



VOTO Nº 105/2022/SEI/DIRE5/ANVISA

Processo Datavisa nº: 25751.350675/2010-13

Expediente nº: 3911350/21-7

Empresa: SUPERINTENDÊNCIA DO PORTO DO RIO GRANDE – SUPRG

CNPJ: 01.039.203/0001-54

Assunto da Petição: Recurso Administrativo.

Ementa: Autuação em razão da constatação de condições sanitárias insatisfatórias quanto à armazenagem dos resíduos sólidos, não cumprindo as exigências sanitárias de boas práticas quanto à oferta de área temporária para armazenagem dos resíduos.

Voto por CONHECER e **DAR PARCIAL PROVIMENTO ao recurso, afastando a dobra de penalidade e concluindo-se pela multa no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais)**, devido ao prazo decadencial de 5 anos previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99.

Relator: Alex Machado Campos

Área: GGPAF

1. RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa SUPERINTENDÊNCIA DO PORTO DO RIO GRANDE – SUPRG, sob o expediente nº 3911350/21-7, em desfavor da decisão proferida pela Gerência-Geral de Recursos (GGREC) de CONHECER E NEGAR PROVIMENTO ao recurso interposto sob o expediente nº 0021719/13-1, conforme deliberado na 11ª Sessão de Julgamento Ordinária (SJO), realizada no dia 18/03/2020, reformando de ofício a decisão de primeira instância para considerar a reincidência, acompanhando a posição da relatora descrita no Voto nº 1069/2019-CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA (fls. 48-52).

Na data de 02/06/2010, a Superintendência do Porto do Rio Grande foi autuada **em razão da constatação de condições sanitárias insatisfatórias quanto à armazenagem dos resíduos sólidos**, não cumprindo as exigências sanitárias de boas práticas quanto à oferta de área temporária para armazenagem dos resíduos. Foi aplicada a penalidade de **multa no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais)**.

A GGREC negou provimento ao recurso interposto contra a decisão de primeira instância, mantendo a penalidade de multa inicialmente aplicada no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), e **reviu, de ofício, tal decisão, a fim de considerar a reincidência da empresa quanto a anteriores**

condenações por infrações à legislação sanitária, não considerada na decisão inicial, e dobrar a penalidade de multa para R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), nos termos do §2º do artigo 2º da Lei nº 6.437/1977.

Ocorre que, em 30/07/2021, foi emitido pela Procuradoria Federal junto à Anvisa o Parecer 00130/2021-CCONS/PFANVISA/PGF/AGU, segundo o qual eventual *reformatio in pejus* deve observar o prazo decadencial de 5 anos previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99:

Lei nº 9.784/1999:

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.

Segundo a GGREC, observa-se que a decisão inicial, que havia considerado a autuada como primária, foi prolatada em 20/11/2012 (fl. 13), portanto mais de 5 anos antes da decisão recursal em 18/03/2020, de modo que a consideração da reincidência e o conseqüente agravamento da penalidade de multa foi alcançado pelo instituto da decadência. Sendo assim, pontua que faz-se necessário o afastamento da dobra da penalidade de multa.

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.

De acordo com o parágrafo único do artigo 30 da Lei nº 6.437/77 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. Assim, considerando que a ciência da autuada ocorreu em 09/09/2021, conforme rastreamento do objeto no site dos Correios à fl. 59, o prazo final para apresentação do recurso era dia 29/09/2021. Observa-se que a autuada apresentou o recurso por via postal no dia 28/09/2021 (rastreamento do objeto no site dos Correios à fl. 79), sendo, portanto, a peça recursal **TEMPESTIVA**.

