



VOTO Nº 141/2023/SEI/DIRE3/ANVISA

Processo nº 25751.336973/2011-71
Expediente nº 4254435/22-3
Recorrente: SWISSPORT BRASIL LTDA
CNPJ nº 01.886.441/0014-10

Analisa recurso administrativo interposto pela empresa SWISSPORT BRASIL LTDA, CNPJ nº 01.886.441/0014-10, em face da decisão proferida em 2ª instância pela Gerência-Geral de Recursos - GGREC na Sessão de Julgamento Ordinária nº 6, realizada em 09/03/2022, que decidiu conhecer e negar provimento ao recurso, mantendo-se a penalidade de multa, acrescida de atualização monetária, a partir da data da decisão que estipulou no valor total de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), dobrada para R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) face à reincidência.

Posição do Relator: Voto por CONHECER do recurso e, no mérito, por NEGAR PROVIMENTO, vez que houve observância ao contraditório e ampla defesa ao longo do feito e está devidamente configurada a infração sanitária, não havendo que se falar em retroação de norma superveniente.

Área responsável: GGPAF
Relator: Alex Machado Campos

1. RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa SWISSPORT BRASIL LTDA, CNPJ nº 01.886.441/0014-10, em face da decisão proferida em 2ª instância pela Gerência-Geral de Recursos - GGREC, na Sessão de Julgamento Ordinária - SJO nº 6, realizada em 09/03/2022, que decidiu conhecer e negar provimento ao recurso, mantendo-se a penalidade de multa, acrescida da devida atualização monetária, a partir da data da decisão que estipulou no valor total de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), dobrada para R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) face à reincidência.

A empresa Swissport Brasil LTDA foi condenada ao pagamento de multa por não ter renovado Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) para prestação dos serviços de limpeza, desinfecção ou descontaminação de superfícies, abastecimento de água potável e esgotamento de efluentes sanitários no Aeroporto Internacional Salgado Filho, conduta tipificada na Lei nº 6.437/1977, conforme descrito no Auto de Infração Sanitária (AIS).

Às fls. 02-03, tem-se o Auto de Infração Sanitária, datado de 01/06/2011, tendo sido a autuada notificada na data de 08/06/2011.

Às fls. 05-06, comprovante de pagamento da taxa de Autorização de Funcionamento de Empresa na data de 13/06/2011.

Às fls. 07-19, procuração e contrato social da empresa.

À fl. 24, Certidão de antecedentes, datada de 27/07/2011, informando que consta trânsito em julgado, em 03/12/2009, da empresa SWISSPORT BRASIL LTDA, referente ao processo nº 25759.349168/2006-82 – 271/05 – CVPAF/SP, para efeitos de reincidência.

À fl.25, extrato do Datavisa, informando o porte da empresa: Grande-Grupo I.

À fl. 26, Relatório do servidor autuante.

À fl. 27, Decisão em 1ª instância, datada de 13/06/2014.

À fl. 39, Notificação da Decisão em 1ª instância, datada de 28/10/2016.

Às fls. 69-71, Decisão de Não Retratação em face de recurso administrativo, datada de 14/02/2019.

À fl. 75, Voto nº 171/2022/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

À fl. 77, Aresto nº 1.492, de 09/03/2022, publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 47, Seção 1.

Às fl. 83-87, Despacho nº 210/2023/GGREC/GADIP/ANVISA, no qual a Gerência-Geral de Recursos se manifesta pela não retratação.

Distribuída a relatoria por sorteio, passa-se à análise;

2. ANÁLISE

2.1. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Os pressupostos para o conhecimento do recurso administrativo, sem os quais a demanda não tem o condão de prosseguir, estão previstos no art. 63 da Lei nº 9.784/1999, nos arts. 6º, 7º e 9º da Resolução da Diretoria Colegiada RDC nº 266/2019, de 8 de fevereiro de 2019, e no parágrafo único do art. 30 da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, sendo eles: a tempestividade, a legitimidade e o não exaurimento da esfera administrativa.

Quanto à tempestividade, o presente recurso administrativo, interposto contra decisão proferida no âmbito do processo administrativo sanitário, submete-se ao disposto no parágrafo único do art. 30 da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, e ao disposto no art. 2º, § 2º, da Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 205, de 13 de julho de 2005, sendo de 20 (vinte) dias o prazo para a interposição, contados da intimação do interessado.

