

PARECER N° 868/2018/ASJIN
PROCESSO N° 00065.054312/2012-21
INTERESSADO: PASSAREDO TRANSPORTES AEREOS LTDA

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA sobre PERMITIR EXTRAPOLAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO, nos termos da minuta anexa.

ANEXO

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Empresa/Operador	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Recurso	Aferição Tempestividade
00065.054312/2012-21	650040154	000615/2012	Passaredo Transportes Aéreos Ltda.	27/10/2011	03/04/2012	11/05/2012	30/06/2015	08/09/2015	R\$ 7.000,00	17/09/2015	25/05/2016

Enquadramento: art. 302, inciso III, alínea "o" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986.

Infração: Permitir Extrapolação da Jornada de Trabalho.

Proponente: João Carlos Sardinha Junior

INTRODUÇÃO

Histórico

1. Trata-se de análise e emissão de proposta de decisão sobre o processo nº 00065.054312/2012-21, que trata de Auto de Infração e posterior decisão em primeira instância, emitida em desfavor de Passaredo Transportes Aéreos Ltda., CNPJ – 00.512.777/0001-35, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações desta Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, da qual restou aplicada pena de multa, consubstanciada essa no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC sob o número 650040154, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), em decorrência do tripulante que ultrapassou o tempo limite de jornada.

2. O Auto de Infração nº 000615/2012, que deu origem ao presente processo, foi lavrado capitulando a conduta do Interessado na alínea "o" do inciso III do art. 302 do CBA - Código Brasileiro de Aeronáutica (fl. 01), c/c artigo 21, alínea "a", da Lei 7.183/84. Assim relatou o Auto de Infração:

"Foi constatado que a empresa Passaredo Transportes Aéreos Ltda. infringiu as normas que disciplinam o exercício da profissão de aeronauta ao permitir que a tripulação, cujos códigos ANAC são Passaredo Transportes Aéreos LTDA., realizasse uma Jornada iniciada às 08:45 horas do dia 27/10/2011 e finalizada às 01:09 horas do dia 28/10/2011, totalizando 16:24 horas de jornada de trabalho, descumprindo o disposto no artigo 21, alínea a da Lei Nº 7.183, de 05 de abril de 1984"

Relatório de Fiscalização

3. O Relatório de Ocorrência s/n de 03/04/2012 (fl. 04) e anexos – páginas nº 24394 e nº 24395 do Diário de Bordo (fls. 02 e 03), o INSPAC descreve a infração apontada, qual seja, permitir a extrapolação da jornada regulamentar de trabalho do dia 27/10/2011, do tripulante registrado naquele diário, a saber: André Luiz Lebre Pesse - CANAC 520817, na operação do voo 2373/2370, aeronave PR-PSP.

Defesa do Interessado

4. O autuado foi regularmente notificado do Auto de Infração em 11/05/2012, conforme AR (fl. 05), a defesa foi recebida no protocolo ANAC em 04/06/2012 (fl. 06 a 20). Naquela oportunidade aludiu a Resolução ANAC nº 25/2008, a Lei 9.784/99, a Lei 7.183/84 e 7.565/86, reclamando a falta de descrição objetiva dos fatos no Auto de Infração, cerceamento a ampla defesa, a regionalidade de suas operações e o uso da jornada interrompida como explicação para o ocorrido, a continuidade delitiva, a prática do *non bis in idem* por parte da ANAC, ausência de risco a segurança de voo como característica atenuante. Por fim, pede anulação do Auto de Infração ou, não sendo atendido, pena de advertência ou de multa com valor reduzido.

Decisão de Primeira Instância

5. Em 30/06/2015 a autoridade competente analisou o conjunto probatório e a fundamentação jurídica, confirmando o ato infracional, e decidiu pela aplicação, no patamar médio, por ausência de circunstâncias atenuantes e agravantes, de multa no valor de R\$7.000,00 (sete mil reais) (fls. 48 a 54).

6. Em 08/09/2015 o acioimado tomou conhecimento da Decisão, conforme AR (fl. 102).

Recurso do Interessado

7. O Interessado inter pôs recurso em 17/09/2015 (fls. 58 a 72). Na oportunidade alega, *ipsis litteris*, os argumentos apresentados em defesa, não trazendo nenhum fato novo ou documento que ateste suas alegações. Pede então o arquivamento do Auto de Infração e extinção do processo ou, não logrando sucesso nesse requesto, que a multa seja aplicada no patamar de R\$ 4000,00 (quatro mil reais), invocando a ausência dos princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade nos critérios utilizados pela

primeira instância.

8. Tempestividade aferida em 25/05/2016 (fl. 103).

Outros Atos Processuais e Documentos

9. Cópias de outros Autos de Infração, em desfavor da empresa, e por ela acostados ao presente processo (fls. 21 a 26)
10. Procuração outorgando o advogado (fls. 27/28 e fl. 73)
11. Instrumento de Alteração Contratual da empresa e Atesto da ANAC (fls. 29 a 43)
12. Despacho interno da ACPI/SPO a servidor, para apresentação de parecer (fl. 45)
13. Impresso da página do SAF/GPOF – Extrato de Lançamentos (fl. 46 e fl. 55)
14. Impresso da página do AIS – Serviço de Informação Aeronáutica (fl. 47)
15. Notificação de decisão da Primeira Instância (fl. 56).
16. Despacho de encaminhamento a Junta Recursal (fl. 57)
17. Ata de Assembleia Geral Extraordinária e Atesto da ANAC (fls. 74 a 100)
18. Constam no processo Termo de Encerramento de Trâmite Físico ASJIN (SEI nº 1266130) e Despacho ASJIN (SEI nº 1359955).

