

Processo Datavisa nº 25742.199640/2015-51

Processo Sei nº 25351.900019/2023-01

Expedientes do Recurso 2º: 4638123/22-6

Análise de recurso administrativo de 2ª instância contra decisão recursal de 1ª instância que manteve decisão de referente a Auto de Infração em face de Processo Administrativo Sanitário (PAS).

Área responsável: GGPAF

Relatora: Meiruze Sousa Freitas

## 1. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso administrativo interposto sob o expediente nº 4638123/22-6, pela empresa Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A. (33.000.167/0132-70) em desfavor da decisão proferida em 2ª instância pela Gerência-Geral de Recursos (GGREC) na 18ª Sessão de Julgamento Ordinária (SJO), realizada em 29 de junho de 2022, na qual foi decidido, por unanimidade, CONHECER do recurso e NEGAR-LHE PROVIMENTO, acompanhando a posição do relator descrita no Voto nº 828/2022/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

2. Em 02/04/2015, a empresa Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A. foi autuada por conta da embarcação NAVIO GAS HARALAMBOS, IMO 9423126, Bandeira Bahamas, não respeitar o prazo de antecedência de no máximo 48 horas e no mínimo de 24 horas do Horário Estimado de Chegada de uma embarcação a um local pré-definido, o ETA (*Estimated Time of Arrival*), visto que o Protocolo foi realizado às 9:00 do dia 2/4/2015 e declarou a Hora Estimada de Chegada (ETA) para às 12:00h do mesmo dia ao Porto de Salvador.

3. Em 02/06/2015 a Autoridade sanitária 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) em razão de reincidência.

4. Em 19/01/2017 a empresa foi notificada para ciência da autuação.

5. Em 17/02/2017 a empresa imperou recurso administrativo de 1ª instância sob expediente nº 0288293/17-1, não retratado pela autoridade julgadora de 1ª instância.

6. Em 14/06/2022 o recurso administrativo de 1ª instância foi conhecido e negado nos termos do voto nº 828/2022/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA. Aresto nº 1.511, de 29 de junho de 2022.

7. Em 31/08/2022 a empresa imperou recurso administrativo de 2ª instância sob expediente nº 4638123/22-6, não retratado pela GGREC (Despacho 85/2023).

8. É a síntese necessária a análise do recurso.

## 2. DA ANÁLISE

### 2.1. Do juízo quanto à admissibilidade

9. 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.

10. Quanto à tempestividade, dispõe o art. 9º que o recurso poderá ser interposto no prazo de 20 (vinte) dias, contados da intimação do interessado. Portanto, considerando que a recorrente tomou conhecimento da decisão em 15/8/2022, conforme Aviso de Recebimento -AR (fl. 133), e que apresentou o presente recurso em 31/8/2022, fl. 111, conclui-se que o recurso em tela é tempestivo.

11. 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.

12. 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

13. Diante da decisão da GGREC a recorrente interpôs novo recurso administrativo sob o expediente nº 4638123/22-6 onde alegou:

13.1. (a) ocorrência da prescrição intercorrente;

13.2. (b) a autuação, apresentação de defesa e recurso ocorreram nos anos de 2015 e 2017, respectivamente, mas o julgamento do recurso ocorreu somente no ano de 2022;

13.3. (c) os despachos de mero expediente não possuem condão de interromper a prescrição intercorrente;

13.4. (d) os autos ficaram paralisados por mais de 3 (três) anos pendentes de julgamento;

13.5. (e) a recorrente se encaixa no previsto da norma como embarcação arribada, uma vez que o destino da embarcação deveria ser a cidade de Barra do Riacho/ES, contudo, tratando-se de carga com alta importância estratégica e grande especialidade, qual seja, petróleo e derivados, houve a necessidade de abastecimento para o Estado da Bahia;

13.6. (f) ou seja, trata-se de navio desviado em razão de emergência, configurando-se caso fortuito (imprevisto, casual);

13.7. (g) está configurada a arribada, seja voluntária ou forçada, não havendo permissão jurídica para intérprete especificar termo que já foi trazido pela norma geral, concluindo-se que se tem a hipótese em que o responsável pela embarcação arribada está desobrigado do cumprimento do tempo estabelecido no § 1º, art. 21 da RDC nº 72/2009;

13.8. (h) além da situação de emergência e necessidade, a conduta da autuada não trouxe risco algum à saúde pública e integridade física das pessoas.

## 2.3. Dos motivos da autuação

14. Na data de 2/4/2015, a recorrente foi autuada pela constatação da seguinte irregularidade: A Embarcação NAVIO GAS HARALAMBOS, IMO 9423126, Bandeira Bahamas, não respeitou o prazo de antecedência de no máximo 48 horas e no mínimo de 24 horas do Horário Estimado de Chegada de uma embarcação a um local pré-definido, o ETA (*Estimated Time of Arrival*), visto que o Protocolo foi realizado às 9:00 do dia 2/4/2015 e declarou a Hora Estimada de Chegada (ETA) para às 12:00h do mesmo dia ao Porto de Salvador, violando Artigo 21 § 1º da Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 72, de 29 de dezembro de 2009, in verbis:

RDC nº 72/2009:

CAPÍTULO III - DA ENTRADA, DO TRÂNSITO E DA PERMANÊNCIA DE

EMBARCAÇÕES EM PORTOS DE CONTROLE SANITÁRIO

Seção II - Do Certificado de Livre Prática

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.

## 2.4. Do juízo quanto ao mérito

15. Primeiramente, quanto preliminar levantada pela recorrente, qual seja a prescrição intercorrente, esta não procede. Há que se esclarecer que 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 a ação executória (art.1º-A), vejamos:

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.

