

## **VOTO Nº 147/2020/SEI/DIRE4/ANVISA**

Processo nº 25351.922877/2020-56

Expediente nº 0645281/20-7

Relator: MEIRUZE FREITAS

### **1. Relatório**

Trata-se de recurso administrativo em segunda instância interposto pela empresa INFRAMÉRICA CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO DE BRASÍLIA S/A, CNPJ nº 15.559.082/0001-86.

Este recurso é contra a decisão da Gerência-Geral de Recursos – GGREC que decidiu, por unanimidade, CONHECER dos recursos sob expedientes 0601290/15-6 e 1467716/16-4 e NEGAR-LHES PROVIMENTO, acompanhando a posição da relatoria descrita no Voto nº 1057/2019-CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, na Sessão de Julgamento Ordinária – SJO nº 02/2020, realizada nos dias 22 e 23/01/2020.

A decisão foi publicada no Aresto nº 1.339, de 24/01/2020, publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 18, de 27/01/2020, Seção 1, página 53.

Em 28/09/2014, a Inframérica foi autuada em razão da constatação, durante inspeção da subestação Pier Sul, de excesso de sacos de resíduos sólidos nos contêineres, sacos e resíduos dispostos diretamente no chão, presença de líquido escuro escorrendo dos contêineres. Constam do processo, fotografias do local de onde foi constatada a infração.

No Parecer nº 64/2014, consta a decisão recorrida, a qual manteve a autuação e aplicou à empresa penalidade de multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

Diante desta decisão inicial, a empresa interpôs recurso administrativo sanitário, expediente n. 0601290/15-6.

Em sede de juízo de reconsideração, a autoridade julgadora de primeira instância administrativa manteve a decisão inicial condenatória.

No entanto, a CADIS enviou à empresa, o Ofício nº 5-717/2016/CADIS/GGGAF/ANVISA, comunicando da decisão de não retratação da autoridade julgadora, como se fosse decisão de 1ª instância. Com isso, a empresa protocolou novo recurso (expediente n. 1467716/16-4).

Em fase de novo juízo de reconsideração, a autoridade julgadora de primeira instância administrativa novamente decidiu pela manutenção da penalidade inicialmente aplicada.

Da mesma forma, o Voto nº 1057/2019-CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, decidiu pelo conhecimento e não provimento do recurso, mantendo-se a penalidade de multa inicialmente aplicada.

## 2. **Análise**

Diante da decisão da GGREC, proferida em segunda instância administrativa, a recorrente interpôs recurso, sob o expediente nº 0645281/20-7, alegando que:

- a) incidiu no caso a prescrição intercorrente, uma vez que entre a decisão de primeira instância (notificada em 15/06/2015) e a de segunda instância (notificada em 10/02/2020) o processo ficou parado por mais de 3 anos;
- b) antes da decisão foram juntados documentos relevantes novos (fotografias) sem ciência do autuado, o que ensejaria a nulidade da decisão;
- c) o entendimento contido no Voto nº 1057/2019-CRES2/GGREC/GADIP de que tal fato não viola os direitos ao contraditório e à ampla defesa foge ao entendimento da própria Anvisa quanto à juntada de novos documentos relevantes ao processo sem a ciência do autuado;
- d) que a Anvisa tem entendido que é dever da Administração Pública “*dar ciência ao autuado de documentos relevantes novos juntados ao processo antes da decisão*”, conforme Voto nº 238/2019-CRES2/GGREC/ANVISA;
- e) tinha o direito de contestar as novas provas juntadas ao processo ainda antes da decisão em primeira instância, de forma a evitar a condenação, sendo que em fase recursal já há uma condenação que não pode ser revertida;
- f) caso a prova não seja submetida ao contraditório, como foi o caso, o entendimento é de que ocorre violação ao princípio da legalidade por inobservância das formalidades essenciais à garantia dos direitos do administrado.
- g) Pugna, por fim, pelo reconhecimento da prescrição intercorrente ou pela declaração de insubsistência do AIS, com conseqüente arquivamento dos autos.