No caso em tela, foi atendido o prazo de 20 (vinte) dias para a interposição, pois a recorrente teve ciência da decisão em 17/05/2022, conforme Aviso de Recebimento acostado aos autos e protocolou o recurso em 03/06/2022, o que pode ser verificado no sistema Datavisa. Trata-se, portanto, de **recurso tempestivo**.

Acerca da legitimidade, restou verificado que o recurso foi interposto por pessoa legitimada, em conformidade com o disposto no art. 58 da Lei nº 9.784. Ademais, a interposição se deu perante o órgão competente para apreciação do recurso administrativo.

Por fim, verificou-se que não houve julgamento pela Diretoria Colegiada, última instância administrativa da Anvisa, de forma que **não ocorreu o exaurimento** da esfera administrativa.

Portanto, constata-se que foram preenchidos todos os pressupostos para o prosseguimento do pleito, conforme disposto no art. 6º da RDC nº 266/2019. Assim, o presente recurso administrativo merece ser **CONHECIDO**, procedendo-se à análise do mérito.

2.2. DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

A recorrente alega, em síntese, que não teria conhecimento da penalidade a ser aplicada para a elaboração de sua defesa administrativa e, por isso, visualiza violação de direitos constitucionais.

Relata que não foi apreciado o fato de que teria devidamente renovado as suas Autorizações de Funcionamento de Empresa (AFEs) em 2014, o que descaracterizaria a conduta infratora descrita no Auto de Infração.

Pontua que sempre atuou em conformidade com a legislação sanitária e que teria renovado as AFEs para o abastecimento de água potável (“QTA”) e para o esgotamento, coleta e tratamento de efluentes sanitários (“QTU”) em 2014, e, em 2013, renovado sua AFE para a prestação de serviços de limpeza.

Em seguida, destaca que, em 18/11/2014, a Anvisa emitiu comunicado extinguindo a obrigatoriedade de ser realizada a Renovação de AFE anualmente. Dessa forma, tendo em vista que teria renovado as AFEs de QTA e QTU em 02/06/2014, e a AFE de limpeza em 16/12/2013, anteriormente à publicação do comunicado, estariam elas ativas e válidas até 02/06/2015 e 16/12/2013, respectivamente. Porém, com a vigência do comunicado, teria a obrigatoriedade da renovação sido extinta anteriormente ao vencimento de suas AFEs, razão pela qual não realizou a renovação.

Sustenta que na possibilidade remota dos julgadores entenderem que ainda seria aplicável a multa, é imprescindível o reconhecimento e aplicação da atenuante prevista no art. 7º, inciso III, da Lei nº 6.437/1977: "o infrator, por espontânea vontade, imediatamente, procurar reparar ou minorar as consequências do ato lesivo à saúde pública que lhe for imputado".

Argumenta ainda que não teria a decisão apresentado processo administrativo para a caracterização da recorrente como reincidente, independentemente de ser de cunho geral ou específico.

Ante o exposto, requer:

- (i) O recebimento e regular processamento do recurso administrativo; e
- (ii) A reforma da decisão recorrida para que a autuação seja julgada improcedente.

2.3 DO MÉRITO

Cuida-se de recurso interposto em face do Aresto nº 1.492, de 09/03/2022, publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 47, Seção 1.

Ocorre que o inconformismo não merece ser acolhido, vez que a recorrente não trouxe elemento apto a invalidar as conclusões constantes do Aresto exarado pela Segunda Coordenação de Recursos Especializada, tendo sido observado o contraditório e ampla defesa ao longo do feito.

Os argumentos apresentados foram devidamente analisados no Despacho nº 210/2023/GGREC/GADIP/ANVISA, cabendo incorporar a fundamentação apresentada pela Gerência-Geral de Recursos à presente análise, nos seguintes termos:

Preliminarmente, cabe esclarecer que houve alteração da Lei nº 9.782/1999 pela Lei nº 13.043/2014, que deixou de exigir a renovação anual da Autorização de Funcionamento de Empresa.

