

VOTO Nº 460/2022/SEI/DIRETOR-PRESIDENTE/ANVISA

ROP 022/2022, ITEM DE PAUTA 3.1.3.9

Processo Datavisa nº 25753.750728/2011-56

Expediente nº 3624287/21-4

Empresa: NAVEMAZONIA NAVEGAÇÃO LTDA

CNPJ: 02.003.338/0001-22

Assunto da Petição: Recurso Administrativo de 2ª Instância.

Empresa autuada por não estar de posse do Certificado de Livre Prática e do Certificado de Controle Sanitário de Bordo (CCBS) ou do Certificado de Isenção de Controle Sanitário de Bordo (CICSB) válidos, bem como não solicitou ou efetuou o comunicado de chegada da embarcação com aportagem no dia 02/12/2011. Materialidade da infração comprovada.

VOTO por CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao recurso mantendo-se penalidade de multa no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), dobrada para R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), em razão da reincidência.

Relator: Antonio Barra Torres.

I. RELATÓRIO

1. Na data de 06/12/2011, em razão de fiscalização realizada no navio rebocador Porto Velho, a recorrente foi autuada.
2. Às fls. 04-05 consta Termo de Inspeção Sanitária em Embarcação (TISEM) nº 000850 – CVPAF/RO/PP.
3. Às fls. 06-07 consta a Notificação nº 90/2011 – PP/Porto Velho/RO.
4. Devidamente notificada da lavratura do AIS (fl. 18), a empresa apresentou defesa às fls. 19-26.
5. Às fls. 28-29 tem-se a manifestação do servidor autuante pela manutenção do auto de infração.
6. À fl. 31 consta consulta ao sistema Datavisa quanto ao porte econômico da autuada, que foi classificada como Grande – Grupo I.
7. Às fls. 33-35 constam relatório e certidão de antecedentes, atestando o trânsito em julgado do PAS nº 25753.172167/2008-55 (AIS nº 218382/08-0), em 01/04/2011, para efeitos da reincidência.
8. À fl. 37 tem-se a decisão recorrida, a qual manteve o auto de infração sanitária e aplicou à autuada penalidade de multa no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), dobrada para R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), em razão da reincidência.
9. Às fls. 38-39 consta Ofício nº 849/2013/CADIS/GGGAF/ANVISA, recebido em 27/06/2013,

conforme Aviso de Recebimento, à fl. 42.

10. À fl. 41 tem-se a publicação da decisão em Diário Oficial da União (DOU nº 124, de 1/7/2013, Seção 1, página 56).
11. O recurso administrativo sanitário interposto contra a referida decisão encontra-se às fls. 44-46.
12. Às fls. 51-53, em sede de juízo reconsideração, a autoridade julgadora de primeira instância conheceu do recurso e não acolheu as razões recursais, mantendo a penalidade de multa imposta na decisão recorrida.
13. Às fls. 55-58 tem-se o Voto nº 513/2020 - CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.
14. Às fls. 59-60, Aresto nº 1.392/2020, que conheceu do recurso e negou-lhe provimento, acompanhando o Voto precedente.
15. Às fls. 72-88, tem-se o recurso administrativo sob expediente nº 362487/21-4, protocolado contra a decisão da GGREC.

II. ANÁLISE

a. Da admissibilidade do recurso

16. Nos termos do art. 6º da Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 266/2019, são pressupostos objetivos de admissibilidade dos recursos a previsão legal, a observância das formalidades legais e a tempestividade, e pressupostos subjetivos de admissibilidade a legitimidade e o interesse jurídico.
17. De acordo com o artigo 30º parágrafo único da Lei nº 6.437/1977 c/c o artigo 9º da Resolução-RDC nº 266/2019, o prazo para interposição do recurso é de 20 (vinte) dias, contados da ciência do interessado. No caso, a recorrente tomou conhecimento da decisão 20/08/2021, conforme Aviso de Recebimento (AR), às fls. 68, e protocolou o recurso eletronicamente nesta Agência, em 13/09/2021, conforme fluxo de tramitação do Datavisa, sendo, assim o recurso em tela é tempestivo.
18. Além disso, verificam-se as demais condições para prosseguimento do feito, visto que o recurso tem previsão legal, foi interposto perante o órgão competente, a Anvisa, por pessoa legitimada, não tendo havido o exaurimento da esfera administrativa e estando presente, por fim, o interesse jurídico.
19. Portanto, constata-se que foram preenchidos todos os pressupostos para o prosseguimento do pleito, conforme disposto no art. 6º da RDC nº 266/2019, o presente recurso administrativo merece ser CONHECIDO, procedendo à análise do mérito.