De acordo com a CRES2, a infração verificada viola os artigos 51, §5º, 52, 56, 62, todos estes, da Resolução-RDC nº 56/2008, *in verbis*:

### *CAPÍTULO IV*

#### *Boas Práticas Sanitárias no Gerenciamento de Resíduos Sólidos*

### *SEÇÃO V*

#### *Boas Práticas Sanitárias no Gerenciamento de Resíduos Sólidos do Grupo D*

#### *Subseção II*

#### *Do acondicionamento*

*Art. 51 Quando os resíduos forem acondicionados em sacos, estes deverão ser de material resistente à ruptura e vazamento, impermeável, respeitados os limites de peso, devendo ser substituídos sempre que necessário, ou quando atingirem 2/3 de sua capacidade, ou pelo menos uma vez ao dia, sendo proibido o seu esvaziamento ou reaproveitamento. [...]*

*§5º Os sacos devem permanecer durante todas as etapas de gerenciamento dentro de recipientes de acondicionamento.*

*Art. 52 Os recipientes de acondicionamento devem ser de material lavável, resistente à ruptura, vazamento, punctura e queda, com tampa provida de sistema de abertura, com capacidade compatível à geração de resíduos, atendendo as especificações de normas técnicas.*

#### *Subseção IV*

##### *Da Coleta e Transporte*

*Art. 56 O uso de recipientes de acondicionamento deve observar os limites de carga permitidos para o transporte pelos trabalhadores, conforme normas do órgão regulamentador.*

#### *Subseção V*

##### *Do Armazenamento Temporário*

*Art. 62 A área destinada ao armazenamento temporário, bem como os recipientes deverão ser submetidos a procedimentos de limpeza e desinfecção, de forma a garantir as condições higiênico-sanitárias satisfatórias, obedecendo ao disposto no anexo I.*

*§ 1º O efluente proveniente da limpeza e desinfecção deve ser direcionados ao sistema de tratamento conforme normas preconizadas pelos órgãos ambientais, gestores de recursos hídricos e saneamento, competentes.*

Observou-se que a questão levantada sobre a prescrição intercorrente pela impetrante não procede. 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 à ação executória (art.1º-A), *in verbis*:

**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 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.

A contagem do prazo para a prescrição intercorrente interrompe-se a cada

movimentação processual da Administração que impulsione o processo à 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 também, 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, até o presente momento, há vários atos da Administração que interrompem o prazo da prescrição punitiva e da prescrição intercorrente, a saber:

- 28/09/2014 – Lavratura do Auto de Infração nº 0807945145-CVPAF/DF (fl. 02);
- 30/09/2014 – Notificação do AIS (assinatura no auto) (fl. 02);
- 01/11/2014 – Manifestação do servidor autuante (fls. 50-53);
- 04/11/2014 – Certidão de reincidência (fl. 54);
- 19/11/2014 – Extrato do datavisa com comprovação de porte econômico (fl. 58);
- 19/11/2014 – Parecer nº 64/2014 (fls. 59-61);
- 19/11/2014 – Decisão de primeira instância (fl. 62);
- 02/06/2015 – Ofício nº 950/2015-CADIS/GGGAF (fl. 65);
- 15/06/2015 – AR de envio da decisão inicial (fl. 97);
- 03/07/2015 – Publicação da decisão no DOU (fl. 121);
- 22/10/2015 – Parecer de análise de retratação nº 4/2015 (fls. 124-128);
- 22/10/2015 – Decisão que manteve a decisão inicial (fl. 129);
- 26/02/2016 – Ofício nº 5-717/2016-CADIS/GGGAF (fl. 132);
- 22/09/2017 – Decisão de não retratação em face de recurso (fls. 165-167);
- 30/09/2019 – Voto nº 1057/2019-CRES2/GGREG/GADIP (fls. 169-172);
- 27/01/2020 – Publicação da decisão da GGREG no DOU (fl. 173);
- 03/02/2020 – Ofício PAS nº 3-076/2020-GEGAR/GGGAF

Vale lembrar que o processo administrativo sanitário visa a apuração da 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, cito 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).