No presente recurso, a recorrente alega, em suma, que: (a) ocorreu a prescrição intercorrente nos autos, uma vez que o processo ficou sem movimentação desde o ano de 2012, quando foi proferida a decisão de primeira instância; (b) a melhor interpretação dos tribunais pátrios é no sentido de que a contagem da prescrição intercorrente será interrompida pela ocorrência de atos que, na verdade, demonstrem efetivo esforço na apuração da infração e aplicação da sanção, o que não abrange atos e despachos de mero encaminhamento; (c) os atos listados na decisão recorrida refletem apenas uma movimentação interna do expediente, sem qualquer tendência à concretização da apuração da infração sanitária e de uma possível aplicação de medida sancionatória, de modo que não têm o condão de interromper o lapso prescricional; (d) o artigo 65 da Lei nº 9.784/1999 veda a *reformatio in pejus*, mesmo que a revisão do processo passe pela verificação da existência de fatos novos ou relevantes, suscetíveis de justificar a inadequação da penalidade; (e) a majoração da multa esbarra nos princípios da legalidade e da segurança jurídica; (f) reitera as razões apresentadas no primeiro recurso apresentado, que sequer foram enfrentados de modo específico no decurso; (g) a decisão recorrida dedica-se em relação ao juízo quanto ao mérito a transcrever os Termos de Inspeção originalmente lavrados e as manifestações dos servidores autuantes, e a discorrer de forma genérica quanto aos riscos sanitários; (h) os fatos e fundamentos destacados no recurso não foram objeto de um exame efetivo, em violação ao princípio da motivação. Pugna, por fim, pela declaração da prescrição e extinção do PAS ou pelo provimento do recurso para anular a decisão e, subsidiariamente, não agravar a decisão de primeira instância.

Por fim, em sede de juízo de retratação, a GGREC decidiu pela NÃO RETRATAÇÃO da decisão proferida na SJO nº 11/2020, e sugeriu que a Diretoria relatora afaste a dobra da penalidade em razão da reincidência, concluindo-se pela multa no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais).

Este é o breve relatório, passo à análise.

2. ANÁLISE

Conforme descrito, a Superintendência do Porto do Rio Grande foi autuada em razão da constatação de condições sanitárias insatisfatórias quanto à armazenagem dos resíduos sólidos, não cumprindo as exigências sanitárias de boas práticas quanto à oferta de área temporária para armazenagem dos resíduos, em violação à Resolução-RDC nº 56/2008, artigos 59, 60, 62 e 63.

No recurso, a empresa argumenta que ocorreu a prescrição intercorrente, uma vez que o processo ficou sem movimentação desde o ano de 2012, quando foi proferida a decisão de primeira instância.

Da análise dos autos, observa-se que a questão preliminar levantada pela recorrente não procede. Há que se esclarecer que a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, 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 à ação executória (art.1º-A), in verbis:

Lei nº 9.873/1999:

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.

(sem grifo no original)

O art. 2º da Lei 9.873/1999 prevê as causas de interrupção da prescrição da ação punitiva: I) pela notificação ou citação do indiciado ou acusado; 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.

Já a contagem do prazo para a prescrição intercorrente interrompe-se a cada movimentação processual da Administração que impulse o processo à 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”* (Nota Cons nº 35/2015/PF – ANVISA/PGF/AGU).

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.

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:

- 02/06/2010 – Lavratura do Auto de Infração nº 018/2010-PP-Rio Grande-RS (fl. 02);
- 04/06/2010 – Notificação do Auto de Infração (fl. 02);
- 12/07/2010 – Manifestação do servidor autuante (fl. 06);
- 02/08/2010 – Despacho nº 384/2010/CVPAF/RS/GGPAF (fl. 07);
- 20/11/2012 – Decisão que aplica penalidade de multa (fls. 12-13);
- 29/11/2012 – Ofício AIS nº 1374/2012-GGPAF/ANVISA (fl. 56);

