



## VOTO

**PROCESSO: 60860.000370/2009-95**

**INTERESSADO: TRIP LINHAS AÉREAS S.A**

### DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

**Crédito de Multa (nº SIGEC): 635.123.12-9**

**Infração:** Descumprimento do Contrato de Transporte Aéreo

**Enquadramento:** Art. 222 c/c Art. 302, inciso III, alínea "p", ambos da Lei 7.565 de 19/12/1986.

**Local:** Campo Grande - MS

**Data:** 06/12/2008

**Hora:** 15:30

**Relator:** Marcos de Almeida Amorim – SIAPE 2346625 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 361/DIRP/2017)

**Ementa:** DESCUMPRIMENTO DO CONTRATO DE TRANSPORTE AÉREO. ARTIGO 222 COMBINADO COM ARTIGO 302, INCISO III, ALÍNEA "P", AMBOS DA LEI 7.565 DE 19/12/1986. RECURSO TEMPESTIVO E CONHECIDO.

#### 1. DOS ATOS PROCESSUAIS E DOCUMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS

- Folha de Capa (fl. 00);
- Registro de Ocorrência (RO) nº ROMS065CG00080-11/08 (fl. 01);
- **Notificação de Abertura de Processo Administrativo (fl. 02);**
- Registro do Fiscal (RF) da Ocorrência nº ROMS065CG00080-11/08 (fl. 03);
- **Auto de Infração (AI) nº 30/SAC-CG/2008, lavrado em 06/12/2008 (fl. 04);**
- Despacho nº 069/GER6/0071/DSA de 04/02/2009 (fl. 05);
- Folha de Encaminhamento (fl. 06);
- **Despacho GGFS 28636 de 16/04/2010 (fl. 07);**
- Despacho GFIS 28636 de 22/11/2011 (fl. 08);
- Termo de Decurso do Prazo de 25/01/2012 (fl. 09);
- **Decisão Condenatória de Primeira Instância, datada em 31/10/2012 (fls. 10v/11)**
- Notificação Administrativa de Decisão de Primeira Instância em 26/11/2012 (fl. 12)
- Substabelecimento TRIP LINHAS AÉREAS (fl. 13)
- Formulário de Solicitação de Cópias (fl. 14)
- **Certidão JR, sobre a ciência do interessado, acerca do processo administrativo, em 21/12/2012 (fl. 15)**
- **Recurso Administrativo, protocolado em 26/12/2012 (fls. 16/24)**
- Despacho JR sobre a tempestividade do recurso interposto; (fl. 25)
- Despacho JR de distribuição do processo para à Relatoria, em 02/09/2015 (fl. 26)
- **Voto do Relator em Sede de Julgamento de Segunda Instância em 22/10/2015, sugerindo encaminhamento dos autos à Procuradoria Federal junto à ANAC para verificação e análise quanto ao prosseguimento do feito, diante de indícios de prescrição quinquenal no caso de anulação da Decisão de Primeira Instância Administrativa (fls. 27/30)**
- Despacho JR em 29/10/2015, de encaminhamento dos autos ao membro julgador Sérgio

Luís P. Santos, em razão de pedido de vista (fl. 31)

- Voto Vista do Membro Julgador Sérgio Luís P. Santos (fls. 32/35);
- Complementação do Voto Vista do Membro Julgador Sérgio Luís P. Santos (fl. 36)
- Certidão de Julgamento, em 10/12/2015 (fl. 37);
- Despacho JR encaminhando o processo ao Presidente da Junta Recursal (fl. 38);
- Despacho JR de restituição de processo à Secretaria da Junta Recursal, diante da desnecessidade de consulta à Procuradoria (fl. 39);

## 2. INTRODUÇÃO

2.1. Trata-se de recurso interposto pela **TRIP LINHAS AÉREAS S.A.**, em face da Decisão proferida no curso do processo administrativo nº. **60860.000370/2009-95**, originado com o Auto de Infração nº. 30/SAC-CG/2008, lavrado em **06/12/2008**. (fl.04)

2.2. A Infração foi enquadrada no artigo 222, combinado com o artigo 302, inciso III, alínea "p", ambos da Lei 7.565/86 de 19 de dezembro de 1986.

