

VOTO Nº 100/2024/SEI/DIRE2/ANVISA

Processo ROP 9 nº 25351.900164/2024-65

Processo Datavisa (PAS) nº 25751.211809/2010-02

Expedientes do Recurso de Segunda Instância: 4802119/22-4

Analisa recurso administrativo de segunda instância contra decisão de autuação por armazenamento de resíduos de forma irregular e manutenção de criadouros de vetores no porto configura infração sanitária.

Área responsável: GGPAF

Relatora: Meiruze Sousa Freitas

1. RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo submetido à ANVISA pela empresa Tecon Rio Grande S/A, em desfavor da decisão proferida em 2ª instância pela Gerência-Geral de Recursos (GGREC) na 20ª Sessão de Julgamento Ordinária (SJO), realizada no ano 2022, na qual foi decidido, por unanimidade, CONHECER do recurso e NEGAR-LHE PROVIMENTO, acompanhando a posição do relator descrita no Voto nº 230/2022/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

A empresa Tecon Rio Grande S/A foi autuada em 02/03/2010, após inspeção da área onde está instalada a prestadora de serviço denominada Serveng, e as guaritas para seu acesso, em razão da constatação de restos de resíduos orgânicos, expostos no chão em recipientes tipo marmitex, cujo objetivo era alimentar animais domésticos (cães). Foi também observado no sanitário da guarita Tecon, resíduos orgânicos acondicionados na lixeira destinada aos papéis descartáveis para

higiene das mãos. Também se constatou no mesmo sanitário que os papéis para higiene das mãos estavam acondicionados em cima da caixa de descarga, não sendo ofertado em local adequado, já que o mesmo servia de suporte para carregar bateria de eletroeletrônico (rádio).

Devidamente notificada da lavratura do AIS, a autuada apresentou defesa administrativa. Na manifestação, o servidor autuante manteve o auto de infração sanitária, classificando o risco sanitário como grave.

A autuada é reincidente devido a anteriores condenações por infrações à legislação sanitária, tendo em vista a existência de trânsito em julgado datado de 23/01/2007, nos autos do PAS nº 25751.000100/2005-97. A empresa foi enquadrada como empresa de Grande Porte - Grupo I

Em decisão conjunta dos PAS nºs 25751.211905/2010-01, 25751.211979/2010-33 e 25751.211809/2010-02, manteve-se a autuação e aplicou-se à empresa a penalidade de multa no valor de R\$ 62.000,00 (sessenta e dois mil reais), dobrada para R\$ 124.000,00 (cento e vinte e quatro mil reais), em virtude da reincidência. Em recurso contra a decisão conjunta, a decisão recorrida tornou nula a decisão inicialmente proferida, que manteve o AIS e aplicou à autuada penalidade de multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), dobrada para R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) em virtude da reincidência.

A empresa impetrou recurso administrativo à decisão supracitada sob o expediente nº 0268514/17-1, em sede de juízo de reconsideração, a autoridade julgadora de primeira instância administrativa conheceu do recurso interposto e rejeitou as razões oferecidas, entendendo pela manutenção da penalidade inicialmente aplicada, nos termos do Voto nº 230/2022 - CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

Inconformada com os termos da decisão inicial, a empresa interpôs recurso administrativo em Segunda Instância, sob o expediente nº 4802119/22-4, o qual não foi retratado pela GGREC, nos termos do DESPACHO Nº 223/2023-GGREC/GADIP/ANVISA.

Assim sendo, segue para avaliação.

2. **ANÁLISE**

Em 02/03/2010, a empresa Tecon Rio Grande S/A foi autuada após inspeção da área onde está instalada a prestadora de serviço denominada Serveng, nas guaritas para acesso, haviam expostos no chão restos de resíduos orgânicos em recipientes tipo marmitex, cujo objetivo era alimentar animais domésticos (cães). Foi também observado no sanitário da guarita Tecon, resíduos orgânicos acondicionados na lixeira destinada aos papéis descartáveis para higiene das mãos. Também se constatou no mesmo sanitário que os papéis para higiene das mãos estavam acondicionados em cima da caixa de descarga, não sendo ofertado em local adequado, já que o mesmo servia de suporte para carregar bateria de eletroeletrônico (rádio), em violação à RDC nº 72/2009, artigos 102 e 104, e à RDC nº 56/2008, in verbis:

RDC nº 72/2009:

(...)

Seção V - Das Boas Práticas do Gerenciamento de Resíduos Sólidos

Art. 102. Cabe à administração portuária, consignatários, locatários ou arrendatários o gerenciamento integrado dos resíduos sólidos gerados na área sob sua responsabilidade, de forma a evitar agravos à saúde pública e ao meio ambiente, devendo dispor de procedimentos adequados a esse gerenciamento em conformidade com norma específica vigente.

