

VOTO Nº 113/2025/SEI/DIRE3/ANVISA

Processo nº 25743.370840/2011-72

Expediente nº 4622394/22-7

Analisa recurso administrativo interposto pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA em face da decisão proferida em 2^a instância pela Gerência-Geral de Recursos (GGREC).

Área responsável: GGPAF

Relator: Frederico Augusto de Abreu Fernandes

1. Relatório

Trata-se de análise de recurso administrativo interposto pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA., sob o expediente nº.4622394/22-7, em face da decisão proferida em 2^a instância pela Gerência-Geral de Recursos (GGREC), na 18^a Sessão de Julgamento Ordinária (SJO), realizada no dia 29 de junho de 2022, que decidiu, por unanimidade, CONHECER do recurso e NEGAR-LHE PROVIMENTO, acompanhando a posição do relator descrita no Voto nº. 721/2022 - CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

A Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina foi autuada por ter sido constatado que as caçambas coletoras de resíduos sólidos existentes na área portuária (entre o AZ 9 e AZ 10) encontravam-se com quantidade de resíduos sólidos acima de sua capacidade de armazenamento, contribuindo para a proliferação de vetores.

Em 16/6/2011, a recorrente foi autuada pela constatação das seguintes irregularidades: Durante a fiscalização de

rotina na área portuária verificou-se que as caçambas coletoras de resíduos sólidos existentes na área portuária entre o AZ 9 e AZ 10 encontravam-se com quantidade de resíduos sólidos acima de sua capacidade de armazenamento, contribuindo para a proliferação de vetores.

Às fls. 04-05, Fotos da inspeção realizada.

Devidamente notificada da lavratura do auto de infração (fl. 02), empresa apresentou defesa às fls. 06-10.

Às fls. 11-24, Procuração; Cópia da autuação; Documento da APPA dando ciência à empresa por ela contratada quanto à necessidade de que as caçambas coletoras de resíduos não excedam a sua capacidade; Contrato celebrado entre a APPA e a empresa Eloir Martins & Cia Ltda, para a coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos.

À fl. 25, Manifestação dos servidores autuantes pela manutenção do auto de infração.

À fl. 29, Consulta ao sistema Datavisa quanto ao porte econômico da autuada, que foi classificada como Grande - Grupo I, nos termos da RDC 222/2006.

Às fls. 30-31, Consulta ao Controle de Autos de Infração do sistema Datavisa.

Às fls. 32-34, tem-se a decisão recorrida que manteve o auto de infração sanitária e aplicou à autuada penalidade de multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), dobrada para R\$12.000,00 (doze mil reais), em razão de reincidência.

À fl. 35, Certidão de Antecedentes atestando o trânsito em julgado do processo administrativo sanitário PAS 25743.062728/2008-28, em 25/4/2011 para efeitos de reincidência.

À fl. 39, Certidão informando que verificou-se que a decisão anexada às fls. 32-34 encontra-se destituída de assinatura e data de emissão, não cumprindo os requisitos do art. 23 §1º da Lei nº. 9.784/1999.

Às fls. 40-42, tem-se nova decisão que manteve o auto de infração sanitária e aplicou à autuada penalidade de multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), dobrada para R\$ 12.000,00 (doze mil reais), em razão de reincidência.

O recurso administrativo sanitário interposto contra a referida decisão encontra-se às fls. 49-57.

Às fls. 58-74, Procuração; Atos Constitutivos da APPA; Contrato celebrado entre a APPA e a empresa Eloir Martins & Cia Ltda, para a coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos.

À fl. 80, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica.

Às fls. 83-84, em sede de juízo de retratação, a autoridade julgadora de primeira instância manteve na íntegra a decisão recorrida e, por conseguinte, a penalidade de multa cominada.

Às fls. 87-112, Solicitação de cópia do processo e documentos necessários para tal.

Às fls. 113-116, Voto nº. 721/2022 - CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

Às fls. 117-124, Extrato de Deliberação da GGREC da SJO 18/2022 (Aresto nº.1.511), publicado no DOU de 30/6/2022.

O recurso interposto em face da decisão de 2^a Instância, Expediente 4622394/22-7, encontra-se no processo SEI 3174781.

Após a não retratação pela GGREC, o recurso administrativo interposto quanto à decisão de 2^a Instância foi encaminhado à Diretoria Colegiada (DICOL), para deliberação em última instância, dado que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade do recurso, conforme disposto no DESPACHO Nº 141/2025/SEI/GGREC/GADIP/ANVIS (SEI 3424266).

É a síntese necessária para a análise do recurso.

