

VOTO Nº 101/2024/SEI/DIRE3/ANVISA

Nº do processo administrativo sanitário (PAS):
25752.254251/2012-53

Nº do expediente do recurso (2ª instância): 4793934/22-6 e
4791797/22-1

Recorrente: SIEM OFFSHORE DO BRASIL S.A

CNPJ/CPF: 27.596.568/0001-73

RECURSO ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO SANITÁRIA.
AUSÊNCIA DE CERTIFICADO DE CONTROLE
SANITÁRIO DE BORDO (CCSB/CICSB) VÁLIDO.

**CONHECER DO RECURSO E NEGAR-LHE
PROVIMENTO**, mantendo a penalidade de multa
no valor de R\$18.000,00 (dezoito mil reais),
acrescidos da devida atualização monetária.

Área responsável: Gerência -Geral de Portos, Aeroportos, Fronteiras
e Recintos Alfandegados (GGPAF)

Relator: Daniel Meirelles Fernandes Pereira.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de análise de recurso interposto pela empresa SIEM OFFSHORE DO BRASIL S.A em desfavor da decisão proferida em 2ª instância pela Gerência-Geral de Recursos - GGREC na 20ª Sessão de Julgamento Ordinária - SJO, realizada em 20/07/2022, na qual foi decidido, por unanimidade, CONHECER do recurso interposto e NEGAR-LHE PROVIMENTO, acompanhando a posição da relatoria descrita no Voto nº227/2022/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

Às fls. 03-05, extrato do Porto Sem Papel -

Documento Único Virtual.

Às fls. 06-07, Certificado de Isenção do Controle Sanitário de Bordo.

Devidamente notificada da lavratura do AIS, a empresa apresentou defesa administrativa às fls. 08-15.

Às fls. 16-17, manifestação do servidor autuante pela manutenção da autuação.

À fl. 21, extrato do datavisa atestando o enquadramento da autuada como empresa de Grande Porte - Grupo I.

À fl. 22, extrato do datavisa atestando a primariedade da autuada quanto a anteriores condenações por infrações à legislação sanitária.

À fl. 23, tem-se a decisão recorrida, a qual manteve a autuação e aplicou à empresa penalidade de multa no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais).

Inconformada com os termos da decisão inicial, a empresa interpôs recurso administrativo sanitário, acostado às fls. 41-96.

À fl. 100, nova certidão de antecedentes, desta vez atestando a reincidência da empresa quanto a anteriores condenações por infrações à legislação sanitária, tendo em vista a existência de trânsito em julgado datado de 20/12/2011 nos autos do PAS nº 25750.672564/2009-63.

Às fls. 103-105, em sede de juízo de reconsideração, a autoridade julgadora de primeira instância administrativa conheceu do recurso interposto e não acolheu as razões oferecidas, opinando pela adequação da penalidade pecuniária, caso assim entenda o órgão deliberativo recursal, considerando a reincidência da empresa.

Às fls. 132-134, Voto nº 227/2022 - CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA de 04 de março de 2022.

Às fls. 135-139, Aresto nº 1.515, de 27 de julho de 2022, referente a SJO nº 20. Publicado em DOU 28/07/2022.

À fl. 141 Aviso de Recebimento AR referente ao recurso adm. nº 2590540/16-6.

Às fls. 145-186, recurso contra a decisão de 2ª

instância.

Às fls. 213-217, Despacho nº 219/2023-GGREC/GADIP/ANVISA.

É o relato.

2. DO JUÍZO QUANTO À ADMISSIBILIDADE

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.

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. Assim, considerando que a ciência da autuada ocorreu em 15/09/2022, conforme A.R. (fl. 141), e apresentou o recurso eletronicamente no dia 05/10/2022, sendo, portanto, tempestivo.

Portanto, tem-se que o recurso foi interposto por pessoa legitimada perante a Anvisa e não houve o exaurimento da esfera administrativa. Assim, o presente recurso administrativo merece ser CONHECIDO, procedendo à análise do mérito.