(...)

Seção VII - Do Controle de Espécimes da Fauna Sinantrópica Nociva

a Saúde

Art. 104. A administração portuária, consignatários, locatários ou arrendatários devem manter as áreas sob sua responsabilidade livres de criadouros de larvas de insetos, insetos adultos, outros animais transmissores ou reservatórios de doenças de importância em saúde pública e animais peçonhentos, cuja presença implique riscos à saúde individual ou coletiva, bem como de fatores que propiciem a manutenção e reprodução destes animais.

RDC 56/2008:

(...)

CAPÍTULO II - Disposições Gerais

(...)

SEÇÃO II - Das Obrigações

Art. 4º As empresas administradoras e seus

consignatários, locatários, arrendatários de portos e aeroportos de controle sanitário, passagens de fronteiras e recintos alfandegados e as empresas relacionadas no Art. 3º deste regulamento deverão implantar e implementar, a partir de bases científicas, técnicas e normativas, as Boas Práticas Sanitárias no Gerenciamento de Resíduos Sólidos, previstas neste Regulamento.

A recorrente apresentou recurso admissível, nos termos da Lei nº 9.784/1999, contra a decisão da GGREC, alegando, em suma, que: (a) prescrição do processo; (b) violação aos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e non bis in idem; (c) as supostas irregularidades não foram cometidas pela Recorrente, mas sim por terceiro que detém as instalações vistoriadas; (b) mesmo que tenham ocorrido as situações apontadas no AIS, a responsabilidade é da empresa terceira, qual seja a Serveng Civilsan S/A; (c) não é corresponsável pelo cometimento de infrações pela SERVENG (ilegitimidade passiva); (d) quem comete a infração é o responsável pelo que daí advir, sendo desnecessário que conste tal responsabilização em contrato; (e) o PAS utilizado para a caracterização da reincidência refere-se a outra empresa. Sem considerar isso busca outros autos para caracterização da reincidência e julga o recurso sem oferecer oportunidade de ampla defesa em relação àqueles processos ferindo art. 5º, incisos LIV, LV da Constituição Federal e 492 do CPC; (f) informa que sempre tomou as medidas necessárias para o correto acondicionamento dos resíduos e correto descarte do lixo, fato esse ignorado na decisão; (g) Não foi observada a dupla visita ensejando a nulidade do auto de infração por força do art. 55, §1º da Lei Complementar nº 123/2006, o que se requer seja considerado, já que não teria encontrado mais resíduos orgânicos nas lixeiras ou papel toalha sob a caixa de descarga. (h) caso não reconsidere a decisão seja revista a multa aplicada, reduzindo-a de forma substancial, observando o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, já que não foram encontrados roedores ou insetos, motivo do auto de infração.

Pugna, por fim, pelo provimento do recurso para considerar nulo o AIS e cancelar a multa aplicada.

No presente recurso administrativo, feita a análise dos autos, observa-se que a questão levantada pela recorrente 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 à ação executória (art.1º-A), in verbis:

Lei nº 9.873/1999:

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. (sem grifo no original)

O art. 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 contagem do prazo para a prescrição intercorrente 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).

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:

- 02/03/2010 – Lavratura do Auto de Infração nº 06/10/PPRG/RS/2230400;
- 04/03/2010 – Notificação do Auto de Infração nº 06/10/PPRG/RS/2230400;
- 23/03/2010 – Manifestação do servidor autuante;
- 24/05/2010 – Despacho de saneamento;
- 12/11/2010 - Extrato do Datavisa atestando o enquadramento da empresa como empresa de Grande Porte – Grupo I;
- 01/02/2012 – Certidão de Reincidência;
- 12/08/2014 – Despacho nº 363/2014-COREP/SUPAF/ANVISA;
- 24/09/2016 – Decisão que aplica penalidade de multa;
- 17/01/2017 – Ofício nº 1-009/2017/CADIS/GGGAF/ANVISA;
- 25/01/2017 – AR de envio do Ofício referente à Decisão inicial;
- 26/04/2019 – Decisão de não reconsideração de recurso administrativo;
- 23/03/2022 – Voto nº 230/2022 – CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA;
- 28/07/2022 - Aresto nº 1.515, de 27 de julho de 2022, referente a SJO nº 20;
- 13/07/2022 - Aviso de Recebimento AR referente ao recurso nº 0268514/17-1.

Vale lembrar que o processo administrativo sanitário visa apurar a ocorrência da infração sanitária, proporcionando à autuada que exerça seus direitos à ampla defesa e ao contraditório, bem como uma aplicação justa da penalidade adequada, se for o caso. Portanto, todos os atos que visem dar suporte à decisão da autoridade julgadora são atos inequívocos para a apuração do fato, tais como: manifestação do servidor autuante, certidão de porte econômico e reincidência, dentre outros, sendo este o entendimento da Advocacia-Geral da União (Parecer nº 34/2011 – 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.

