

VOTO Nº 62/2024/SEI/DIRETOR-PRESIDENTE/ANVISA

ROP 001/2024, ITEM DE PAUTA 3.1.3.6

Processo Datavisa nº: 25762.396506/2014-65
Expediente nº: 4427042/22-9 e 4410530/22-4
Empresa: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)
CNPJ: 00.352.294/0031-36
Assunto da Petição: Recurso Administrativo.

Empresa autuada por autuada por não realizar a destinação final dos resíduos sólidos, que se encontravam em contêiner acondicionados inadequadamente e espalhados pelo chão.

Conhecer do recurso e negar-lhe provimento, a fim de manter a penalidade de multa, acrescida da devida atualização monetária, a partir da data da decisão que estipulou o valor R\$ 8.000,00 (oito mil reais), dobrada para R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) em virtude da reincidência.

Relator: Antonio Barra Torres.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se dos recursos administrativos interpostos sob expedientes nº 4427042/22-9 e 4410530/22-4, pela empresa em epígrafe em desfavor da decisão proferida pela Gerência-Geral de Recursos (GGREC) na 3ª Sessão de Julgamento Ordinária (SJO), realizada em 9 de fevereiro de 2022, na qual foi decidido, por unanimidade, CONHECER do recurso e NEGAR-LHE PROVIMENTO, acompanhando a posição do relator descrita no Voto nº 1412/2021 – CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

2. Na data de 08/07/2014, em razão de inspeção realizada na central de resíduos sólidos do Aeroporto Internacional de Macapá, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) foi autuada.

3. À fl. 4, Notificação nº 082/204-3040110 - Posto Aeroportuário de Macapá.
4. Às fls. 05/06, registros fotográficos da situação dos resíduos sólidos encontrada na inspeção sanitária que originou o auto de infração sanitária em exame.
5. Devidamente notificada da lavratura do AIS (em 16/07/2014, fl. 2), a empresa apresentou defesa administrativa, às fls. 07/14.
6. À fl. 15, manifestação do servidor autuante pela manutenção da autuação.
7. À fl. 16, certidão de capacidade econômica, extraído do sistema Datavisa, classificando a autuada como empresa de Grande Porte – Grupo I, nos termos da RDC 222/2006.
8. À fl. 21, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do CNPJ da autuada, emitido pelo site da Receita Federal, demonstrando que a empresa se encontrava ativa.
9. À fl. 23, certidão de antecedentes, atestando a reincidência da autuada quanto a anteriores condenações por infrações à legislação sanitária, tendo em vista a existência de trânsito em julgado datado de 04/03/2011, nos autos do PAS 25762.421793/2007-91.
10. À fl. 24/25, tem-se a decisão recorrida, a qual manteve a autuação e aplicou à autuada penalidade de multa no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), dobrada para R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) em virtude da reincidência.
11. À fl. 26, publicação da decisão em DOU nº 76, de 30/04/2018, Seção 1, página 242/243.
12. Às fls. 27/28, Ofício nº 016/2018/CVPAF-TO/GGPAF/DIMON/ANVISA, devidamente recebido pela autuada em 30/04/2018, conforme Aviso de Recebimento (AR), à fl.29.
13. Às fls. 31/42, tem-se o recurso administrativo sob expediente nº 0468881/18-3.
14. Às fls. 47/48, em sede de juízo de reconsideração, a autoridade julgadora de primeira instância administrativa conheceu do recurso e rejeitou as alegações apresentadas, entendendo pela manutenção da penalidade inicialmente aplicada.
15. Às fls. 51/55, Voto nº 1.412/2021 – CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.
16. Às fls. 56/81, tem-se o recurso sob expediente nº 4427042/22-9, protocolado contra a decisão da GGREC.

17. Às fls. 87/94, Aresto nº 1.483/2021.

II. ANÁLISE

a. Da admissibilidade do recurso

18. 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.