- 11/12/2012 – AR de envio do Ofício referente à Decisão inicial (fl. 14);
- 30/11/2012 – Publicação da Decisão inicial no DOU (fl. 16);
- 24/09/2013 – Despacho nº 173/2013-CCCASA/GGPAF (fl. 28);
- 20/08/2014 – Despacho nº 376/2014-COREP/SUPAF (fl. 30);
- 07/06/2017 – Nova certidão de reincidência (fl. 32);
- 07/06/2017 – Decisão de não reconsideração (fls. 35-37);
- 12/06/2017 – Despacho nº 465/2017-CAJIS/DIMON/ANVISA (fl. 38);
- 15/07/2019 – Ofício nº 027/2019-CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA (fl. 39);
- 04/10/2019 – Voto nº 1069/2019-CRES2/GGREC/GADIP (fls. 48-52);
- 18/03/2020 – Julgamento do recurso na SJO 11/2020;
- 20/03/2020 – Publicação do Aresto no DOU (fl. 53);
- 08/04/2020 – Despacho nº 019/2020-CRES2/GGREC (fl. 54);
- 11/08/2021 – Ofício PAS nº 3-124/2021-GEGAR/GGGAF (fl. 56);
- 09/09/2021 – Notificação da decisão da GGREC (fl. 59);
- 07/10/2021 – Despacho PAS nº 3-228/2021-GEGAR/GGAF (fl. 80).

Vale lembrar que o processo administrativo sanitário visa apurar a ocorrência da infração sanitária, proporcionando à autuada que exerça seus direitos à ampla defesa e ao contraditório, bem como uma aplicação justa da penalidade adequada, se for o caso. Portanto, todos os atos que visem dar suporte à decisão da autoridade julgadora são atos inequívocos para a apuração do fato, tais como: manifestação do servidor atuante, certidão de porte econômico e reincidência, dentre outros, sendo este o entendimento da Advocacia-Geral da União (Parecer nº 34/2011 – PROCR/CAJUD/ANVISA, Mem. Circular nº 001/2012 – PROCR/ANVISA e Nota Cons nº. 35/2015/PF-ANVISA/PGF/AGU).

Ainda, a fim de corroborar a argumentação acima descrita e demonstrar a interrupção da prescrição no presente processo administrativo, trago à baila o posicionamento disposto no Parecer nº 40/2011/DIGEVAT/CGCOB/PGF, de 11 de novembro de 2011, o qual assevera que:

(...) pelo desenho do dispositivo, a prescrição, no caso a intercorrente, se configura, na pendência de despacho ou julgamento, com a paralisação do procedimento administrativo por mais de (três) anos. Isso significa dizer, em sentido contrário, que a prática desses atos retira o processo da situação de estagnação.

Ademais, dispõe que

para fins de interrupção da fluência do prazo prescricional a que se refere o inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/1999, considera-se ato inequívoco que importe apuração do fato todo aquele que implique instrução do processo, que o impulsione com vistas à prolação da decisão administrativa. Enquadram-se nessa definição, no procedimento de apuração das infrações sanitárias, os atos necessários à aferição de determinada circunstância, atenuante ou agravante à verificação da configuração de reincidência, à oitiva do servidor atuante, entre outros.

Na fase recursal, registra-se que a Procuradoria Federal também já assentou que “qualquer ato de instrução processual necessário à prolação da decisão definitiva, como o exercício do juízo de retratação pela autoridade julgadora a quo e o parecer técnico que subsidia a decisão da autoridade ad quem, impede a fluência do prazo prescricional estabelecido pelo art. 1º da Lei nº 9.873/99” (Nota Cons nº 35/2015/PF – ANVISA/PGF/AGU).

Do exposto acima, vê-se que qualquer ato indispensável à continuidade do processo administrativo – e não somente aqueles de natureza decisória, deliberativa ou investigativa – é apto a interromper a prescrição intercorrente, prevista no §1º do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, de modo que

diversos atos praticados no processo são aptos a interrompê-la – inclusive os despachos de encaminhamento da CCASA e da COREP (Despacho nº 173/2013-CCASA/GGPAF e Despacho nº 376/2014-COREP/SUPAF), que representam a efetiva movimentação do processo entre as áreas da Agência, a fim de que fosse realizado o juízo de reconsideração pela área que proferiu a decisão inicial, consoante determina a Lei nº 9.784/1999 em seu artigo 56, §1º (“o recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior”).