Na fase recursal, registra-se que a Procuradoria Federal também já assentou que:

qualquer ato de instrução processual necessário à prolação da decisão definitiva, como o exercício do juízo de retratação pela autoridade julgadora a quo e o parecer técnico que subsidia a decisão da autoridade ad quem, impede a fluência do prazo prescricional estabelecido pelo art. 1º da Lei nº 9.873/99” (Nota Cons nº 35/2015/PF - ANVISA/PGF/AGU).

Quanto ao mérito da autuação, o Termo de Inspeção nº 25/10, refere-se à inspeção conduzida na área da empresa Serveng no dia 02/03/2010, na qual foram identificadas irregularidades referentes ao inadequado gerenciamento dos resíduos sólidos e à possibilidade de formação de criadouros de animais transmissores de doenças.

No processo, constam fotografias da área inspecionada nas quais se observa diversos recipientes (tipo marmitta) espalhados pelo gramado, alguns ainda com resíduos de alimentos, além da presença de resíduos sólidos transbordando da lixeira do sanitário (restos de alimentos misturados a papéis) e papel toalha para secagem das mãos dispostos acima da caixa de descarga.

Em sua manifestação, o servidor autuante assim entende:

2. Na defesa, a empresa alega não ser responsável pelas irregularidades apontadas no auto de infração e transfere a sua contratada. Como a TECON RIO GRANDE S.A. até a presente data sempre recebeu todos os termos legais

emitidos por inspeções realizadas junto aos canteiros de obras no qual estão as operações realizadas pela SERVENG, e, somente agora diante desta infração é que o terminal de manifesta como não sendo responsável pela área em questão. Esta autoridade sanitária emitiu Ofício Circular nº 001/2010 às empresas envolvidas, para que comprovassem contratualmente o que o terminal alega em sua defesa.

(...)

3. O mau gerenciamento dos resíduos poderá causar graves doenças à saúde pública, como leptospirose, pestes, hantavirose. A higiene das mãos é fundamental como método de prevenção das doenças que se dão por transmissão, de nada será eficaz, caso seja realizada a secagem das mesmas em papéis ou instrumentos contaminados.

O risco sanitário foi classificado no Despacho nº 301/10-CVPAF/RS/GGPAF/ANVISA como de natureza Grave.

Quanto à alegação da ausência de responsabilidade, uma vez que as supostas irregularidades não foram cometidas pela Recorrente, mas sim por terceiro que detém as instalações vistoriadas, vale ressaltar que cabe à Administração Portuária supervisionar todas as atividades de prestação de serviços que ocorram nas áreas sob sua responsabilidade, conforme disposto na norma sanitária:

RDC 72/2009:

CAPÍTULO V - DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE PORTOS DE CONTROLE SANITÁRIO

Seção VIII - Das Responsabilidades

Art. 109. A administração portuária, consignatários, locatários ou arrendatários, respeitadas as responsabilidades previstas em contrato e competências legais, além das obrigações já previstas neste Regulamento, devem:

[...]

X - supervisionar todas as atividades de prestação de serviços que ocorram nas áreas sob sua responsabilidade, relacionados à: água para consumo humano, alimentos, gerenciamentos de resíduos sólidos e líquidos, controle e monitoramento da fauna sinantrópica nociva, limpeza e desinfecção de ambientes ou superfícies, climatização, entre outros.

A norma é clara quanto à obrigação da administração portuária de supervisionar todos os serviços prestados que ocorram nas áreas sob sua responsabilidade, inclusive aqueles

relacionados ao gerenciamento de resíduos sólidos, comprovando-se, portanto, que a autuada não cumpriu com o disposto no regulamento sanitário.

Registre-se que eventual descumprimento contratual ou violação dos termos de serviço por parte da empresa contratada podem ser discutidos oportunamente em esfera cível pela Recorrente em desfavor daquela, sem prejuízo da responsabilização administrativa que ora se debate.

Vê-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:

Lei nº 6.437/1977:

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;

Por fim, 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, reincidência 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.

Considerando que a certidão atestou a existência de trânsito em julgado da empresa datado de 23/01/2007 nos autos do PAS nº 25751.000100/2005-97, a empresa seria tida como reincidente em decorrência de tal infração sanitária até o dia 22/01/2012, de modo que uma nova infração cometida neste interstício caracteriza sua reincidência. Observa-se que a constatação da infração se deu em 02/03/2010, restando, portanto, caracterizada a reincidência da empresa quanto a anteriores condenações por infrações à legislação sanitária.

