

**VOTO Nº 23/2023/SEI/DIRE2/ANVISA**

Processo ROP nº 25351.900014/2023-71

Processo Datavisa 25751.750307/2015-67

Expediente de recurso 2ª instância: 2858078/21-8

Analisa de recurso administrativo de segunda instância contra decisão que constatou ausência de adoção de boas práticas de produção e fabricação de alimentos. Produto alimentício com presença de material estranho.

Área responsável: GGPAF

Relatora: Meiruze Sousa Freitas

## 1. Relatório

Na data de 22/11/2015, a recorrente foi autuada pela seguinte infração sanitária: “1. Ausência de Adoção e Implementação das Boas Práticas e Produção e Fabricação de alimentos, no transporte e abastecimento de alimentos. 2. No alimento abastecido para consumo da tripulação a bordo, no caso, sanduíche a presença de material estranho (tipo inseto) na superfície do pão, entre esse e o insulfilme. 3. Tal fato representando a perda da segurança alimentar por falha operacional da manipulação e montagem do alimento e causando injúria ao consumidor no caso a tripulação da companhia aérea. 4. A ocorrência foi denunciada pelo Comandante da Empresa aérea Azul aeronave prefiro PR-AYG voo 4302 que solicitou a presença da Anvisa para constatação da irregularidade”.

Devidamente notificada da lavratura do AIS (assinatura no AIS), a empresa apresentou de defesa administrativa, às fls.6/8.

Às fls. 9, extrato do Datavisa classificando o enquadramento da autuada como Empresa de grande porte – grupo I.

Às fls. 11/14, relatório de antecedentes, extraído do sistema Datavisa, atestando o trânsito em julgado do PAS 25751.183419/2010-31, em 16/12/2014, para efeitos da reincidência.

Às fls.15, manifestação da área autuante pela manutenção do auto de infração sanitária.

Às fls. 17, tem-se a decisão recorrida, a qual manteve a autuação e aplicou à autuada penalidade de multa no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), dobrada para R\$12.000,00 (doze mil reais).

Às fls. 21/29, encontra-se o recurso administrativo sanitário sob expediente nº 2183840/16-2.

Às fls. 32, em sede de juízo de retratação, a autoridade julgadora de primeira instância administrativa conheceu do recurso administrativo interposto e rejeitou as razões oferecidas, mantendo a penalidade aplicada na decisão recorrida.

Às fls.34/36, Voto nº 1083/2019 – CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

Às fls.37, Aresto nº 1.353, de 26 de março de 2020, publicado em Diário Oficial da União (DOU) nº 60, de 27 de março de 2020, Seção 1, páginas 84/85.

Às fls.42/62, tem-se o recurso administrativo sanitário sob expediente nº 2858078/21-8.

Em 26/10/2021, em sede de juízo de retratação, a GGREC conheceu do recurso administrativo interposto e rejeitou as razões oferecidas, mantendo a penalidade aplicada na decisão recorrida, nos termos do Despacho 177/2021/GGREC/GADIP/ANVISA.

É a síntese necessária à análise do recurso administrativo sanitário.

## 2. Análise

### 2.1 Do juízo quanto à admissibilidade

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 em 15/7/2021, conforme rastreio dos Correios à fls. 64, e protocolou o presente recurso administrativo presencialmente nesta Agência, em 21/7/2021, conforme protocolo, às fls.42, conclui-se, assim, que o recurso em tela é tempestivo.

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.

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.