19. Quanto à tempestividade, de acordo com o parágrafo único do artigo 30 da Lei nº 6.437/1977 c/c o artigo 9º da Resolução - RDC nº 266/2019, o recurso administrativo poderá ser interposto no prazo de 20 (vinte) dias, contados da intimação do interessado.

20. No caso, a recorrente tomou conhecimento da decisão em 21/06/2022 (AR, à fl. 95), e apresentou o presente recurso administrativo pela via postal, que foi recebido pela GEDOC, em 12/07/2022 e 13/07/2022. Entretanto, não há nos autos do processo nenhum documento que indique a data de postagem. Assim, há que se considerar o recurso tempestivo.

21. 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.

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

b. Dos motivos da autuação

23. Na data de 08/07/2014, em razão de inspeção realizada na central de resíduos sólidos do Aeroporto Internacional de Macapá, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) foi autuada por não realizar a destinação final dos resíduos sólidos, que se encontravam em contêiner acondicionados inadequadamente e espalhados pelo chão.

24. Nos termos do auto de infração sanitária, tal conduta violou artigo 24 da Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 56, de 6 de agosto de 2008, *in verbis*:

Art. 24 No armazenamento temporário não poderá ocorrer disposição direta dos sacos de acondicionamento sobre o piso, sendo obrigatória à conservação dos mesmos em recipientes de acondicionamento.

c. Da decisão da GGREC

25. A GGREC, em sua análise, decidiu pelo conhecimento do recurso e negativa de provimento, a fim de manter a penalidade de multa, acrescida da devida atualização monetária, a partir da data da decisão que estipulou o valor R\$ 8.000,00 (oito mil reais), dobrada para R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) em virtude da reincidência.

d. Das alegações da recorrente

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

- nulidade do auto de infração, pois não houve a indicação da penalidade a que estaria sujeito o infrator, violando os princípios do contraditório e da ampla defesa;
- inovação do ordenamento jurídico por parte das normas regulamentares, que trazem obrigações e procedimentos que deveriam ser objeto de lei formal;
- o poder normativo da Anvisa não é absoluto, não podendo extrapolar os limites fixados em lei;
- a retirada só não foi no mesmo dia da notificação, pois ela foi protocolada no dia 08/07/2014, às 12h, dia do jogo do Brasil na Copa do Mundo de 2014. Assim, nesse dia, o expediente foi até 12h;
- a sanção desrespeita os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade: a multa não deveria ter sido aplicada por ser superior ao necessário para fazer cumprir a lei;
- o atendimento ao interesse público perquirido pela Anvisa já foi providenciado quando realizou o adequado acondicionamento dos sacos de resíduos, esvaziando o sentido da penalização.

27. Pugna, assim, pelo efeito suspensivo do recurso. No mérito, pede a nulidade do auto de infração.

e. Do Juízo quanto ao mérito

28. De início, da análise dos autos do processo, verifica-se que não foi observada a incidência de prescrição. Há que se esclarecer que Lei nº 9.873/1999, 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. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

29. O art. 2º da Lei 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.

30. Já contagem do prazo para a prescrição intercorrente (trienal) interrompe-se a cada movimentação processual da Administração que impulsione 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).

31. 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.

32. Assim, 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 os exemplos:

- Lavratura do AIS, em 08/07/2014;
- Notificação da autuada, em 16/07/2014;
- Manifestação da área autuante, de 21/08/2014;
- Emissão do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do CNPJ da autuada, em 06/02/2017;
- Decisão recorrida, de 08/02/2018;
- Notificação da autuada, em 30/04/2018;
- Decisão de não retratação, de 11/01/2019;
- Voto nº 1412/2021 – CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, de 20/12/2021;
- SJO nº 3, de 09/02/2022;
- Notificação da recorrente, em 21/06/2022.