b. Dos motivos da autuação

20. Na data de 06/12/2011, em razão de fiscalização realizada no navio rebocador Porto Velho, a recorrente foi autuada por não estar de posse do Certificado de Livre Prática e do Certificado de Controle Sanitário de Bordo (CCBS) ou do Certificado de Isenção de Controle Sanitário de Bordo (CICSB) válidos, bem como não solicitou ou efetuou o comunicado de chegada da embarcação com aportagem no dia 02/12/2011, às 20h, em violação à Resolução – RDC nº 72, de 29 de dezembro de 2009, artigo 18, artigo 21, inciso I, artigo 24, inciso V, e artigo 27, *in verbis*:

RDC 72/2009

CAPÍTULO III - DA ENTRADA, DO TRÂNSITO E DA PERMANÊNCIA DE EMBARCAÇÕES EM PORTOS DE CONTROLE SANITÁRIO

Art. 18. É proibida a entrada ou saída de pessoas, bem como o início de qualquer operação, nas embarcações que não dispuserem do Certificado de Livre Prática válido.

§ 1º Excetuam-se do disposto no caput deste artigo as embarcações que apresentem

evento de saúde a bordo ou situações emergenciais justificadas.

§ 2º As pessoas consideradas indispensáveis para garantir a operação e segurança da embarcação não se enquadram no caput deste artigo.

(...)

Art. 21. A embarcação deve solicitar Livre Prática à autoridade sanitária em exercício no porto de controle sanitário ao qual se destina, quando não estiver portando CLP válido, por meio da Solicitação de Certificado, conforme anexo IV deste Regulamento:

§ 1º O proprietário, armador, responsável direto ou representante legal pela embarcação, deve, com antecedência máxima de 48 (quarenta e oito) e mínima de 24 (vinte e quatro) horas do E.T.A., apresentar à autoridade sanitária do porto de controle sanitário o formulário conforme anexo IV deste Regulamento.

(...)

Art. 24. Devem solicitar Livre Prática aquelas embarcações que realizem navegação de:

(...)

V - interior: em trânsito municipal, intermunicipal ou interestadual; e [...]

Seção III - Da Exigibilidade, Emissão e Validade dos Certificados de Controle Sanitário de Bordo ou de Isenção de Controle Sanitário de Bordo.

(...)

Art. 27. Deve estar de posse do Certificado Nacional de Controle Sanitário de Bordo ou Certificado Nacional de Isenção de Controle Sanitário de Bordo válido, ou ainda do Certificado de Controle Sanitário de Bordo ou Certificado de Isenção de Controle Sanitário de Bordo válido, a embarcação de bandeira brasileira, em trânsito exclusivamente nacional, bem como as plataformas habitadas.

Parágrafo único. Aplica-se ao Certificado Nacional de Controle Sanitário de Bordo ou Nacional de Isenção de Controle Sanitário de Bordo o disposto nos parágrafos do art. 26.

c. Da decisão da GGREC

21. A GGREC, em sua análise, decidiu por conhecer e negar provimento ao recurso.

d. Das alegações da recorrente

22. A recorrente apresentou recurso admissível, nos termos da Lei nº 9.784/1999, contra a decisão da GGREC, alegando, em suma, que:

- a Anvisa falhou em provar a presença de risco sanitário que validasse a multa sancionatória;
- não observou a questão temporal existente entre as práticas infracionais que afasta a caracterização de reincidência;
- a dosimetria da pena contrariou os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;
- a infração deve aferir a conduta, a antijuridicidade e o grau de reprovabilidade. A ausência de qualquer um desses elementos quebra a imputação de responsabilidade administrativa;
- a autoridade autuante, conforme Termo de Inspeção Sanitária de Embarcação, confirmam expressamente as ótimas condições da embarcação, o que comprova a inexistência de risco à saúde pública e não houve a interdição da embarcação;
- quanto à comunicação de chegada, já adotou as providências cabíveis, inclusive perante o funcionário que deu resultado, de modo a comprovar que é a maior interessada em sanar quaisquer irregularidades.