3. DOS MOTIVOS DA AUTUAÇÃO

Em 30/04/2012, ao inspecionar a embarcação **SIEM SAPHIRE, IMO 9417696, de Bandeira Noruega**, a empresa Siem Offshore do Brasil Ltda. foi autuada por estar de posse do Certificado de Controle Sanitário de Bordo (CCSB/CICSB) com o prazo expirado quando da solicitação de emissão do mesmo, por meio da DUV 5513/12, de 30/04/2012, em violação ao art. 26 da RDC nº 72/2009 (dispositivo vigente a época), *in verbis*:

Seção IIII

Da Exigibilidade, Emissão e Validade dos Certificados de

Controle Sanitário de Bordo ou de Isenção de Controle Sanitário de Bordo.

Art. 26. Devem estar de posse do Certificado de Controle Sanitário de Bordo ou Certificado de Isenção de Controle Sanitário de Bordo válido a embarcação de bandeira estrangeira, em trânsito nacional ou internacional e a embarcação de bandeira brasileira, em trânsito internacional.

§ 1º A embarcação que não esteja de posse do Certificado de Controle Sanitário de Bordo ou Certificado de Isenção de Controle Sanitário de Bordo válido deve solicitá-lo à autoridade do porto de controle sanitário ao qual se destina por meio da Solicitação de Certificado, conforme anexo IV.

§ 2º O Certificado de Controle Sanitário de Bordo ou Certificado de Isenção de Controle Sanitário de Bordo será concedido pela autoridade sanitária do porto de controle sanitário mediante análise das condições operacionais e higiênico-sanitárias da embarcação e do estado de saúde dos seus viajantes, a partir de uma inspeção sanitária e da análise documental das informações apresentadas quando da sua solicitação.

4. DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Diante da decisão da GGREC. a recorrente interpôs novo recurso administrativo, onde alega:

- a) prescrição intercorrente;
- b) incidência de circunstâncias atenuantes (artigo 7º da Lei no 6.437/1997);
- c) ausência de danos ao meio ambiente e a pessoas;
- d) observância ao princípio da proporcionalidade quando da aplicação da pena e sua graduação;
- e) ausência de antecedentes.

Por fim, pugna pela declaração da prescrição intercorrente ou, alternativamente, pela aplicação de penalidade de advertência ou, ainda, que o valor da multa aplicada seja reduzido ao valor mínimo previsto para a multa de natureza leve, qual seja R\$ 2.000,00.

5. DO JUÍZO QUANTO AO MÉRITO

Inicialmente, quanto à ocorrência de prescrição intercorrente levantada pela autuada, 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 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. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

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.

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).”*

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 e até o presente momento, há vários atos da Administração que interrompem o prazo da prescrição punitiva e da intercorrente, vejamos:

- 30/04/2012 – Lavratura do Auto de Infração nº 033/2012-PP-Rio de Janeiro (fl. 01);
- 24/05/2012 – Manifestação do servidor autuante (fl. 16-17);
- 19/01/2015 – extrato do datavisa atestando o enquadramento da autuada como empresa de Grande Porte – Grupo I (fl. 21);
- 19/01/2015 – Extrato datavisa controle de autos de infração sanitária para efeitos de reincidência (fls. 22);
- 19/01/2015 – Decisão inicial, que aplica penalidade de multa (fls. 23);
- 2/09/2016 – Publicação da Decisão no DOU (fl. 27);
- 22/11/2016 – AR de envio do Ofício referente à Decisão (fl. 96);
- 06/01/2017 – Despacho nº 009/2017/CADIS/GGGAF/ANVISA (fl. 98);
- 09/04/2019 – Certidão Reincidência (fl. 100);
- 09/04/2019 – Despacho Não Reconsideração (fl. 103-105);
- 04/04/2022 – Voto nº 227/2022 – CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA (fls. 132-134);

- 28/07/2022 – Aresto nº 1515, de 27 julho de 2022 (fls. 135-139);

- 15/09/2022 – A.R. Notificação da Decisão (fl. 141);

Vale lembrar que o processo administrativo sanitário visa apurar a ocorrência da infração sanitária, proporcionando a autuada que exerça seu direito à ampla defesa e contraditório e uma aplicação justa da penalidade adequada, se for o caso. Portanto, todos os atos que visem dar suporte a decisão da autoridade julgadora são atos inequívocos para a apuração do fato, tal como, manifestação do servidor autuante, certidão de porte econômico e reincidência, dentre outros, sendo este entendimento da Advocacia-Geral da União (Parecer nº34/2011 – 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”, 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 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 autuante, entre outros”.*

Assim, entendo que não prospera a alegação apresentada acerca da prescrição intercorrente.

