



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 724/2019

PROCESSO Nº 60810.000401/2007-31
INTERESSADO: Tam Linhas Aéreas S.A.

Brasília, 17 de maio de 2019.

PROCESSO: 60810.000401/2007-31

INTERESSADO: TAM LINHAS AÉREAS S.A.

CRÉDITO(s) DE MULTA(s) (SIGEC): 632.388/12-0

MARCOS PROCESSUAIS									
DATA DA INFRAÇÃO	NOTIFICAÇÃO DE INFRAÇÃO (NI)	DATA LAVRATURA	DATA DA CIÊNCIA	TERMO DECURSO DE PRAZO	DESPACHO GGFS 18247	DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (DC1)	NOTIFICAÇÃO DC1	PROTOCOLO DO RECURSO	AFERIÇÃO DE TEMPESTIVIDADE RECURSAL
26/12/2006	172/GER-1/2007	02/02/2007	28/02/2007	18/12/2009	16/04/2010	03/04/2012	02/05/2012	14/05/2012	18/06/2012

Motivo:

→ Documento de mera conferência de atos já constantes do processo. Ausência de movimentação substancial []

→ 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: Despacho nº 1.980/2011/GFIS/SRE determinando renotificação.

Tipo de Prescrição:

→ Intercorrente []

→ Quinquenal simples [X]

→ Quinquenal por anulação de ato interruptivo []

Data da Consumação da Prescrição: 28/02/2012

ANÁLISE

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

“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).**”

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 (...)”.

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 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

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.

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.

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.

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.

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.

In casu, em sede de análise superior, a Junta Recursal, enquanto superior hierárquico revisional do ato de primeira instância, averiguou indício de irregularidade processual já que constava dos autos do processo notificação válida quanto ao ato infracional cuja ciência pelo interessado se deu em 28/02/2007 e, diante da dúvida quanto a validade do ato de promover nova notificação em 28/11/2011, encaminhou os autos à Procuradoria Federal junto à ANAC para orientação quanto ao prosseguimento do feito.

Em resposta a consulta formulada pela Junta Recursal, a Procuradoria Federal junto à ANAC emitiu a Nota nº 159/2014/DDA/PF-ANAC/PGF/AGU na qual conclui que:

7. No caso sob exame, o fato apurado data de 26 de dezembro de 2006 (fls. 03 e 11). Cientificada a autuada acerca da emissão da NI n.º 172/GER-1/2007 em 28 de fevereiro de 2007 (quarta-feira – fls. 10/11 e 13), sendo-lhe concedidos 20 (vinte) dias para a apresentação de defesa, restou interrompido o curso do prazo prescricional nos termos do artigo 2º, incisos I e II, da Lei n.º 9.873/99. Iniciada a contagem do lapso temporal para o oferecimento da peça defensiva em 1º de março de 2007 (quinta-feira), restou decorrido o prazo em 20 de março de 2007 (terça-feira). Deste modo, impunha-se à autarquia federal aguardar a apresentação de



ADVOGACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

eventual dilação pela atuada até tal data (20.03.2007), devendo, a partir do dia seguinte, impulsionar o feito. A atuada não apresentou defesa (fl. 14), sendo, posteriormente, elaborado o Despacho n.º 1.980/2011/GFIS/SER (fl. 16), considerando não haver comprovação de notificação nos autos e determinando a comunicação da emissão da NI n.º 172/GER-1/2007 à interessada, mediante a reabertura do prazo de defesa. Foi, então, a atuada novamente cientificada em 28 de novembro de 2011 (fls. 17 e 21 - AR RM7063185168R). Contudo, sendo a repetição de tal ato prescindível pela autarquia federal, não se justificando a sua prática, uma vez que já demonstrada a efetivação da medida pelos documentos acostados às fls. 10/11 e 13, o que foi, inclusive, mencionado pela Junta Recursal à fl. 74, e não havendo ato que invalide a notificação anterior, não se faz possível atribuir à nova notificação o efeito interruptivo do prazo prescricional a que se refere o artigo 2º, incisos I e II, da Lei n.º 9.873/99, já conferido ao ato de comunicação inicial. Caso se concedesse à nova notificação efeito interruptivo restaria caracterizada a realização de ato descabido, para o fim único de criar causa interruptiva artificial, buscando prolongar injustificadamente o prazo de apuração do fato pela entidade autárquica, ou seja, sem que restasse demonstrada a existência do pressuposto fático (ausência de notificação) em que embasada a prática do novo ato de comunicação e consequentemente sem que fosse evidenciada a necessidade e a adequação da medida adotada, violando-se os princípios da legalidade, razoabilidade e boa-fé, em flagrante contrariedade aos preceitos contidos no artigo 2º, caput e parágrafo único, incisos I, IV e VII, da Lei n.º 9.784/99. Apresentada manifestação pela interessada em 19 de dezembro de 2011 (fls. 35/41), não fez referência à notificação anterior, aludindo apenas a realizada em 28 de novembro de 2011, o que, porém, não torna inexistente o ato anterior documentado nos autos (fls. 10/11 e 13). Prolatada decisão administrativa em 03 de abril de 2012 (fls. 42/45), foi imposta sanção pecuniária à atuada no valor de R\$ R\$ 7.000,00 (sete mil reais), sendo esta notificada em 02 de maio de 2012 (fls. 46 e 51 - AR RQ2387394713R), interpondo recurso em 14 de maio de 2012 (fls. 52/71), mencionado, inclusive, a ocorrência de notificação realizada em 28 de fevereiro de 2007. Certificada a tempestividade da insurgência recursal em 18 de junho de 2012 (fl. 72), foi formulada consulta à Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Aviação Civil - PF/ANAC (fl. 74).

6. Destarte, considerando o fato de a causa interruptiva válida do prazo prescricional constante nos autos consistir na perfectibilização da atuação ocorrida em 28 de fevereiro de 2007 (fls. 10/11 e 13 - art. 2º, incs. I e II, da Lei n.º 9.873/99), bem como o de ter sobrevindo novo ato capaz de interromper o curso do quinquênio prescricional apenas quando da prolação de decisão de primeira instância (art. 2º, inc. III, da Lei n.º 9.873/99), ou seja, em 03 de abril de 2012 (fls. 42/45), já se encontrava integralmente decorrido o prazo prescricional de 05 (cinco) anos desde 28 de fevereiro de 2012, quando do advento do ato decisório que poderia eventualmente se revestir do mencionado caráter interruptivo.

Após a manifestação da Procuradoria no sentido de reconhecer o advento da prescrição no caso, salvo a existência de documentação pendente de juntada ao processo, encaminhou-se o processo para a área técnica responsável que retornou Despacho GEOP 2718019 certificando a inexistência de qualquer outro documento pendente de juntada ao processo referenciado.

Em assim sendo, considerados os termos do Memorando-Conjunto Circular n.º 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 n.º 0158/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, n.º 0347/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU e n.º 01/2015/PROT/PFANAC/PGF/AGU e Memorando-Conjunto Circular n.º 001/2016/CRG-ANAC/PF-ANAC/PGF/AGU conclui-se que restou configurada no feito em análise, a ocorrência de prescrição.

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).

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.

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

DA EVENTUAL APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FUNCIONAL

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.

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.

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]

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]

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".

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.

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.

CONCLUSÃO

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 ditas 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 **28/02/2012**.

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 **Cássio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 17/05/2019, às 17:05, 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 **3034613** e o código CRC **3BC760CC**.