16. O artigo 2º da Lei nº 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.

17. Já 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).

18. 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.

19. Assim, entre a lavratura do auto de infração sanitária e até o presente momento, há vários atos da Administração que interrompem o prazo da prescrição punitiva e da intercorrente, vejamos:

- 2/4/2015 – Lavratura do auto de infração, fl. 2-3.
- 1/5/2015 – Manifestação dos servidores autuantes, fls. 12-14.
- 2/6/2015 – Decisão de primeira instância, fls. 28-30.
- 19/1/2017 – Ofício nº 1-062/2017/CADIS/GGGAF/ANVISA, notificação da decisão de primeira instância, fl. 32.
- 31/1/2017, Notificação da decisão de primeira instância, fl. 54.
- 27/3/2019 – Certidão de Antecedentes, fl. 92.
- 7/5/2019 – Decisão de Não Retratação, fls. 95-98.
- 24/5/2019 – Despacho nº 550/2019 – CPROC/GGREC/GADIP/ANVISA, fl. 100.
- 12/5/2022 – Despacho nº 61/2022/SEI/CRES2/GGREC, fl. 101.
- 27/5/2022- Despacho nº 8/2022/SEI/CMPAF/GADIP, fls. 102-103.
- 14/6/2022 – Voto nº 828/2022– CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, fls. 104-108
- 29/6/2022 – Julgamento da GGREC, fls. 109.
- 15/8/2022 – Notificação da decisão de segunda instância, fl. 133.

20. 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”, acostando-se jurisprudência respectiva. 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 impulse 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.

21. Quanto ao mérito, vê-se que no presente caso restam claramente demonstradas a autoria e a materialidade da infração sanitária, consoante bem exposto no Voto nº 828/2022/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA (fls. 104-108). Ademais, foram observados todos os requisitos constantes do artigo 13 da Lei nº 6.437/1977 para a lavratura do AIS, com descrição da conduta, instrução processual e fundamentação adequadas, possibilitando o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório.

22. A recorrente alega que se encaixa no previsto na norma, tratando-se de embarcação arribada. No entanto, conforme já informado no Voto nº 828/2022/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, e segundo manifestação da área técnica, o abastecimento da embarcação deve ser algo planejado, não se tratando de uma excepcionalidade. E, no caso em tela, a recorrente não apresentou qualquer documentação apta a comprovar o motivo desta excepcionalidade, nem mesmo solicitou Certificado de Livre Prática para embarcação arribada.

23. O termo “arribada” significa embarcação que apresenta dificuldade técnica de navegação; possui tripulante ou passageiro necessitando de atendimento médico; que tem a necessidade de abastecimento de combustível, viveres ou água, entre outras coisas. Por conta da ocorrência de algum destes fatos, a embarcação tem a opção a alteração de sua rota inicial ou retorno ao porto de origem sem concluir sua viagem.

24. Em casos de paradas urgentes em porto que não o seu de destino, cabe à empresa responsável informar que se trata de embarcação arribada, havendo assim a possibilidade do não cumprimento do tempo estabelecido para a referida petição, conforme a § 2º do art. 21 da RDC nº 72/2009, “está desobrigada do cumprimento do tempo estabelecido no parágrafo anterior a embarcação arribada, bem como aquela cujo período de deslocamento entre os portos de partida e de destino seja inferior a 24 (vinte e quatro) horas”. Contudo, não foi apresentado pela empresa qualquer comprovação desta condição da embarcação.

25. Ressalta-se ainda que o intervalo de tempo para o ETA não é algo meramente burocrático e serve para que a autoridade sanitária tenha um tempo razoável para a análise da documentação exigida na legislação sanitária vigente e a adoção das medidas sanitárias por ventura pertinentes.

26. 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. As infrações descritas no artigo 10 da Lei nº 6.437/1977 são de cunho formal e não exigem para sua consumação a efetiva lesão à saúde pública.

27. Verifica-se que foi bem caracterizada a materialidade e autoria da infração prevista no art.10, inciso XXIII da Lei nº 6.437/1977, *in verbis*:

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

XXIII - descumprimento de normas legais e regulamentares, medidas, formalidades e outras exigências sanitárias pelas empresas de transportes, seus agentes e

consignatários, comandantes ou responsáveis diretos por embarcações, aeronaves,

ferrovias, veículos terrestres, nacionais e estrangeiros:

pena - advertência, interdição, e/ou multa;

28. Em razão do necessário controle de legalidade dos atos administrativos, ao exame dos autos do processo, verifica-se ausência de atos ilegais, fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a reconsideração ou revisão da decisão ora recorrida.

29. Destarte, os fatos descritos estão bem afeiçoados à norma invocada, não tendo vindo aos autos qualquer justificativa legalmente admissível, razão pela qual tem-se como violadas as normas sanitárias coligidas.

30. Esclarecemos que o valor da multa 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, risco sanitário, 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)).

### 3. DO VOTO

31. Diante do exposto, voto pelo CONHECIMENTO e NÃO PROVIMENTO do recurso administrativo de expediente nº 4638123/22-6, mantendo-se a penalidade de multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), dobrada para R\$ 12.000,00 (doze mil reais) em razão de reincidência, acrescidos da devida atualização monetária, acompanhando decisão de 2ª instância proferida pela GGREC na 18ª Sessão de Julgamento Ordinária, realizada em 29/06/2022, nos termos do Voto nº 828/2022/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

32. É o meu voto que submeto para apreciação dessa DICOL via Circuito Deliberativo.

Meiruze Sousa Freitas

Diretora – DIRE2



Documento assinado eletronicamente por **Meiruze Sousa Freitas, Diretora**, em 25/05/2023, às 09:51, 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 **2399500** e o código CRC **D87C813C**.