Após a Decisão de Não Reconsideração com Sugestão de Agravamento às fls. 35-37, houve o encaminhamento do processo pela CAJIS para a extinta CORIF, responsável à época pela análise dos recursos interpostos contra a decisão de primeira instância, cujas atribuições foram absorvidas pela CRES2 quando da criação da GGREC. Quando na CRES2, foi encaminhado à empresa ofício acerca da possibilidade de agravamento da pena, e em seguida proferido o Voto que subsidiou o julgamento recursal pela GGREC. Tem-se, portanto, que nenhuma movimentação ocorrida entre a notificação da decisão inicial e o julgamento do recurso pela GGREC foi em vão, tendo sido todos os atos listados necessários à prolação da decisão final pelo colegiado, se mostrando inequivocamente aptos a interromper a prescrição intercorrente no presente caso. Verifica-se, portanto, que não restaram superados os prazos previstos na Lei nº 9.873/1999, de modo que não houve a incidência da prescrição intercorrente, tampouco da prescrição da pretensão punitiva da Administração, inexistindo óbice ao prosseguimento do feito.

Quanto ao mérito, constam, no Termo de Inspeção que deu ensejo à lavratura do AIS, as condições encontradas no local da inspeção, dentre elas a relacionada à ausência de adequado gerenciamento dos resíduos sólidos no Porto, confirmada no Manifesto do Servidor Autuante (fl. 06). Em momento algum nas razões recursais apresentadas pela empresa contra a decisão inicial foram questionados os fatos ocorridos, tendo a autuada se limitado a afirmar que já havia atendido a todas as determinações da autoridade sanitária.

Neste ponto, cabe dizer que o ato administrativo tem como atributo a presunção de legitimidade/veracidade, sendo as declarações do fiscal no AIS e na manifestação de fl. 06 dotadas de fé pública. Registre-se que constam nos autos fotografias obtidas no momento da inspeção (fl. 05), as quais comprovam de forma inequívoca a presença de resíduos sólidos dispostos em sacos pretos (alguns rasgados) espalhados pelo chão em vários locais do porto.

Ainda, insta salientar que o §1º do artigo 50 da Lei nº 9.784/99 prevê a possibilidade de a motivação do ato “consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas”, o que afasta a alegação de ausência de motivação da decisão recorrida, uma vez que devidamente fundamentada nos documentos que instruem os autos.

Tem-se, portanto, que os fatos descritos estão bem afeiçoados à norma invocada, não tendo vindo aos autos qualquer justificativa legalmente admissível, razão pela qual se tem como violadas as normas sanitárias coligidas. Trata-se de fato incontroverso, tipificado como infração sanitária no artigo 10, inciso XXXIII, da Lei nº 6.437/1977.

No que tange ao valor da multa, cabe dizer que a decisão da GGREC negou provimento ao recurso interposto contra a decisão de primeira instância, mantendo a penalidade de multa inicialmente aplicada no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), e reviu de ofício tal decisão a fim de considerar a reincidência da empresa quanto a anteriores condenações por infrações à legislação sanitária, não considerada na decisão inicial, e dobrar a penalidade de multa para R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), nos termos do §2º do artigo 2º da Lei nº 6.437/1977.

No entanto, em 30/07/2021, foi emitido pela Procuradoria Federal junto à Anvisa o Parecer 00130/2021-CCONS/PFANVISA/PGF/AGU, segundo o qual eventual reformatio *in pejus* deve observar o prazo decadencial de 5 anos previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99.

Observa-se que a decisão inicial, que havia considerado a autuada como primária, foi prolatada em 20/11/2012 (fl. 13), portanto mais de 5 anos antes da decisão recursal em 18/03/2020, de modo que a consideração da reincidência e o consequente agravamento da penalidade de multa foi alcançado pelo instituto da decadência. Sendo assim, faz-se necessário a reforma parcial da decisão recorrida com o afastamento da dobra da penalidade de multa.

3. VOTO

Considerando os aspectos relatados, voto por **CONHECER e DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao recurso, **afastando a dobra da penalidade** em razão da reincidência, **concluindo-se pela multa no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais)**, devido ao prazo decadencial de 5 anos previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99.



Documento assinado eletronicamente por **Alex Machado Campos, Diretor**, em 08/07/2022, às 16:35, 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 **1918829** e o código CRC **328C712E**.