## 3. HISTÓRICO

### AUTO DE INFRAÇÃO (AD) E ACONTECIMENTOS RELEVANTES

3.1. Foi constatado a partir da lavratura do Auto de Infração, que no dia 06/12/2008, a empresa aérea TRIP LINHAS AÉREAS S.A., deixou de cumprir o contrato de transporte com o sr. Herman Raimundo Schunig, quando cancelou o vôo 5411 do dia 03/11/2008, contrariando o previsto no artigo 222, combinado com o artigo 302, inciso III, alínea "p", ambos da Lei nº 7.565 de 19/12/1986.

3.2. A Fiscalização através do Registro do Fiscal (RF), ratificou que a empresa deixou de cumprir o contrato de transporte quando cancelou o vôo TIB 5411, do dia 03/11/2008.

3.3.

### DA REVELIA DO INTERESSADO

3.4. Embora tenha se verificado a ciência do interessado retromencionado acerca da irregularidade que lhe foi imputada (fl. 02), não se constatou a apresentação de defesa no prazo legal, prosseguindo o processo administrativo à revelia do interessado.

### DA DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

3.5. O setor competente, em decisão motivada de primeira instância (fls. 10v/11), datada de 31/10/2012 confirmou ato infracional e aplicou multa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), como sanção administrativa, conforme a Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, pela prática do disposto no art. 302, inciso III, alínea "p", da Lei nº 7.565/1986 - CBA, combinado com o art. 222, §1º, da Lei nº 7.565/86, por não transportar o passageiro por meio de aeronave.

3.6. Afirmou que, com base na análise das informações e documentos constantes do processo, a empresa aérea transportou a passageira por via terrestre e não por meio de aeronave, descumprindo assim o contrato de transporte firmado entre as partes. Concluiu portanto restar claro a prática da infração administrativa pela atuada e não haver o cômputo de circunstâncias atenuantes, bem como circunstâncias agravantes, que seriam capazes de influir na dosimetria da sanção.

### DO RECURSO

3.7. Em sede recursal (fls. 43/48) a empresa:

I - Em preliminar, alega prescrição intercorrente com base legal no art. 1º, §1º da Lei 9.873/99, uma vez que a ANAC lavrou o Auto de Infração em 06/12/2008 e contabilizando a data da Decisão de 1º Grau proferida em 31/10/2012, conclui que a

Administração Pública se manteve inerte pelo período de 3 (três) anos, 10 (dez) meses e 25 (vinte e cinco) dias. Ressalta ainda que os despachos existentes nos autos não são contabilizados para efeitos de prescrição, por se tratar de despachos de mero expediente.

II - Também em preliminar, alega aglutinação dos autos afirmando que em função de um único fato gerador - descumprimento do contrato de transporte - foram lavrados os seguintes autos nº 29/SAC-CG/2008, 32/SAC-CG/2008 e 30/SAC-CG/2008, estando em desconformidade ao disposto no parágrafo único do art. 10 da Resolução ANAC nº 25.

III - Alega falta de cumprimento do art. 8º da Resolução ANAC nº 25/08, por o AI não apresentar a identificação do autuado, requisito essencial de validade para lavratura do Auto de Infração. Complementa que os requisitos de validade do AI são inerentes ao princípio da legalidade e que é tido pela jurisprudência administrativa como causa de nulidade do procedimento e extinção do processo sem julgamento de mérito.

IV - Argumenta falta de documento imprescindível ao processo, por não haver sido juntado aos autos o Relatório de Inspeção Aeroportuária, documento imprescindível ao processo, violando as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados, conforme art. 2º, § único, inciso VIII da Lei 9.784/99.

V - Afirma ter conhecimento que o passageiro deve ser reacomodado em vôo próprio ou congêneres, mas que não houve a possibilidade de reacomodação naquele momento, alegando que na aviação sofre-se influência de fatores externos como manutenção não programada, tráfego aéreo, más condições meteorológicas, falta de infraestrutura aeroportuária, problemas com passageiros, entre outros, que podem causar anomalia na regular prestação de serviço, sendo estes acontecimentos imprevisíveis que fogem ao controle e responsabilidade da concessionária por tratar-se de evento de força maior.