Desta forma, verifica-se que não foi superado o prazo prescricional de 5 anos previsto para a ação punitiva da Administração Pública, nem tampouco o prazo de 3 anos para a prescrição intercorrente, inexistindo óbice ao prosseguimento do feito.

No que tange à alegação de nulidade processual em virtude da ausência de notificação da autuada quanto à juntada de provas em momento posterior à apresentação da defesa administrativa, inicialmente cabe dizer que as fotografias que comprovam a infração sanitária estão juntadas às fls. 04-06 dos autos, ao passo que a defesa consta às fls. 07-49, de modo que se depreende que elas já constavam dos autos no momento da apresentação da impugnação ao AIS.

Quanto ao tema, já suscitado nas razões recursais apresentadas pela empresa contra a decisão de primeira instância administrativa, assim ponderou o Voto nº 1057/2019-CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA (fls. 169-172):

No que concerne à alegação de que não obteve acesso às fotografias comprobatórias da infração sanitária no momento do recebimento do AIS, cabe dizer que **inexiste previsão legal quanto à necessidade de que todo o arcabouço probatório integre o documento inaugural do processo administrativo sanitário**. As formalidades exigidas para a lavratura do Auto de Infração Sanitária encontram-se previstas no artigo 13 da Lei nº 6.437/1977. Restando observadas as exigências ali contidas, que têm por objetivo permitir ao autuado a plena ciência dos fatos a ele imputados, os quais podem ser impugnados em sede de defesa administrativa, não há que se falar em prejuízo ao contraditório e ampla defesa em virtude da ausência de anexo com as fotografias comprobatórias da infração.

É cediço que é dever da Administração instruir corretamente os autos, inclusive

com o arcabouço probatório dos fatos tidos como infracionais no AIS. Compulsando-se os autos, verifica-se que as fotografias obtidas no momento da inspeção sanitária foram devidamente acostadas às fls. 04-06, inclusive com legenda explicitando as situações encontradas.

O artigo 46 da Lei nº 9.784/1999, em seu Capítulo X, destinado à Instrução Processual, prevê que “os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem”. Ademais, o acesso aos autos na Anvisa é assegurado, nos termos da Portaria nº 963, de 07 de junho de 2013, inclusive constando nos autos recibo de cópia integral do PAS à fl. 68.

**Da mesma forma que a empresa obteve o acesso aos autos (e às fotografias comprobatórias da infração) antes da interposição do recurso administrativo, poderia tê-lo solicitado antes da apresentação da defesa administrativa.** Registre-se que, consoante manifestação do servidor autuante à fl. 52, a Sra. Daniella Brenny, do setor de Meio-Ambiente da Inframérica, **foi informada de que as fotos estariam disponíveis na coordenação assim que fosse solucionado o problema com a máquina fotográfica. No entanto, não consta qualquer registro de solicitação de acesso aos autos ou às fotografias no processo.**

Ante o exposto, ao contrário do que expõe a empresa, verifica-se que os princípios administrativos foram observados na lavratura do AIS e na instauração do processo administrativo sanitário em lume. O auto de infração foi elaborado com fundamentação legal, com a devida descrição da irregularidade, tendo como escopo dar conhecimento à autuada da infração cometida e resguardar o interesse público, cumprindo-se também os demais requisitos formais da autuação presentes na Lei nº 6.437/77. Assim, verifica-se que os princípios da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório não sofreram vulneração. (sem grifo no original).

Da análise dos autos vê-se que o AIS foi devidamente fundamentado, constando claramente ali a descrição da infração sanitária, de modo a possibilitar à autuada o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. Nesse ponto, ressalte-se que o ato administrativo tem como atributo a presunção de legitimidade / veracidade, sendo as declarações do fiscal constantes no AIS e na manifestação de fls. 50-53 dotadas de fé pública.

