



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 2/2020

PROCESSO Nº 60870.007485/2008-19
INTERESSADO: Galdino Antonio da Silva Luz

Brasília, 06 de janeiro de 2020.

MARCOS PROCESSUAIS								
DATA DA INFRAÇÃO	AUTO DE INFRAÇÃO (AI)	LAVRATURA DO AI	NOTIFICAÇÃO DO AI	DESPACHO	DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (DC1)	NOTIFICAÇÃO DC1	PROTOCOLO DO RECURSO	DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA (DC2) - DILIGÊNCIA
14/07/2008	592/7SDSA-2/2008	14/11/2008	*03/06/2009 ou 26/03/2012	27/07/2011	09/10/2012	06/02/2013	18/02/2013	* 07/01/2016

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 []
Especificar qual manifestação registrou o entendimento:
→ Outros [X] (perda/extravio de peça processual)

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

Data da Consumação da Prescrição: 06/02/2018

1. **ANÁLISE**

1.1. Trata-se de processo encaminhado pela Secretaria da ASJIN para deliberação recursal a partir das peças recuperadas e tomada de providências relativas ao(s) crédito(s) de multa discutido(s) no feito.

1.2. O exame dos autos permite observar a ausência de peças processuais e o encaminhamento do processo à Gerência de Operações de Aviação Geral - GOAG/SPO na tentativa executada pela Secretaria da ASJIN de promover a reconstituição dos autos em conformidade com o procedimento ditado na [Portaria Interministerial MJ/MP nº 1.677, de 7 de outubro de 2015](#).

1.3. A Gerência de Operações de Aviação Geral - GOAG/SPO se manifestou no sentido de que a peça processual faltante não fora gerada por tal unidade e não restariam indícios de conduta indevida da secretaria dessa mesma Gerência quanto a execução de procedimentos de monitoramento e guarda de documentos no caso em tela, entendendo, portanto, que procedimento de verificação de falha administrativa deveria ser arquivado.

1.4. Diante da declaração emitida pela GOAG/SPO acerca da impossibilidade de reconstituição dos autos do processo administrativo em análise, o processo fora distribuído a este Presidente de Turma para deliberação recursal e providências relativas ao(s) crédito(s) de multa discutido(s) no feito.

1.5. Analisando-se inicialmente a regularidade processual, deve-se examinar os prazos processuais de forma a se poder afastar ou não a incidência da prescrição da pretensão punitiva. O quadro que inaugura o presente documento traz informações relevantes acerca dos marcos processuais a serem considerados.

1.6. Tem-se que 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).**

1.7. 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. 10-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. 20 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. [\(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

1.8. 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.

1.9. 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.

1.10. 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.

1.11. Acerca, especificamente, da prescrição intercorrente, 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.

1.12. Conforme exposto na Nota nº 04/2014/DIGEVA/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.

1.13. 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.**

1.14. De acordo com o Parecer CGCOB/DIGEVA/ N° 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 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.

1.15. Ademais, segundo a Nota DIGEVA/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.

1.16. 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.

1.17. Considerando os documentos constantes dos autos, verifica-se que o fato imputado se deu em 14/07/2008 e, em 14/11/2008, foi lavrado o Auto de Infração 592/7SDSA-2/2008, dando início ao Processo Administrativo, nos termos do artigo 4º da RESOLUÇÃO Nº 013, DE 23 DE AGOSTO DE 2007, vigente à época, que dispunha sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

1.18. Após o ato inaugural do processo, 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 (...)”.

1.19. Observa-se que, ainda que a Notificação acerca do ato inaugural tenha se dado aperfeiçoado apenas em **26/03/2012**, o feito não 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, visto ter promovido análise de regularidade processual e identificado vício no documento de prova da ciência do interessado, manifestando-se acerca da irregularidade em Despacho de 27/07/2011 e promovendo esforços para notificação do atuado conforme demonstra a Carta nº 84/2011/SEPIR/SSO-RJ de 08/08/2011 não havendo como caracterizar a inércia da administração.

1.20. Concorde-se com o entendimento da primeira instância acerca da invalidade da ciência em 03/06/2009 consignada no Aviso de Recebimento, o que pareceria temerário, já que não se tratava da pessoa do interessado e nem mesmo do endereço constante nos registros dessa ANAC.

1.21. Assim, restou estabelecida a data de 26/03/2012 como o marco interruptivo prescricional descrito no inciso I do artigo 2º da Lei 9.873/99, qual seja, a notificação do interessado.

1.22. Em 09/10/2012 foi proferida a Decisão em primeira instância (inc. III, art. 2º, Lei 9.873/99) da qual o interessado foi regularmente notificado em **06/02/2013** (inc. I, art. 2º, Lei 9.873/99) caracterizando-se novos marcos interruptivos.

1.23. Mesmo considerando-se o novo marco processual, ainda não restaria plenamente afastada a hipótese de prescrição intercorrente, que se consumaria em 06/02/2016 considerados os documentos constantes dos volumes de Processo SEI 1732707, 1732710 e 1732716.

1.24. Acontece que, após as diligências efetuadas com o intuito de se promover a reconstituição dos autos, verificou-se a existência da Ata da 363ª Sessão de Julgamento (SEI 3186511) realizada no dia 07/01/2016, antes, portanto, do prazo prescricional de 3 anos, e da qual consta o processo em análise com o registro da deliberação pela Junta Recursal, à época, pela conversão em diligência, procedimento que configuraria movimentação substancial do processo, apta a desconfigurar a incidência da prescrição intercorrente. A inércia da parte deve estar inequivocamente caracterizada para configurar o instituto da prescrição intercorrente, o que não acontece quando inexistente prova nesse sentido. Haveria assim razoável dúvida acerca da ocorrência ou não da prescrição intercorrente.

1.25. Não foi localizado despacho ou outro documento capaz de esclarecer o exato teor da diligência.

1.26. Sendo assim, resta necessário analisar se houve ou não a incidência da prescrição quinquenal. 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. Conseqüentemente, se uma hipótese não for ali encontrada, ela não será capaz de produzir o efeito interruptivo da prescrição quinquenal.

1.27. Poderia a diligência efetuada ser classificada como "ato inequívoco, que importe apuração do fato" nos termos do inciso II do artigo 2º da Lei 9.873/99. Entretanto, considerando não ter sido possível recuperar tal documento e devido ao total desconhecimento acerca de seu teor, que poderia ser questão meramente processual, entende-se impossível realizar tal análise com base em suposições e inferências de forma que, considerado o último marco processual válido como ato interruptivo da prescrição quinquenal a notificação do interessado acerca da decisão proferida em primeira instância, na data de **06/02/2013**, vislumbro a incidência da prescrição em **06/02/2018**.

1.28. 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.

1.29. 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.

1.30. 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).

1.31. 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.

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

1.33. 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.

1.34. 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, 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]

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 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]

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 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 consequente perda da pretensão punitiva no presente processo e respectivo crédito de multa, visto a incidência da prescrição consumada em **06/02/2018**.

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 06/01/2020, às 20:15, 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 **3891093** e o código CRC **BAF99EDF**.

Referência: Processo nº 60870.007485/2008-19

SEI nº 3891093