33. Quanto à especificação da penalidade, a lei não exige que o auto de infração contenha a efetiva penalidade a ser aplicada ao infrator no caso concreto. Se desse modo fosse, haveria o cerceamento da defesa do administrado, pois que seria aplicada uma penalidade sem que lhe fosse dada oportunidade de se defender dos fatos que lhe foram imputados, ato que contrariaria flagrantemente a Constituição Federal.

34. Ademais, consta no auto de infração sanitária (fl. 3) a previsão de penalidades abstratamente aplicáveis à conduta infracional, bem como a tipificação das condutas, em consonância ao entendimento da Procuradoria Federal junto à Anvisa, exarado no Parecer Cons. nº 101/2013/PF-ANVISA/PGF/AGU:

[...] falta de apontamento das penalidades a que estaria sujeito o infrator não gera nulidade do Auto de Infração Sanitária. A indicação expressa do dispositivo legal contendo a conduta infracional permite ao administrado conhecer o preceito secundário do tipo e, por conseguinte, exercitar plenamente o contraditório e a ampla defesa.

35. Não há, portanto, qualquer prejuízo passível de ensejar nulidade do ato capaz de desconstituí-lo ou anulá-lo, já que presente no auto de infração sanitária remissão expressa aos dispositivos legais aplicáveis e as possíveis penas previstas, o que permite o pleno exercício do direito de defesa por parte do autuado.

36. Superados os esclarecimentos iniciais, segue-se à análise do recurso.

37. Especificamente quanto ao mérito da infração sanitária, cumpre acentuar que o cumprimento da Notificação nº 082/204-3040110 – Posto Aeroportuário de Macapá em nada afasta a responsabilidade da autuada pelos atos já praticados. No caso concreto, era obrigação do infrator, uma vez ciente, cessar os atos ilícitos, para tanto empreendendo as medidas necessárias. 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.

38. Inclusive, importante registrar a não incidência da atenuante prevista no inciso III do artigo 7º da Lei nº 6.437/1977. A referida atenuante 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.

39. É digno de se registrar que constam dos autos do processo registros fotográficos da situação encontrada na central de resíduos sólidos durante a inspeção, nos quais é possível verificar uma quantidade considerável de sacos de lixos no chão e contêineres extrapolando a capacidade máxima de armazenamento, o que comprova a autoria e a materialidade a infração sanitária em análise.

40. 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, *in verbis*:

Art. 10 - São infrações sanitárias:

XXXIII - descumprimento de normas legais e regulamentares, medidas, formalidades, outras exigências sanitárias, por empresas administradoras de 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;

41. No que concerne ao risco sanitário da conduta infracional, cabe destacar que o controle de riscos constitui o cerne das ações de vigilância sanitária, nos termos do artigo 6º da Lei nº 8.080/90:

Lei nº 8.080/90

Art. 6º [...]

§ 1º Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo: [...]

42. No âmbito da vigilância sanitária, o risco pode ser definido como a probabilidade da ocorrência de um evento adverso. Contudo, não é necessário que o dano se concretize para que se configure o risco à saúde da população. Ao contrário, as ações da vigilância sanitária devem pautar-se prioritariamente na prevenção da ocorrência de riscos e, conseqüentemente, de danos.

43. Nesse cenário, 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, primariedade 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, atendendo ao seu caráter punitivo-pedagógico.

44. Por fim, tem-se que a infração foi considerada leve, nos termos do art. 2º, parágrafo 1º, I, da Lei 6.437/77: 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

45. Diante do exposto, Voto por CONHECER DO RECURSO E NEGAR PROVIMENTO, mantendo-se a penalidade de multa, acrescida da devida atualização monetária, a partir da data da decisão que estipulou o valor R\$ 8.000,00 (oito mil reais), dobrada para R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) em virtude da reincidência.



Torres, Diretor-Presidente, em 21/02/2024, às 16:41, 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 **2817449** e o código CRC **3237C95A**.

Referência: Processo nº
25351.900157/2024-63

SEI nº 2817449