É o relato.

PRELIMINARES

Da Regularidade Processual

19. O interessado foi regularmente notificado, quanto à infração imputada, em **11/05/2012**, conforme AR (fl. 05), tendo apresentado defesa em 04/06/2012 (fl. 06 a 20). Em **30/06/2015** a ACPI/SPO (primeira instância) confirmou o ato infracional, e decidiu pela aplicação de multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) (fls. 48 a 54). Regularmente notificado daquela Decisão em 08/09/2015, AR (fl. 102), o interessado apresentou tempestivo recurso em 17/09/2015 (fls. 58 a 72).

20. Da análise do anexo (que inaugura esse Parecer com as indicações referentes aos marcos processuais) e do parágrafo anterior (que também registra os marcos processuais relevantes para análise da regularidade processual), aponto que o presente processo, apesar da preservação de todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado; em respeito e estrita observância dos princípios da Administração Pública, encontra-se prescrito, vez que permaneceu inerte por mais de 3 (três) anos, sem nenhum tipo movimentação que avaliasse a aceitação da Decisão de Primeira Instância como ato válido. Senão vejamos:

Lei nº 9.873/99

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. (grifo meu)

Art. 2º Interrompe-se a prescrição: I - pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; III - pela decisão condenatória recorrível.

21. Sendo estas as considerações, sugiro que seja declarada a ocorrência da prescrição intercorrente, CANCELANDO a correspondente sanção administrativas aplicada pelo setor competente de primeira instância administrativa.

22. Diante desse alvitre, não adentrarei ao mérito nem as alegações de recurso.

CONCLUSÃO

23. Pelo exposto, sugiro **QUE SEJA DECLARADA A OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE, AINDA EM SEDE DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, E O CANCELAMENTO DA SANÇÃO** em desfavor de PASSAREDO TRANSPORTES AÉREOS LTDA

No limite das minhas competência e salvo melhor juízo, é o Parecer e Proposta de Decisão.

Submeta-se ao crivo do decisor.

João Carlos Sardinha Junior

1580657



Documento assinado eletronicamente por **João Carlos Sardinha Junior, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 14/06/2018, às 17:23, 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 **1702254** e o código CRC **A2ED887C**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 647/2019

PROCESSO Nº 00065.054312/2012-21

INTERESSADO: PASSAREDO TRANSPORTES AEREOS LTDA

Brasília, 03 de maio de 2019.

<u>MARCOS PROCESSUAIS</u>						
DATA DA INFRAÇÃO	AUTO DE INFRAÇÃO (AI)	LAVRATURA DO AI	NOTIFICAÇÃO DO AI	DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (DC1)	NOTIFICAÇÃO DC1	PROTOCOLO DO RECURSO
28/10/2011	000615/2012	03/04/2012	11/05/2012	30/06/2015	08/09/2015	17/09/2015

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:

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

Data da Consumação da Prescrição: 04/06/2015

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 nº 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 rege-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. É importante salientar que **o legislador optou por um rol exaustivo, ou taxativo, das hipóteses de marcos interruptivos para a contagem do prazo prescricional quinquenal**. É dizer que ali foram exauridas todas as hipóteses com condão de produzir os efeitos de interrupção de contagem desta modalidade específica de prescrição. Consequentemente, se uma hipótese não for ali encontrada, ela não será capaz de produzir o efeito interruptivo da prescrição quinquenal.

1.9. Dito isso, resta averiguar se o processo ficou paralisado por lapso temporal superior ao permitido por lei sem que fossem identificados marcos interruptivos quinquenais (art. 2º da Lei 9.873/1999), ou intercorrentes aptos a tirar o caso da condição de inércia.

1.10. *In casu*, teme-se que não há evidência de trâmite sem estagnação e de forma substancial, pelo período permitido por lei, conforme apontamentos na tabela inaugural. Não foram identificados marcos interruptivos quinquenais (art. 2º da Lei 9.873/1999), ou intercorrentes aptos a tirar o caso da condição de inércia.

1.11. 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.

1.12. 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.

2. **NO MÉRITO**

2.1. Destaca-se que em conformidade com o art. 487 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 resolução de mérito (decisão definitiva).

2.2. Ainda, 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.

2.3. 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.

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

3. DA EVENTUAL APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FUNCIONAL

3.1. 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.

3.2. 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.**

3.3. 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, **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]

3.4. 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 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]

3.5. 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"*.

3.6. 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.

3.7. 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.

4. CONCLUSÃO

4.1. Pelo exposto, consideradas as atribuições a mim conferidas pelas designações que constam nas Portarias da ANAC de nº 751, de 07/03/2017 e 1518, 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 conseqüente perda da pretensão punitiva no presente processo e respectivo crédito de multa, visto a incidência da prescrição consumada em **04/06/2015**.

4.2. 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 17/05/2019, às 14:59, 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 **2986131** e o código CRC **63916440**.