23. Pugna, assim, pela insubsistência do auto de infração sanitária. Alternativamente, pela conversão da multa em advertência ou a aplicação da pena pecuniária no mínimo legal.

e. Do Juízo quanto ao mérito

24. Inicialmente, da análise dos autos, observa-se a não incidência de prescrição nos autos do processo, nos termos da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que prevê três tipos de prescrição: a relativa à ação punitiva do Estado (caput do art. 1º), a intercorrente (§1º do art.1º) e a relativa a ação executória (art.1º-A):

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.

25. Anota-se que o art. 2º da Lei nº 9.873/1999 prevê as causas de interrupção da prescrição da ação punitiva (quinquenal): pela notificação ou citação do indiciado ou acusado; por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato; pela decisão condenatória recorrível; por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.
26. Ainda, registra-se que contagem do prazo para a prescrição intercorrente (trienal) se interrompe a cada movimentação processual da Administração que impulse o processo a sua resolução final, ou seja, a interrupção da prescrição intercorrente não se limita às causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, bastando para tanto que a Administração pratique atos indispensáveis para dar continuidade ao processo administrativo.
27. Há que se lembrar, neste ponto, que interrupção difere da suspensão, na qual aquela (interrupção) caracteriza-se pelo fato que o tempo já decorrido não é computado, voltando a contar como se nunca tivesse fluído.
28. Assim, entre a lavratura do auto de infração sanitária até o presente momento, há vários atos da Administração que interrompem o prazo da prescrição punitiva e da intercorrente, vejamos alguns exemplos:
- Lavratura do AIS, em 06/12/2011;
 - Notificação da autuada, em 22/12/2011;
 - Decisão recorrida, de 05/11/2012;
 - Notificação da autuada, em 27/06/2013;
 - Despacho nº 412/2014 – COREP/SUPAF/ANVISA, de 17/09/2014;
 - Decisão de não retratação, de 23/08/2017;
 - Voto nº 513/2020 – CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, de 09/07/2020;
 - SJO nº 36, de 12/08/2020.

29. Em relação ao mérito, cumpre repisar que os Certificados não são medidas meramente administrativas ou burocráticas. A presença desses certificados a bordo se justifica para indicar as condições sanitárias da embarcação, como por exemplo, se houve inspeção física nos últimos noventa dias (no caso de embarcações de apoio marítimo), se há perigo sanitário para os tripulantes e para a saúde pública, se a embarcação esteve com exigências sanitárias anteriores a cumprir. Ou seja, são documentos que, para a sua

concessão, pressupõem o atendimento de requisitos sanitários mínimos, com o objetivo de proteger a saúde pública.

30. Preleciona-se que a Livre Prática é documento previsto do Regulamento Sanitário Internacional 2005, aprovado pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 395/2009. Assim, sua exigência só vem corroborar e reafirmar os compromissos assumidos pelo Brasil para garantir a segurança sanitária em pontos de entrada, bem como para viajantes, produtos e serviços nas áreas portuárias e marítimas.
31. Ainda sobre o assunto, é importante transcrever a manifestação da área autuante (fls.28-29):

A atracação de embarcação sem a competente Livre Prática da CVSPAF/ANVISA efetivamente caracteriza riscos sanitários iminentes particularmente em Portos da Amazônia, região reconhecidamente endêmica cujos informes da Livre Prática são indispensáveis para efeito sentinela e, se for o caso, providências objetivando o bloqueio epidemiológico a fim de impedir a entrada e/ou disseminação de doenças transmitidas por vetores alados como febre amarela, dengue, malária etc, por roedores como peste, leptospirose, etc, doenças entéricas como Cólera, Salmonelose e outras doenças veiculadas por alimentos, tal como, outras anormalidades clínicas inclusive óbitos ocorridos durante o transcurso da viagem.