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 nº227/2022/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

O artigo 28 da RDC nº 72/2009 dispõe que a validade do CCSB e do CICSB é de 180 dias, a contar da data de sua emissão. Assim, o CICSB emitido para a embarcação no dia **19/10/2011** expirou em **18/04/2012**, de modo que era obrigação da recorrente ter solicitado a sua renovação antes desta data. No entanto, tal solicitação somente foi feita em **02/05/2012**, após decorrido o prazo de validade do CICSB.

Desse modo, entendo por caracterizado o risco sanitário, uma vez que não foi solicitado emissão de novo Certificado de Controle Sanitário de Bordo/Isenção de Certificado de Controle Sanitário de Bordo antes de expirar a validade do mesmo, comprometendo as condições operacionais e higiênico-sanitária da embarcação e do estado de saúde dos seus viajantes, ao operar a embarcação sem a inspeção sanitária prévia e sua análise documental, que garanta a ausência de evidências sanitárias de risco à saúde pública de bordo.

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 6.437/1977 são de cunho formal e não exigem para sua consumação a efetiva lesão à saúde pública.

Verifica-se que está 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:

No que concerne aos antecedentes da empresa, embora a decisão inicial, tenhaprolatada em 19/01/2015, considerado a recorrente como primária quanto a anteriores condenações por infrações à legislação sanitária, em fase recursal, a GGREC verificou que à época da autuação, a empresa apresentava condenações anteriores por infrações à legislação

sanitária, tendo em vista a existência de trânsito em julgado datado de 20/12/2011 nos autos do PAS nº 25750.672564/2009-63 (fls. 100-101), portanto, configurando o instituto da reincidência, cabendo, em tese, o agravamento da penalidade de multa com a dobra de seu valor, conforme manda o artigo 2º, §2º, da Lei nº 6.437/1977.

No entanto, em 30/07/2021 foi emitido pela Procuradoria Federal junto à Anvisa o Parecer nº 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.

Assim, tendo em vista que a decisão que considerou a autuada como primária foi prolatada em 19/01/2015, portanto há mais de 5 anos, não cabe anular a decisão de 1ª instância em prejuízo da autuada, de modo que não pode ser considerada sua reincidência, pois o conseqüente agravamento da penalidade de multa foi alcançado em razão do instituto da decadência.

Quanto à solicitação de que seja fixada a sanção de advertência, lembro que a aplicação de mera penalidade de advertência a uma empresa de grande porte, já reincidente em infrações sanitárias, confrontaria o disposto na Lei nº 9.784/1999, art. 2º, incisos I e VI:

Lei nº 9.784/1999:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de

obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

Adicionalmente, a aplicação de advertência no presente caso, além de violar o princípio da legalidade estrita, violaria também o princípio da motivação do ato administrativo, que exige que a sanção seja adequada ao fim perseguido pela norma, que é o atendimento ao interesse público. A pena deve ter justa medida, nem inferior nem superior àquela estritamente necessária para a inibição da conduta.

Posto isso, ressalto que o valor da multa se encontra nos limites da legalidade, uma 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)).

Assim, 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.

Neste sentido, em razão do necessário controle de legalidade dos atos administrativos, ao exame dos autos do processo, entendo pela ausência de atos ilegais, fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a reconsideração ou revisão da decisão ora recorrida.

6. DO VOTO

Diante do exposto, Voto por **CONHECER DO RECURSO** e **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$18.000,00 (dezoito mil reais), acrescidos da devida atualização monetária.

É o entendimento que submeto à apreciação e

deliberação desta Diretoria Colegiada.



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Meirelles Fernandes Pereira, Diretor**, em 22/04/2024, às 09:41, 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 **2896153** e o código CRC **45928DA5**.

Referência: Processo nº
25351.904068/2024-96

SEI nº 2896153