VI - Argumenta existir ilegalidade no valor da multa, pois o cálculo deve ser amparado na dosimetria da penalidade e alega que utilizar o valor intermediário constante numa tabela anexa à Resolução nº 58 de 24/10/2008, é absolutamente ilegal, tendo em vista que a lei 7.565/86 que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, não pode ser alterada por simples Resolução, contemplando uma tabela sem respaldo legal. Alega ainda desproporcionalidade e irrazoabilidade no valor da multa.

VII - Alega a necessidade do cômputo de circunstâncias atenuantes, capazes de influir na dosimetria da pena conforme art. 22, §1º da Resolução ANAC nº 25, uma vez que no decorrer de toda a argumentação apresentada, a Recorrente não nega o fato do cancelamento do voo e impossibilidade de acomodação do passageiro, e justifica a situação demonstrando toda a sua boa-fé.

3.8. Diante do exposto, a Recorrente requereu: a) que seja acolhida a preliminar arguida, em razão do decurso do prazo de mais de três anos sem que houvesse movimentação do processo, para cancelar o processo e extinguir o auto de infração; b) caso a preliminar não seja acolhida, que se acolha o pedido de extinção do auto de infração, diante da inconformidade com a Resolução 25 de 25 de abril de 2008, art. 8º, bem como ausência do RIA nos autos; c) caso se mantenha a imposição da sanção, requer-se desde já que seja reduzido o valor da multa para R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) diante da boa fé da Recorrente.

## **DA DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA**

3.9. O relator Alfredo Eduardo Anastácio de Paula, em Sessão de Julgamento de Segunda Instância em 22/10/2015, entendeu pela necessidade de anulação da Decisão de Primeira Instância, retornando os autos para este órgão decisor para lavratura de nova decisão, em conformidade com o fato gerador do Auto de Infração. Considerando, contudo, haver indícios de prescrição quinquenal, no caso de anulação da referida decisão para nova lavratura, o relator sugeriu encaminhamento dos autos à Procuradoria Federal junto à ANAC para análise, verificação e orientação quanto ao prosseguimento do

feito.

3.10. Após pedido de vista do membro julgador Sérgio Luís Pereira Santos, foi votado e aprovado, em sessão de julgamento de 10/12/2015, a sugestão do relator para encaminhamento dos autos à Procuradoria Federal junto à ANAC.

## **DO DESPACHO ASJIN**

3.11. Diante de entendimentos havidos entre a Procuradoria Federal e Junta Recursal e que redefiniram o tratamento e o trâmite de processos prescritos nesta Agência, entendimentos estes consignados no Memorando-Conjunto Circular nº 001/2016/CRG-ANAC/PGF/AGU, o referido despacho datado em 18/07/2016 informou quanto a desnecessidade no presente processo de se elaborar consulta àquele Órgão de Controle e determinou o retorno dos autos à Secretaria desta Turma Recursal para que se proceda à distribuição do processo à Relatoria.

**É o relato. Passa-se ao voto.**

## **VOTO**

Conheço do Recurso vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade e tempestividade, recebendo-o em efeito suspensivo (art. 16 da Res. ANAC 25/2008).

## **4. PRELIMINARES**

### **4.1. Da Regularidade Processual**

4.1.1. Considerando os documentos grafados em negrito no item 1 do relatório, acuso regularidade processual nos presentes autos, visto que preservados os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial a ampla defesa e o contraditório. Julgo o processo apto à decisão de segunda instância administrativa por parte desta ASJIN.

### **4.2. Da Anulação Dos Atos Administrativos**

4.2.1. Adstrita ao Princípio da Legalidade Constitucional, não pode a Administração tratar da anulação de atos oficiais se não na forma estabelecida pela Lei. 9.784/1999. A citada lei é cristalina em definir:

**Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de convivência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.**

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticadas, salvo comprovada má-fé.