Ademais, a Procuradoria Federal junto à Anvisa já havia se manifestado, por meio do Parecer cons. nº 95/2013/PF-ANVISA/PGF/AGU, concluindo pela impossibilidade da retroatividade da lei mais benéfica. Vejamos:

11. A regra geral é a irretroatividade da lei nova, resguardando o texto constitucional o ato jurídico perfeito. A retroatividade é sempre a exceção, requerendo manifestação expressa do legislador. Especialmente em razão de sua excepcionalidade, a retroatividade deve ser interpretada de modo estrito, restritivamente, como orienta o princípio geral de hermenêutica jurídica.

12. Assim, o auto de infração lavrado conforme a legislação da época permanece íntegro, como ato jurídico perfeito que é. Aplica-se aqui o princípio *Tempus Regit Actum*. Inviável pois a retroação de norma superveniente, uma vez que não há como desconstituir infração administrativa praticada sob as regras de norma anterior que, expressamente, foi violada.

Assim, entende-se que não é possível a aplicação analógica dos princípios de direito penal e tributário à hipótese de extinção de infração sanitária pela edição de norma posterior mais benéfica, eis que o dinamismo das situações fáticas de saúde pública exige a atualização constante de restrições afetas ao poder de polícia sanitária, sem que as condutas antecedentes sejam perdoadas, eis que consistiam em risco sanitário à época de sua ocorrência.

No mesmo sentido, a doutrina jurídica ensina que não se aplica às infrações sanitárias administrativas a retroatividades da lei mais benéfica, conforme ensinamento do autor Fábio Medina Osório, em sua obra "Direito Administrativo Sancionador", na qual afirma que não é unitário o poder punitivo do Estado, consoante se percebe da seguinte passagem:

Se no Brasil não há dúvidas quanto à retroatividade das normas penais mais benéficas, parece-me prudente sustentar que o Direito Administrativo Sancionador, nesse ponto, não se equipara ao Direito Criminal, dado seu maior dinamismo.

Ademais, diga-se que a mudança das normas inferiores, dos regulamentos, das portarias que integram o preceito proibitivo primário, em regra, não retroagem seus efeitos mais favoráveis, salvo quando se trate, comprovadamente, de alterações radicais nos valores e conceitos que estavam debaixo das normas punitivas, provocando profunda transformação normativa que, à luz do princípio isonômico, haveria, por critério de razoabilidade, retroagir.

Portanto, não se aplica ao poder punitivo administrativo a regra da retroatividade da lei mais benéfica. A regra geral é a irretroatividade da lei nova, resguardando o texto constitucional o ato jurídico perfeito. A retroatividade é sempre a exceção, requerendo manifestação expressa do legislador. Especialmente em razão de sua excepcionalidade, a retroatividade deve ser interpretada de modo estrito, restritivamente, como orienta o princípio geral de hermenêutica jurídica.

Assim, o auto de infração lavrado conforme a legislação da época permanece íntegro, como ato jurídico perfeito que é. Aplica-se aqui o princípio *Tempus Regit Actum*. Inviável a retroação de norma superveniente, uma vez que não há como desconstituir infração administrativa praticada sob as regras de norma anterior que, expressamente, foi violada.

Quanto ao mérito da autuação, em 01/06/2011, a empresa foi autuada pela não renovação da Autorização de Funcionamento de Empresa, conforme concessão expirada em 25/04/2011, em violação aos incisos III, IV e VI, art. 2º, e art. 7º, Capítulo II, do Anexo I, da RDC nº 345/2002, *in verbis*:

Resolução-RDC nº 345/2002:

Capítulo II

Autorização de Funcionamento de Empresas que Prestem Serviços de Interesse Sanitário

Seção I

Concessão da Autorização de Funcionamento de Empresas

Art. 2º Ficam sujeitas à Autorização de Funcionamento, as empresas que prestem serviços de:

[...]

III - abastecimento de água potável para consumo humano de bordo de veículos terrestres que operem transporte coletivo internacional de passageiros, aeronaves e embarcações;

IV - limpeza, desinfecção ou descontaminação de superfícies de veículos terrestres em trânsito por postos de fronteira, aeronaves, embarcações, terminais aquaviários, portos organizados, aeroportos, postos de fronteiras e recintos alfandegados;

[...]