### 2.2 Das alegações da recorrente

A recorrente apresentou recurso admissível, nos termos da Lei nº 9.784/1999, contra a decisão da Gerência-Geral de Recursos (GGREC), alegando, em suma: (a) agiu com probidade e boa-fé, adequando todas as condutas sempre que solicitado pela autoridade sanitária, conforme registros fotográficos e regulares treinamentos; (b) a empresa responsável pela limpeza já havia finalizado as operações, oportunidade em que os produtos que seriam disponibilizados ao voo ainda se encontravam dentro do veículo de armazenagem e estavam acondicionados nos parâmetros exigidos pela legislação; (c) incomprovada e suposta potencialização de risco de contaminação cruzada; (d) não houve registro de reclamação de contaminação ou problemas de saúde dos passageiros; (e) ainda que o agente fiscalizador tenha fé pública, trata-se de presunção relativa, ou seja, não havendo prova em contrário nos autos do processo, as alegações da prática ato atentatório à saúde pública não podem prevalecer; (f) o princípio da legalidade deveria ter sido observado com o intuito de afastar todo e qualquer abuso autoritário por meio de imposição de multa vultuosa; (g) não é verdade que somente tomou providências após a repressão da Anvisa, pois, sempre que foi notificada, adotou as providências necessárias, o que por si só revela a natureza arrecadatória da multa; (h) revela-se completamente desproporcional multa no valor de R\$400.000,00 (quatrocentos mil reais); (i) não há comprovação de nenhuma agravante, muito menos para aplicação da multa em dobro; (j) de livre e espontânea vontade procurou reparar o ato, trocando imediatamente a alimentação do voo, não permitindo que esse pudesse ser consumido por qualquer pessoa, fazendo jus, portanto, a atenuante prevista no inciso III do artigo 7º da Lei nº 6.437/1977.

Pugna, assim, pela aplicação de pena de advertência ou aplicação da pena pecuniária no mínimo legal.

### 2.3 Dos motivos da autuação

Na data de 22/11/2015, a recorrente foi autuada pela seguinte infração sanitária: “1. Ausência de Adoção e Implementação das Boas Práticas e Produção e Fabricação de alimentos, no transporte e abastecimento de alimentos. 2. No alimento abastecido para consumo da tripulação a bordo, no caso, sanduíche a presença de material estranho (tipo inseto) na superfície do pão, entre esse e o insulfilme. 3. Tal fato representando a perda da segurança alimentar por falha operacional da manipulação e montagem do alimento e causando injúria ao consumidor no caso a tripulação da companhia aérea. 4. A ocorrência foi denunciada pelo Comandante da Empresa aérea Azul aeronave prefiro PR-AYG voo 4302 que solicitou a presença da Anvisa para constatação da irregularidade”, em violação aos artigos 10 da Subseção I e artigo 18 da Subseção II, ambos da Seção III do Capítulo III do Capítulo VI, da RDC nº 2/2003, transcreve-se:

Art. 10 A empresa prestadora de serviços, responsável pelo transporte dos alimentos a serem servidos a bordo, deverá adotar as Boas Práticas para o Transporte de Alimentos, previstas na legislação sanitária pertinente, de modo a garantir a sua segurança e impedir a contaminação e deterioração dos produtos.

Subseção II

Alimentos Ofertados a Bordo

Art. 18 Caberá à empresa prestadora de serviços, responsável pelo abastecimento de alimentos, garantir a segurança e qualidade dos produtos durante o abastecimento.

## 2.4 Do juízo quanto ao mérito

Inicialmente, da análise dos autos do processo, cumpre registrar que não houve incidência de prescrição, nos termos do Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, porquanto, entre o cometimento da infração sanitária até o presente momento, há vários atos da Administração que interrompem o prazo da prescrição punitiva (quinquenal) e da intercorrente (trienal), vejamos alguns exemplos:

- Lavratura do AIS, em 22/11/2015;
- Notificação da autuada, em 11/12/2015;
- Decisão de 1ª instância, de 21/6/2016;
- Notificação da autuada, em 3/8/2016;
- Decisão de não reconsideração, de 7/4/2017;
- Voto nº 1083/2019 – CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, de 19/11/2019;
- SJO 12, de 25/3/2020.

Anota-se que 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.

Ainda, registra-se que a contagem do prazo para a prescrição intercorrente interrompe-se 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”* (Nota Cons nº 35/2015/PF – ANVISA/PGF/AGU).

Superado o esclarecimento inicial, segue-se à análise do mérito.

De acordo com o Termo de Inspeção Sanitária em Aeroportos (TISAE), às fls.4/5, houve denúncia do comandante da aeronave em que foi constatado pela fiscalização sanitária alimento servido para consumo da tripulação (*sandwich*) com a presença de material estranho na superfície do pão, comprovando falha operacional nas boas práticas e perda da segurança alimentar.