§1. No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§2. Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato. (Grifou-se)

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público, nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

4.2.2. Nota-se, portanto, que existe uma imposição ao administrador de se anular os autos eivados de ilegalidade. Pela exegese dos artigos 53, 54 e 55 acima, depreende-se que o vício dos autos que não implicarem prejuízo a terceiros ou lesão ao interesse público, poderá ser saneado mediante convalidação.

De se frisar, entretanto, que a convalidação somente é cabida quando evidente que não houve prejuízo a terceiros. Em digressão reserva, claramente se depreende a impossibilidade de convalidação quando terceiro for prejudicado pelo ato eivado por vício de legalidade. O STF, por meio da Súmula 473 dirimiu as características do tema:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

4.2.3. Depreende-se, ainda, da exegese integrativa dos artigos 53, 55 e 50, inc. VIII, da Lei 9.784/1999, que a anulação de um ato administrativo deve seguir de substancial fundamentação:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...) VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

4.2.4. Neste contexto, é fácil a compreensão de que a anulação de um ato por parte da própria Administração Pública, decorre do poder de autotutela administrativa. A Administração atua sob a direção do princípio da legalidade, de modo que, se o ato é ilegal, deve proceder à sua anulação para o fim de restaurar a legalidade malferida. Conforme Hely Lopes Meirelles, o controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes, e que é normalmente exercido pelas autoridades superiores.

4.2.5. *In casu*, nota-se primeiramente erro formal no corpo do texto da fundamentação da Decisão, no qual no item 2.1 informa que "a autuada cancelou o voo 5505 do dia 30/10/2008". Na verdade, a infração objeto do presente processo administrativo, refere-se ao voo 5411, do dia 03/11/2008. Não obstante esse erro formal, a Decisão de Primeira Instância apresentou fundamentação e apuração incorreta dos fatos ao afirmar que a empresa aérea transportou a passageira por via terrestre, trazendo por consequência em sua conclusão, que a empresa aérea cometeu a infração "por não transportar o passageiro por meio de aeronave". Apesar de reproduzir a capitulação da infração corretamente, dispostos nos artigos 222 e 302, III, "p" do CBA, há uma incongruência com o fato gerador e o Auto de Infração, que se refere a infração por deixar de cumprir o contrato de transporte com o sr. Herman Raimundo Schunig, quando cancelou o voo 5411 do dia 03/11/2008, e não por deixar de transportar passageiro por meio de aeronave como fundamentou e concluiu a referida decisão.

4.2.6. Nesse contexto vale lembrar que realizar a motivação de um ato administrativo, neste caso, uma decisão de processo administrativo sancionador, não pode se limitar a simples exposição da capitulação da infração como feito na conclusão pelo decisor, mas, sim, da indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, de forma clara e congruente com a infração apurada, em conformidade com o disposto no §1º do artigo 50 da Lei nº. 9.784/99, conforme disposto abaixo, *in verbis*:

Lei nº. 9.784/99

#### CAPÍTULO XII DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

(...) **§1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.** (...) (grifos nossos)

4.2.7. O princípio da motivação deve ser observado no exercício da decisão administrativa de primeira instância, sob pena, do contrário, restar maculado o correspondente ato decisório. Assim, entendo que a decisão de primeira instância administrativa carece da necessária motivação, devendo portanto ser nula de pleno direito, podendo se considerar a possibilidade de se ter cometido cerceamento ao direito de defesa do interessado.

4.2.8. É válido dizer que, ao ser declarada nula a Decisão proferida em sede de primeira

instância, haverá a substancial necessidade de que seja exarada nova decisão por aquele setor de primeira instância.

#### 4.3. Da Prescrição Quinquenal

4.3.1. Após a entrada em vigor da lei 9.873 de 23 de novembro de 1999, lei que estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências, encontramos a definição clara da prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal, que dispõe em seu artigo 1º, abaixo disposto *in verbis*:

**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 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. (Grifou-se)

4.3.2. Cabe ainda analisar o que é denominado interrupção e suspensão da contagem do prazo prescricional. 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, voltando a contar do marco zero.

*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)*

4.3.3. 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 nos termos do art. 3º da Lei 9.873/99.

4.3.4. 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.

4.3.5. Delimitados os marcos com condão de interrupção prazal, chega-se ao questionamento relevante para a presente consulta, que é justamente o que acontecerá quando um dos marcos interruptivos for declarado nulo pela Administração.