VI - esgotamento, coleta e tratamento de efluentes sanitários de veículos terrestres em trânsito por postos de fronteira, aeronaves, embarcações, aeroportos, terminais aquaviários, portos organizados e postos de fronteiras;

[...]

Seção III

Renovação da Autorização de Funcionamento

Art. 7º A renovação da Autorização de Funcionamento deve ser requerida à autoridade sanitária competente da ANVISA em exercício no Estado ou Distrito Federal, onde ocorre a prestação de serviço, até 30 (trinta) dias do antes do término de sua validade.

E, também, por infringir os seguintes dispositivos legais: Resolução - RDC nº 02, de 08/01/2003, Capítulo VI, art. 57, itens I, II e IV:

Resolução - RDC nº 02/2003:

Art. 57 A empresa prestadora de serviços, localizada na área aeroportuária, deverá possuir Autorização de Funcionamento, concedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

§ 1º Considera-se empresa prestadora de serviços, para efeito deste artigo, aquela destinada:

I - ao abastecimento de água potável para consumo a bordo de aeronaves;

II - à limpeza, desinfecção, descontaminação, desinsetização e desratização de superfícies;

[...]

IV - ao esgotamento e tratamento de efluentes sanitários;

Assim, ante à regra de necessidade de renovação anual da AFE, vigente à época, considerou-se sua expiração em 25/04/2011. Por tal motivo, em 01/06/2011, a empresa foi autuada em decorrência da não apresentação da AFE válida. Na data de 13/06/2011, às fls. 05-06, consta o comprovante de pagamento da taxa de Autorização de Funcionamento de Empresa.

Assim, ainda que a empresa tenha efetuado o recolhimento da taxa devida para renovação da AFE em 13/06/2011, em referida data, a Autorização de Funcionamento da empresa já havia expirado. A empresa de fato não detinha Autorização de Funcionamento de Empresa para prestar suas atividades, tanto que não cumpriu a legislação sanitária e foi autuada.

Quanto ao tema, cabe destacar que é incontroversa a obrigação da empresa de, antes de proceder a determinada atividade, obter a devida Autorização de Funcionamento de Empresa junto ao órgão competente, no caso a Anvisa, sendo que sua falta indica que a empresa não está apta ao exercício de determinada atividade, não havendo comprovação do atendimento a requisitos legais mínimos que certifiquem seu processo operacional.

Tem-se, portanto, que os fatos descritos estão bem afeiçoados à norma invocada, não constando dos 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 XXXII, da Lei nº 6.437/1977, in *verbis*:

Art. 10 - São infrações sanitárias:

XLI - descumprir 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 veículo terrestres:

pena - advertência, interdição total ou parcial do estabelecimento, cancelamento do registro do produto, cancelamento de autorização para funcionamento da empresa, cancelamento do alvará de licenciamento do estabelecimento e/ou multa.

Diferentemente do que alega a recorrente, importa dizer que está claro que é reincidente, tendo em vista que à fl. 24, a Certidão de antecedentes, datada de 27/07/2011, informa que consta trânsito em julgado, datado de 3/12/2009, da empresa SWISSPORT BRASIL LTDA, referente ao processo nº 25759.349168/2006-82 – 271/05 – CVPAF/SP.

Por fim, não há que se falar em desproporcionalidade da sanção aplicada no caso concreto, uma vez que a decisão avaliou as circunstâncias relevantes para a dosimetria da pena, nos termos do art. 2º c/c art. 6º da Lei nº 6.437/1977, não sendo identificadas outras atenuantes ou agravantes aplicáveis ao caso, estando a penalidade livre de arbítrio ou abuso, atendendo ao seu caráter punitivo-pedagógico.

Em face do exposto, voto por CONHECER e, no mérito, NEGAR PROVIMENTO ao recurso interposto sob o expediente nº 4254435/22-3.

É o voto que submeto à apreciação e, posterior, deliberação desta Diretoria Colegiada, por meio de circuito Deliberativo



Documento assinado eletronicamente por **Alex Machado Campos, Diretor**, em 31/08/2023, às 16:00, 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 **2547723** e o código CRC **6E521925**.