderado. Assim, qualquer das hipóteses ali presentes interromperá o prazo prescricional que volta a seu início, voltará a contar do marco zero.

1.7. Em se tratando de suspensão, o prazo para de correr, fica paralisado, mas, com o fim da suspensão, este retoma seu curso e deve ser considerado em seu cômputo o prazo anteriormente decorrido. Esta modalidade não se aplica à contagem prescricional da intenção punitiva da Autarquia, a não ser que nos termos do art. 3º da Lei.

1.8. Escrutinando 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 está estritamente ligado ao princípio constitucional da eficiência na administração pública.

1.9. Conforme exposto na Nota nº 04/2014/DIGEVAT/CGCOB/PGF: "*com efeito, 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 o um mínimo teor de análise do direito tratado (para suprir o requisito legal "pendente de análise ou despacho"), objetivando tornar a solução do caso, seja ela a constituição da pretensão punitiva, cada vez mais tangível.

1.10. 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**.

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

> *9. 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 paralização 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.*

1.12. 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.*

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

1.14. Considerando os documentos constantes dos autos, após a notificação relativa ao Auto de Infração nº 00765/2011, em 18/03/2011, observa-se que o feito ficou paralisado sem movimentação e/ou diligência e/ou decisão/despacho substanciais, ou seja, sem a prática de atos que promovessem o avanço do procedimento em suas fases, de modo que não houve a prática de ato administrativo apto à interrupção do prazo prescricional de 3 (três) anos, que se consumou em **18/03/2014**.

1.15. Teme-se que não há evidência de trâmite regular, 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 da regra da prescrição intercorrente neste caso diante da estagnação processual que ocorreu da data da notificação do interessado (18/03/2011) até o Despacho nº 296/2014/GTAA/SRE (28/03/2014).

1.16. Parece temerário considerar mero despacho de encaminhamento ou mesmo enumeração de documentos já constantes dos autos, como condões interruptivos para contagem do prazo da prescrição intercorrente. Isso porque, SMJ, não têm qualquer teor decisório ou de tentativa substancial de imprimir solução de cunho material aos autos. De se defender atestarem tão-somente a condição na qual o processo já se encontrava, o que parece ser diametralmente oposto à ideia de ato indispensável à continuidade do processo, ou modificação do status no qual o processo se encontra. Neste pé, aceitar mera folha de trâmite, despacho, enumeração de documentos já constantes dos autos, ou certidão de encaminhamento seria ir de encontro às orientações da CGCOB-PF, que é o órgão central da AGU com a competência de realizar estudos de temas jurídicos específicos relacionados à matéria de cobrança e recuperação de créditos, buscando uniformizar os entendimentos acerca da matéria (Ato Regimental nº 2, de 12 de junho de 2007).

1.17. Neste contexto, conclui-se que restou configurada no feito em análise a ocorrência da prescrição intercorrente (ou trienal) - 03 anos - no procedimento administrativo prevista no §1º, do art. 1º, na Lei n.º 9.873/1999.

1.18. 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.

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

1.20. 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).

1.21. 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.

1.22. Logo, a extinção normal de um processo administrativo, se dá com a decisão.

1.23. 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.

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

2. DA EVENTUAL APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FUNCIONAL

2.1. 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.

2.2. 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.**

2.3. 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 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, <u>analisando-se o caso concreto</u>, 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]**

2.4. 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 obrigatoridade, 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]**

2.5. 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*".

2.6. 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 declarada 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.

2.7. 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.

3. CONCLUSÃO

3.1. Pelo exposto, consideradas as atribuições a mim conferidas pelas designações que constam nas Portarias da ANAC de nº 751, de 07/03/2017 e 1.518, de 14/05/2018, e com lastro no artigo 42, inciso V da Resolução ANAC nº 472/2018, e competências ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO POR DECLARAR A PRESCRIÇÃO, fulminando-se o mérito do feito,** e consequente perda da pretensão punitiva no presente processo e respectivo crédito de multa, visto a incidência da prescrição consumada em **<u>18/03/2014.</u>**

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

Cássio Castro Dias da Silva
SIAPE 1467237
Presidente da Turma de julgamento do Rio de Janeiro

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

Hildebrando Oliveira
Assessor de Julgamentos de Autos de Infração em Segunda Instância

À Secretaria.

Notifique-se.

Publique-se.

Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva**, **Presidente de Turma**, em 11/07/2019, às 19:12, 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 **3231015** e o código CRC **D50D70B1**.

DESPACHO

À Coordenação de Controle Processos Sancionadores - CCPS

Assunto: **Prescrição de Processo - Arquivamento.**

1. Declaro, neste ato, **a concordância** com o Decisão Monocrática de Segunda Instância 1039 (3231015), reconhecendo a incidência de prescrição.

2. Arquive-se o presente processo.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente por **Hildebrando Oliveira**, **Assessor**, em 30/07/2019, às 16:37, 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 **3294508** e o código CRC **ADE1F02D**.

Referência: Processo nº 60800.043347/2011-14 SEI nº 3294508