4.3.6. No presente processo, uma vez que em sede de análise superior, esta ASJIN - enquanto superior hierárquico revisional de todos os atos do processo - averiguou indício de irregularidade nos autos, deve a própria Administração invalidar o ato eivado de vício e/ou buscar sanear-lo. **Diante da mácula direta constante da Decisão de Primeira Instância, ao fundamentar a infração de forma incongruente dos fatos dispostos no Auto de Infração que deu origem ao presente processo, é de se sugerir como imperioso a anulação do ato administrativo**, ou seja, a citada Decisão de Primeira Instância Administrativa.

4.3.7. Diante desta hipótese, há de se aventar os efeitos da anulação de um ato administrativo que vinha produzindo efeitos. Tem-se que a anulação de um ato administrativo provoca, em geral,

efeitos *ex tunc*, ou seja, retroage à data da prática do ato, fazendo com que sejam fulminados eventuais efeitos que o ato nulo tenha gerado. Segundo LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, no exercício da função administrativa, a Administração Pública tem, em princípio, o dever de invalidar seus atos desconformes do Direito. Para ela, a invalidação de ato administrativo consiste em sua desconstituição, suprimindo-se seus efeitos típicos, por motivo de incompatibilidade com a ordem jurídica, com atribuição de efeitos *ex tunc*. [FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed., 2003, Malheiros Editores, São Paulo.]

4.3.8. Inclusive, o Superior Tribunal de Justiça - STJ já se pronunciou nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO. TEORIA DAS NULIDADES DO ATOS ADMINISTRATIVOS. PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N.º 211/STJ. MILITAR. PROMOÇÃO. INVIABILIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO ANULADO POR VÍCIO FORMAL E NÃO SUBSTANCIAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SUCUMBÊNCIA MÍNIMA. SÚMULA N.º 07/STJ. 1. A questão relativa à prescrição, consubstanciada na alegação de ofensa ao art. 1.º do Decreto n.º 20.910/32 c.c. o art. 219, §§ 1.º ao 4.º, do Código de Processo Civil, não restou apreciada pelo Tribunal a quo, a despeito da oposição dos embargos declaratórios. 2. Ocorrendo omissão de questão fundamental ao deslinde da causa, deve a parte vincular a interposição do recurso especial à alegação de ofensa ao art. 535, inciso II, do Código de Processo Civil, demonstrando, de forma objetiva e fundamentada, a imprescindibilidade da manifestação sobre a matéria impugnada e em que consistiria o vício apontado, e não interpor o recurso contra a questão federal não prequestionada. 3. **No sistema de nulidades dos atos administrativos, é uníssono o entendimento na doutrina e na jurisprudência de que, havendo vício nos requisitos de validade do ato administrativo – competência, finalidade, forma, motivo e objeto – deve ser reconhecida a nulidade absoluta do ato, impondo a restauração do status quo ante.** 4. Em sede de processo administrativo disciplinar, configurado vício de forma – materializado na não observância do devido processo legal, com interferência na ampla defesa do indiciado –, deve o ato ser considerado nulo, reconhecendo-se o direito do indiciado à restituição ao status quo ante, que se configura com a reintegração no posto ocupado à época da exclusão, com o prosseguimento do processo administrativo e a renovação do ato sem o vício. (...) 5. No tocante aos efeitos patrimoniais relativos ao período em que esteve afastado, quando constatada a nulidade do ato de exclusão do militar das fileiras das Forças Armadas, há de se distinguir a natureza do vício de legalidade existente: se formal ou substancial. 6. Em se tratando de vício formal – sem juízo sobre o cabimento das acusações imputadas ao indiciado –, somente é assegurado ao servidor-indiciado a reintegração no serviço público no cargo anteriormente ocupado, de modo a restabelecer o status quo ante. 7. Nas hipóteses de nulidade do ato administrativo por vício de natureza substancial – ex vi nos casos de anistia –, tem o militar o direito a todas promoções a que faria jus se não tivesse sofrido o ato ilegal, observados os respectivos paradigmas; na medida em que o militar ficou impedido de continuar na carreira por ato substancialmente ilegal, cuja natureza é de ato de exceção. 8. Em resumo, quanto ao pleito de garantir o direito a todas as promoções a que faria jus, observados os paradigmas, ou ao menos as promoções por antiguidade, nas hipóteses de anulação do ato de exclusão por vício formal, eventual pretensão às referidas promoções e ao recebimento de valores atrasados somente surge com a confirmação, seja na esfera administrativa seja na judicial, de que o ato de exclusão é substancialmente ilegal, tal como ocorre nas hipóteses de anistia. 9. Recurso Especial da União não conhecido e Recurso Especial de Marco Antônio Gomes desprovido. Mantido na íntegra o acórdão recorrido. (STJ RESP 200501905178  
RESP - RECURSO ESPECIAL – 798283. Quinta Turma. Relatora: Laurita Vaz. DJE DATA:17/12/2010)

MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. INTERREGNO SUPERIOR A CINCO ANOS ENTRE O CONHECIMENTO DOS FATOS PELA ADMINISTRAÇÃO E A INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR VÁLIDO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. PROCESSO DISCIPLINAR ANTERIOR DESPROVIDO DE EFEITOS EM RAZÃO DA DECLARAÇÃO DE SUA NULIDADE. NÃO INTERRUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. ORDEM CONCEDIDA. 1. O poder-dever de a Administração punir a falta cometida por seus Funcionários não se desenvolve ou efetiva de modo absoluto, de sorte que encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, de hierarquia constitucional, uma vez que os administrados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada do poder disciplinar do Estado, além de que o acentuado lapso temporal transcorrido entre o cometimento da falta disciplinar e a aplicação da respectiva sanção esvazia a razão de ser da responsabilização do Servidor supostamente transgressor. 2. O art. 142 da Lei 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União) funda-se na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, instituindo o princípio da inevitável prescritibilidade das sanções disciplinares, prevendo o prazo de cinco anos para o Poder Público exercer seu jus puniendi na

seara administrativa. 3. **Reluz no plano do Direito que, a anulação do Processo Administrativo implica na perda da eficácia de todos os seus atos, e no desaparecimento de seus efeitos do mundo jurídico, o que resulta na inexistência do marco interruptivo do prazo prescricional (art. 142, § 3o. da Lei 8.112/90), que terá como termo inicial, portanto, a data em que a Administração tomou conhecimento dos fatos.** 4. Transcorridos mais de cinco anos entre o conhecimento da existência de falta pela autoridade competente e a instauração do segundo Processo Administrativo Disciplinar (que declarou a nulidade do primeiro), deve ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva do Estado. 5. Ordem concedida, em conformidade com o parecer ministerial. (STJ MS - MANDADO DE SEGURANÇA - 13242. Terceira Seção. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. DJE DATA:19/12/2008)

[destacamos]

4.3.9. A PGF-CGCOB também já orientou no sentido de que o ato declarado nulo não pode ser considerado como causa interruptiva da prescrição da pretensão punitiva prevista no caput do art. 1º, da Lei 9.873/1999, conforme PARECER 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, citado na Nota 0022/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, nos autos do processo ANAC 60800.067117/2009-26.

4.3.10. **Em assim sendo, se o ato anulado serviu como marco interruptivo para a prescrição quinzenal da pretensão punitiva da Autarquia, retroagindo os efeitos da anulação, lógico compreender que este marco deixará de ser válido, devendo, por conseguinte, retroagir a contagem ao marco interruptivo válido imediatamente anterior, pois o efeito prático da anulação é daquele marco não ter existido/não ter sido apto a produzir efeitos.**

4.3.11. O artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, por sua vez, fixa prazo para que a Administração exerça o direito de diligenciar no sentido da invalidade do ato. Trata-se da decadência do direito-dever da Administração em exercer a autotutela. A razão de ser deste dispositivo é proporcionar segurança às relações jurídicas, de modo que essas situações devem ser consolidadas após o decurso de um determinado período de tempo. Assim, pela regra geral, após o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos, se a Administração não houver se pronunciado, o ato não poderá mais ser anulado, o que não se vislumbrou no caso sub examine. Conclui-se, logo, que houve tempo hábil para declarar a nulidade do ato.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