Quanto à suposta divergência entre o entendimento expresso nos presentes autos e aquele contido no Voto nº 238/2019-CRES2/GGREC/ANVISA, cabe esclarecer que no processo ali analisado (PAS nº 25351.359988/2014-81) foi alegada pela empresa em suas razões recursais a ineficácia da prova processual em razão da ausência de nitidez das fotografias, que não permitiam avaliar a situação do local em que o fato ocorreu, ainda mais considerando que nenhum representante da empresa acompanhou o fiscal na diligência.

Durante a análise daquele processo, constatou-se que as provas presentes nos autos de fato não corroboravam a autuação, bem como entendeu-se pelo excesso de subjetividade na manifestação do servidor autuante, circunstâncias essas que, aliadas, ensejaram a declaração de insubsistência da autuação. Assim, considerando as particularidades daquele processo, bem como que no presente caso as fotografias foram juntadas antes da apresentação da defesa, não constituindo prova nova, tem-se que a declaração de insubsistência daquele AIS em nada prejudica o prosseguimento deste.

Acerca da alegação de que deveria ser notificada da juntada das fotografias aos autos antes da apresentação da defesa a fim de evitar a condenação, sendo que em sede recursal não haveria a possibilidade de reversão da situação, cabe esclarecer que o artigo 53 da Lei nº 9.784/1999 determina que “a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade”. Assim, em qualquer momento do processo, a Administração Pública tem a obrigação de rever seus atos quando estes se encontrarem inquinados de vício, mesmo que não haja arguição por parte do Recorrente, sob pena de contrariar o princípio da legalidade e a indisponibilidade do interesse público. Não raramente a Agência, em sede recursal, mesmo que de ofício, declara a nulidade de atos e processos em virtude da identificação da presença de vício; e não é o que se observa no presente caso.

No que tange ao mérito da autuação, observou-se nos autos, que constam as fotografias registradas no momento da inspeção sanitária, que comprovam a presença de lixo acima da capacidade dos contêineres, os quais estavam com as tampas abertas para comportar o excedente, líquido escorrendo pelo chão, sujeira no piso e no ralo, e saco de resíduo disposto no chão. A caracterização da infração independe da realização de testes para identificação da periculosidade do líquido que escorria dos contêineres, tendo em vista que a norma sanitária é clara ao determinar que os recipientes devem ser de material resistente a vazamentos e que a área destinada ao armazenamento temporário dos resíduos deve estar sempre em condições higiênico-sanitárias satisfatórias. Assim, resta claramente demonstrada a materialidade da infração sanitária descrita no AIS.

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:

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;

Quanto à dosimetria da pena, vê-se que a decisão inicial, mantida em segunda instância pela GGREC, considerou o porte econômico da autuada (Grande Porte – Grupo I –

fl. 58), sua primariedade quanto a anteriores condenações por infrações à legislação sanitária (certidão à fl. 54) e o risco sanitário da conduta descrita no auto de infração, que ensejaram a aplicação de penalidade de multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais). Vê-se, portanto, que a aplicação da penalidade de multa observou os parâmetros legalmente previstos, não havendo que se falar em desproporcionalidade da sanção.

Por fim, ressalta-se que não foi apresentado nenhum fato novo ou circunstância relevante suscetível de justificar a reforma da decisão ora recorrida.

### 3. Voto

De acordo com os fatos expostos, VOTO por CONHECER E NEGAR PROVIMENTO ao recurso de expediente n. 0645281/20-7, mantendo a decisão da GGREC na Sessão de Julgamento Ordinária – SJO nº 02/2020, a qual manteve a autuação e aplicou à empresa penalidade de multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

Este é o meu voto que submeto à esta Direta Colegiada.

Meiruze Sousa Freitas  
Diretora  
DIRE4/ANVISA



Documento assinado eletronicamente por **Meiruze Sousa Freitas, Diretora Substituta**, em 04/08/2020, às 13:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anvisa.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **1110440** e o código CRC **539B440F**.