32. Fica claro que a conduta irregular descrita no auto de infração sanitária violou as normas de proteção à saúde pública, amoldando-se a conduta tipificada na Lei nº 6.437/1977, tendo o risco implícito, uma vez que o bem tutelado pela lei de infrações sanitárias é evitar o risco e o dano sanitário.
33. Quanto às providências tomadas pela recorrente, salienta-se que, no caso concreto, era obrigação do infrator, uma vez ciente, cessar os atos ilícitos, para tanto empreendendo as medidas necessárias. Assim, houve apenas o cumprimento da norma posterior a autuação, o que não influi nos atos já praticados. Na dicção do artigo 8º, V, da Lei nº 6.437/1977, aquele que tendo conhecimento de que está praticando ato ilícito e persevera em sua prática, incide em agravante.
34. É importante ressaltar que a não ocorrência de dano concreto não implica em ausência de risco sanitário. Há que se lembrar de que a vigilância sanitária trabalha na prevenção de agravos à saúde. Caso caracterizado o dano, daria azo à aplicação de penalidade ainda mais severa.
35. Tem-se, portanto, que os fatos descritos estão bem afeiçoados à norma invocada, não tendo vindo aos autos qualquer justificativa que afaste a conduta lesiva cometida pela recorrente, razão pela qual estão violadas as normas sanitárias coligidas. Trata-se de fato incontroverso tipificado como infração sanitária prevista no artigo 10, inciso XXXII, da Lei nº 6.437/1977, *in verbis*:

Art. 10 - São infrações sanitárias [...]:

XXXII - descumprimento de normas legais e regulamentares, medidas, formalidades, outras exigências sanitárias, por pessoas física ou jurídica, que operem a prestação de serviços de interesse da saúde pública em embarcações, aeronaves, veículos terrestres, terminais alfandegados, terminais aeroportuários ou portuários, estações e passagens de fronteira e pontos de apoio de veículos terrestres

pena - advertência, interdição, cancelamento da autorização de funcionamento e/ou multa;

36. Sobre a reincidência, ao contrário do alegado pela recorrente, o Voto nº 513/2020-CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA já tratou da questão detalhadamente, conforme transcrito a seguir:

Sobre a reincidência, preleciona-se que a Lei nº.6.437/1977 prevê dois tipos de

reincidência: a genérica (§2º do art. 2º), que autoriza a dobra da multa, e a reincidência específica, que autoriza o enquadramento na penalidade máxima e a caracterização da infração como gravíssima (parágrafo único do artigo 8º). No caso, a reincidência considerada foi a genérica, e não a específica, não merecendo prosperar o argumento da recorrente.

Quanto ao argumento de que a empresa não é reincidente, ele não encontra qualquer respaldo. Conforme Voto precedente, verifica-se constar dos autos do processo relatório e certidão de antecedentes (fls.33/35), que são dotados de presunção de legitimidade e veracidade. A partir de tais documentos, colhe-se os elementos necessários à identificação do processo transcorrido que deu ensejo à aplicação da pena (PAS 25753.172167/2008-55), bem como aponta a data em que ocorreu o trânsito em julgado (1/4/2011). Portanto, à época do cometimento da infração em tela, a empresa já estava sob os efeitos da reincidência e não havia ultrapassado o prazo de cinco anos entre o trânsito e julgado e o cometimento da infração em análise.

(...)

Cabe ressaltar que a reincidência se encontra disciplinada no art.8º, inciso I e parágrafo único, da Lei nº. 6.437/1977, que dispõe a respeito das infrações à legislação sanitária federal e estabelece as suas respectivas sanções, in verbis:

Art.8º São circunstâncias agravantes:

I – ser o infrator reincidente;

(...)

Parágrafo único. A reincidência específica torna o infrator passível de enquadramento na penalidade máxima e a caracterização como gravíssima.

Como se vê, a reincidência é considerada circunstância agravante para fins de aplicação de penalidade diante da prática de uma infração sanitária. O dispositivo supracitado não traz qualquer exigência para fins de caracterização do instituto da reincidência. Não interessa se a infração antecedente e a subsequente possuem a mesma natureza. Para que fique materializada, exige-se apenas que o infrator tenha cometido nova infração sanitária após condenação com trânsito em julgado em virtude da prática de uma infração sanitária anterior.