Contudo, em consulta ao banco de dados Datavisa

verificou-se que de fato consta uma informação divergente no sistema, de que o PAS nº 25751.000100/2005-97 pertenceria à empresa Bakels Brasil Ingredientes para Panificação Ltda. Em consulta ao banco de dados CONAU, verificou-se que no PAS nº 25751.000100/2005-97 é identificada como empresa autuada a Tecon Rio Grande, conflitando com a informação do Datavisa sobre o mesmo número de PAS. Ante a divergência encontrada, e em observância ao princípio do in dubio pro reo, entende-se pela necessidade de desconsideração de referido trânsito em julgado para fins de reincidência.

No entanto, no mesmo sistema CONAU constam outros trânsitos em julgado da empresa autuada que seriam aplicáveis ao presente caso, a exemplo do datado de 06/06/2007 nos autos do PAS nº 25751.000099/2005-09 e do datado de 02/10/2006 nos autos do PAS nº 25751.000445/2004-60:

Nome do autuado			Processo			
TECON RIO GRANDE S/A			25751-000445/2004-60			
AIS		Data da AIS	Data da Ciência do Autuado	Gerar		
009/04 - CVS/RS		02/06/2004	02/06/2004	Gerar Boleto		
Penalidade	Data de Vencimento	Pago	Data do Pagamento	Transitado e Julgado	Valor da Multa	Data Transitado e Julgado
Multa	30/01/2006	Pago	30/01/2006	Transitado e Julgado	R\$2.000,00	02/10/2006
Tipificação			Dispositivo Legal			
XXIV art.10, Lei 6437/77			no art. 5º, inciso II da RDC 217/01			
Irregularidade						
grande quantidade de fezes de roedores na sala da atracação junto ao prédio de apoio						

Andamentos do processo:

Data de Entrada	Descrição do Andamento	Data de Saída
05/04/2005	Apoio - Para distribuição/inicial	29/11/2005
30/11/2005	Autoridade julgadora/avaliar minuta	01/12/2005
01/12/2005	Apoio - Para montar lote	05/12/2005
06/12/2005	Apoio - Aguardando pgto	13/03/2006
13/03/2006	Cobrança Administrativa - GEGAR	28/09/2006
28/09/2006	Apoio - Aguardando arquivamento	02/10/2006
02/10/2006	Apoio - Aguardando arquivamento	06/10/2006
09/10/2006	Diligência/Encaminha Servidor Autuante	

Ante o exposto, resta devidamente comprovada a reincidência da empresa, inexistindo razões para a revisão da decisão recorrida no que tange à consideração dos antecedentes da empresa.

Cabe salientar que a reincidência considerada in casu é a genérica, e não a específica tratada no parágrafo único do artigo 8º da Lei nº 6437/1977. A reincidência específica, nos termos do referido dispositivo legal, “torna o infrator passível de enquadramento na penalidade máxima e a caracterização da infração como gravíssima”, o que enseja a aplicação de multas entre R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a 1.500.000,00 (um

milhão e quinhentos mil reais). Assim, ainda que os dois processos (este e o que ensejou a reincidência) não tenham exatamente a mesma razão de ser, resta configurada a reincidência da empresa.

O contraditório e ampla defesa foi discutido no bojo do processo transitado em julgado e a análise da reincidência genérica não é juízo de valor a respeito da infração cometida bastando a existência de infração anterior para sua caracterização.

Noutro ponto, contrariando a alegação da recorrente para aplicação do critério da dupla visita, nos termos do art. 55, da Lei Complementar nº 123/2006, a empresa deve ser enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte e ser primária, situações as quais a recorrente não se enquadra, vejamos:

Art. 55. A fiscalização, no que se refere aos aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental, de segurança e de uso e ocupação do solo das microempresas e empresas de pequeno porte deverá ter natureza prioritariamente orientadora, quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 1º Será observado o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração, salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado ou anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

Esta relatoria vê, portanto, que a decisão recorrida se deu de forma absolutamente correta ao aplicar a dobra do valor da penalidade de multa em razão da reincidência, consoante previsto no §2º do artigo 2º da Lei nº 6.437/1977 (§ 2º. As multas previstas neste artigo serão aplicadas em dobro em caso de reincidência.).

3. **VOTO**

Diante do exposto, voto por CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao recurso administrativo mantendo a decisão proferida pela GGREC na 20ª Sessão de Julgamento Ordinária, realizada no ano de 2022, a qual acompanhou a posição descrita no Voto nº 230/2022/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, mantendo a multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), dobrada para R\$

40.000,00 (quarenta mil reais), em razão da reincidência, com a devida atualização monetária.

É o meu voto que submeto às considerações dessa DICOL, por meio de Circuito Deliberativo.



Documento assinado eletronicamente por **Meiruze Sousa Freitas, Diretora**, em 28/05/2024, às 16:15, 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 **2966261** e o código CRC **BCFB4D6B**.

Referência: Processo nº
25351.900164/2024-65

SEI nº 2966261