4.3.12. **Neste contexto, a Administração, no presente caso, ao tomar a decisão definitiva e expressa – além de motivada – de anular a respectiva Decisão de Primeira Instância, retroagiu ao marco interruptivo imediatamente anterior válido, qual seja, a data da lavratura do Auto de Infração que iniciou o presente processo administrativo, ocorrida em 06/12/2008. Assim, se constata que o procedimento em tela se encontra automaticamente prescrito, uma vez que em contagem prazal simples, deveria ter sido constituída definitivamente a intenção punitiva da Autarquia até 06/12/2013.**

## 5. NO MÉRITO

5.1. Destaca-se que em conformidade com o art. 487 do CPC (Lei nº 13105/15), 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 (como neste análise), a declaração da decadência ou da prescrição extingue o processo com julgamento de mérito (decisão definitiva).

5.2. Acrescenta-se 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.*



5.3. Logo, a extinção normal de um processo administrativo se dá com a decisão. De maneira extraordinária, pode ainda se configurar: 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.** Opera-se, nestes casos, o termo tecnicamente conhecido como perda superveniente do objeto. A preliminar de prescrição implica impossibilidade/prejudicialidade do objeto do processo, justamente por extinguir o mérito da questão.

5.4. Entendo prejudicado o mérito *sub examine*. Identificada e declarada a prescrição no presente caso, não há que se falar em necessidade de análise do mérito.

## 6. CONCLUSÃO

6.1. Ante ao exposto, voto por **ANULAR** a decisão exarada pelo competente setor de primeira instância administrativa e, considerando que em decorrência da anulação da decisão, face ao decurso de prazo transcorrido desde o último marco interruptivo anterior válido, em 06/12/2008, voto por **DECLARAR A OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO QUINQUENAL, fulminando-se o mérito do feito** e determinando-se o respectivo arquivamento, com a REMESSA de cópia dos autos à Corregedoria da ANAC, para fins de apuração de eventual responsabilidade funcional.

6.2. É o voto.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos de Almeida Amorim, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 20/04/2017, às 12:27, 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/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sistemas.anac.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0602797** e o código CRC **8FEC31BC**.



## CERTIDÃO

Brasília, 20 de abril de 2017.

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

**436ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN - DATA: 20/04/2017**

**Processo:** 60860.000370/2009-95

**Interessado:** TRIP LINHAS AÉREAS S.A

**Crédito de Multa (nº SIGEC):** 635.123.12-9

**AI/NI:** 30/SAC-CG/2008

**Membros Julgadores ASJIN:**

- Bruno Kruchak Barros - SIAPE 1629380 - Portaria ANAC nº 2026/DIRP/2016 - Presidente da Sessão Recursal
- Thaís Toledo Alves - SIAPE 1579629 - Portaria ANAC nº 3.404/DIRP/2016
- Marcos de Almeida Amorim - SIAPE 2346625 - Portaria ANAC nº 361/DIRP/2017 - **Relator**

Certifico que a Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância – ASJIN da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão em segunda instância administrativa:

**A ASJIN, por unanimidade, votou por ANULAR** a decisão exarada pelo competente setor de primeira instância administrativa e, considerando que em decorrência da anulação da decisão, face ao decurso de prazo transcorrido desde o último marco interruptivo anterior válido, em 06/12/2008, votou por **DECLARAR A OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO QUINQUENAL, fulminando-se o mérito do feito** e determinando-se o respectivo arquivamento, com a REMESSA de cópia dos autos à Corregedoria da ANAC, para fins de apuração de eventual responsabilidade funcional.

Os Membros Julgadores Thaís Toledo Alves e Bruno Kruchak Barros votaram com o Relator.



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO KRUCHAK BARROS, Presidente de Turma**, em 20/04/2017, às 12:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcos de Almeida Amorim, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 20/04/2017, às 15:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **THAIS TOLEDO ALVES, Analista Administrativo**, em 20/04/2017, às 15:14, 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/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sistemas.anac.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0613137** e o código CRC **D57473B7**.