Dessa forma, para que a pena seja agravada, não se faz necessária a presença da reincidência específica, a qual, em regra, não vem sendo aplicada, inclusive por outros ramos do direito, como o Direito Penal. Segundo Rogério Greco, “Como regra geral, o Código Penal afastou a chamada reincidência específica, sendo suficiente a prática de crime anterior – independentemente das suas características, que pode ou não ser idêntico ou ter o mesmo bem juridicamente protegido pelo crime posterior, praticado após o trânsito em julgado da sentença condenatória” (Código Penal: comentado, 2ª Ed. Niterói, Impetus, 2009, p.137).

Sobre o prazo limite de aplicação da reincidência, a legislação sanitária é silente. Já o Direito Penal, por meio do inciso I do artigo 64 do Código Penal, traz previsão expressa, vejamos:

Art. 64 - Para efeito de reincidência: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

I - não prevalece a condenação anterior, se entre a data do cumprimento ou extinção da pena e a infração posterior tiver decorrido período de tempo superior a 5 (cinco) anos, computado o período de prova da suspensão ou do livramento condicional, se não ocorrer revogação; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

O Direito Penal é regido pelos princípios da intervenção mínima e da fragmentariedade, cabendo-lhe regular apenas os bens jurídicos mais relevantes para a nossa sociedade. Em razão disso, por consequência lógica, suas penalidades são mais severas. Dessa forma, se o próprio Direito Penal, que apenas intervém de forma subsidiária, preocupou-se em evitar a perpetuação dos efeitos da condenação inicial, mostra-se razoável que a Administração Pública estabeleça limites para a aplicação do instituto da reincidência, no âmbito das infrações à legislação sanitária federal, tendo em vista que a omissão normativa a esse respeito não poderá implicar em ofensa ao princípio jurídico da segurança jurídica. Ainda, faz-se necessário reforçar que a Constituição Federal, em seu artigo 5º, XLVII, veda as penas de caráter perpétuo.

No caso, conforme já visto, o trânsito em julgado ocorreu em 1/4/2011. Portanto, à época do cometimento da infração em tela (2/12/2011, data de aporagem), a empresa já estava sob os efeitos da reincidência, já que não ultrapassado o prazo de cinco anos entre o

trânsito em julgado e o cometimento da infração sanitária em análise, que seria em 1/4/2016.

Importante ainda mencionar que a agravante da reincidência não foi aplicada duas vezes no cálculo da penalidade. O valor de R\$18.000,00 (dezoito mil reais) não está no patamar das infrações graves ou gravíssimas, e sim das infrações leves, nos termos do artigo 2º, §1º, transcreve-se:

Art . 2º - Sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis, as infrações sanitárias serão punidas, alternativa ou cumulativamente, com as penalidades de:

§ 1º A pena de multa consiste no pagamento das seguintes quantias:

I - nas infrações leves, de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais);

II - nas infrações graves, de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);

III - nas infrações gravíssimas, de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Conclui-se, portanto, que a agravante da reincidência somente foi aplicada para dobrar o valor da multa, conforme autoriza o parágrafo 2º do artigo 2ª da Lei nº 6.437/1977: “§ 2º As multas previstas neste artigo serão aplicadas em dobro em caso de reincidência”.

37. Não há que se falar em desproporcionalidade da sanção aplicada no caso concreto, uma vez que a decisão avaliou, concisa, mas expressamente, circunstâncias relevantes para a dosimetria da pena (porte econômico da infratora, reincidência e risco sanitário), nos termos do art. 2º c/c art. 6º da Lei nº 6.437/1977, não sendo identificadas demais atenuantes ou agravantes aplicáveis ao caso, estando a penalidade livre de arbítrio ou abuso. Ainda, tem-se que a infração foi considerada leve, nos termos do art. 2º, parágrafo 1º, I, da Lei nº 6437/77: I- nas infrações leves, de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais).

III. CONCLUSÃO DO RELATOR

38. Diante do exposto, VOTO por CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao recurso mantendo-se penalidade de multa no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), dobrada para R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), em razão da reincidência.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Barra Torres, Diretor-Presidente**, em 23/11/2022, às 18:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10543.htm.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.anvisa.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **2150255** e o código CRC **BA58CA2D**.