Acentua-se que *“o causador do dano, até prova em contrário, presume-se culpado; mas, por se tratar de presunção relativa – juris tantum –, pode elidir essa presunção provando que não teve culpa”*. No caso, a autuada não trouxe aos autos do processo qualquer prova para afastar a infração, ao contrário. Na defesa administrativa apresentada, a autuada informa que o lanche foi trocado imediatamente e que a ocorrência não faz parte da rotina da empresa.

Tal declaração somada à presunção de legitimidade e veracidade que gozam os atos administrativos, evidencia a ocorrência da infração. Nessa linha, na lição de Maria Sylvania Zanella Di Pietro, *“a presunção de legitimidade diz respeito à conformidade do ato com a lei; em decorrência desse atributo, presume-se, até prova em contrário, que os fatos administrativos foram emitidos com observância da lei”*. Em igual direção, prossegue a referida autora:

“a presunção de veracidade diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. Assim ocorreu com relação às certidões, atestados, declaração, informações por ela fornecidos, dotados de fé pública” (in Direito Administrativo, 13 ed, p.182).

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 10º, 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;

Relativamente a atenuante prevista no inciso III do artigo 7º da Lei nº 6.437/1977, ela somente se aplica nos casos em que a empresa toma, **por espontânea vontade**, imediatamente, após a ocorrência do ato lesivo, atitude que procurasse reparar ou minorar as consequências, e não logo após a fiscalização ou autuação. Assim, há que se configurar os dois elementos da atenuante: a ação imediata e a espontaneidade da ação. No caso, não se verifica a espontaneidade da ação, uma vez que a substituição dos produtos comprometidos ocorreu em razão de pedido realizado pela autoridade sanitária, conforme consta nas “observações complementares” do Termo de Inspeção Sanitária em Aeronaves (TISAE), às fls.4/5.

Oportuno lembrar que 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 fiscalização, o que não influi nos atos já praticados. Na dicção do art. 8º, V, da Lei 6.437/1977, aquele que tendo conhecimento de que está praticando ato ilícito e persevera em sua prática, incide em agravante.

Inclusive, nos termos do artigo 21º, *caput*, inciso II, §1º, da RDC nº 2/2003, era obrigação da autuada proceder com a substituição dos alimentos com perda de segurança alimentar em razão de falha operacional, vejamos:

Art. 21 Durante o abastecimento, qualquer situação de perda da segurança alimentar, implicará a substituição dos alimentos.

§ 1º Configurar-se-á perda de segurança alimentar, para efeito deste artigo, quando ocorrer:

I - violação da embalagem

II - falha operacional que possa comprometer a qualidade dos alimentos;

Registra-se 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.

Por fim, esclarecemos que o valor da multa, no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), dobrada para R\$12.000,00 (doze mil reais), se encontra nos limites da legalidade, vez que foram observados pela Administração Pública os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. A decisão avaliou concisa, mas expressamente, as circunstâncias relevantes para a dosimetria da pena (porte econômico da infratora, o risco sanitário e a comprovada reincidência), 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, atendendo ao seu caráter punitivo-pedagógico.

Ainda, tem-se que a infração foi considerada leve, nos termos do art. 2º, §1º, I, da Lei nº 6.437/1977: I- nas infrações leves, de R\$2.000,00 (dois mil reais) a R\$75.000,00 (setenta e cinco mil reais). Trata-se, pois, de ato administrativo devidamente fundamentado e livre de vícios evidentes de razoabilidade ou proporcionalidade.

**3. Voto**

Diante do exposto, decido pelo CONHECIMENTO e NÃO PROVIMENTO do recurso administrativo 2858078/21-8, mantendo-se inalterada a decisão proferida pela GGREC na 12ª Sessão de Julgamento Ordinária, realizada no dia 25 de março de 2020, a qual acompanhou a posição descrita no Voto nº 1083/2019 -CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

É o meu voto que submeto às considerações dessa DICOL.

Meiruze Sousa Freitas

Diretora - DIRE2



Documento assinado eletronicamente por **Meiruze Sousa Freitas, Diretora**, em 16/02/2023, às 11:59, 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](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 **2222300** e o código CRC **7C02C028**.