2. Análise

2.1 Das alegações da recorrente

Diante da decisão da GGREC a recorrente interpôs novo recurso sob o expediente nº. 4622394/22-7, onde alegou:

(a) o autuante não aponta um critério objetivo pelo qual se possa afirmar, com juízo de certeza, que a quantidade de resíduos acomodados nas caçambas excedia sua capacidade de armazenamento;

(b) nas imagens constante do processo é possível perceber que os resíduos sólidos estão devidamente acondicionados dentro das caçambas;

(c) não é possível se constatar, pelas imagens, qualquer indicativo de proliferação de vetores transmissores de doenças;

(d) as normas apontadas no AIS tratam de princípios

e valores de dimensão abstrata;

(e) adotando-se uma interpretação extensiva das normas regulatórias, poderiam ser enquadradas como infração, um úmero de atividades envolvendo o gerenciamento de resíduos em áreas portuárias, o que enseja grande insegurança jurídica e inclusive dificulta qualquer discussão administrativa ou judicial da questão, ante a ausência de critérios objetivos de avaliação, pois não se sabe, a partir de qual parâmetro, restaria configurado o excesso da capacidade de armazenamento;

(f) foram adotadas as medidas solicitadas pelo servidor autuante;

(g) deve ser considerada a atenuante do inciso III, art. 7º, da Lei nº. 6.437/1977;

(h) o fato de a APPA ter adotado as providências necessárias e comunicado a empresa responsável pela retirada dos resíduos sólidos das caçambas com maior frequência, a fim de evitar que as caçambas coletoras de resíduos excedessem a sua capacidade, não foi, em momento algum considerado;

(i) incidência de prescrição, tendo em vista que da apresentação da defesa administrativa por parte da APPA, em 1/7/2011, até a decisão de primeira instância (válida), em 13/2/2017, passaram-se mais de cinco anos;

(j) despachos de mero encaminhamento não tem o condão de interromper a contagem do prazo prescricional.

2.2 Dos motivos da autuação

Na data de 16/6/2011, a recorrente foi autuada pela constatação das seguintes irregularidades: Durante a fiscalização de rotina na área portuária verificou-se que as caçambas coletoras de resíduos sólidos existentes na área portuária entre o AZ 9 e AZ 10 encontravam-se com quantidade de resíduos sólidos acima de sua capacidade de armazenamento, contribuindo para a proliferação de vetores, violando a Seção V Artigo 102 e Seção VIII Artigo 109 Inciso X da Resolução de Diretoria Colegiada - RDC 72, de 29 de dezembro de 2009, *in verbis*:

RDC 72/2009:

CAPÍTULO V - DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE PORTOS DE CONTROLE SANITÁRIO

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 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.

2.3 Do juízo quanto ao mérito

Primeiramente, quanto a questão de prescrição levantada pela recorrente, esta 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 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.

O artigo 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.

Já a contagem do prazo para a prescrição intercorrente interrompe-se a cada movimentação processual da Administração que impulsiona 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:

- 16/6/2011 – Lavratura do Auto de Infração, fls. 2-6.
- 1/9/2011 - Manifestação do servidor autuante, fl. 25.
- 7/11/2011 – Certidão de Reincidência, fl. 28.
- 30/4/2014 – Relatório, fls. 32-33.
- 12/1/2017 – Certidão, fl. 39.
- 13/2/2017 - Decisão de primeira instância, fls. 40-42.
- 14/3/2017 – Notificação da decisão de primeira instância, fl.79.

- 7/5/2019 – Decisão de Não Retratação, fls. 83-84.
- 2/5/2022 – Voto nº. 721/2022 - CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, fls. 113-116.
- 30/6/2022 – Publicação da decisão de segunda instância, fls. 117-124.

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 impulsiona 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”.

Por fim, trago a baila o entendimento da Procuradoria Federal junto à Anvisa em sua NOTA n. 00036/2024/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU: “(...), pode-se afirmar que quaisquer atos praticados pela Administração no sentido de impulsionar o processo administrativo sanitário, sejam eles imprescindíveis à prolação da decisão definitiva, sejam eles de mera organização processual, têm o condão de obstaculizar a concretização da prescrição intercorrente”.

Pertinente ao mérito,vê-se que no presente caso restam claramente demonstradas a autoria e a materialidade da infração sanitária, consoante bem exposto no Voto nº.721/2022/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA. Ademais, foram observados todos os requisitos constantes do artigo 13 da Lei nº 6.437/77 para a lavratura do AIS, com descrição da conduta, instrução processual e fundamentação adequadas, possibilitando o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório.

A recorrente inicia seu recurso alegando que a autoridade sanitária não aponta um critério objetivo pelo qual se possa afirmar que a quantidade de resíduos acomodados nas caçambas excedia sua capacidade de armazenamento.

No entanto, as fotos acostadas as fls. 4-5 dos autos demonstram com clareza que as que as caçambas encontravam-se preenchidas acima de sua capacidade volumétrica, restando claro que a quantidade de resíduos armazenados era incompatível com a capacidade da coletrora.

Sendo assim, também não merece prosperar a alegação da empresa de que nas imagens é possível perceber que os resíduos sólidos estão devidamente acondicionados dentro das caçambas, uma vez que é nítido nas imagens que a quantidade de resíduos sólidos excedia a capacidade das caçambas.

O correto acondicionamento e armazenamento de resíduos sólidos em portos devem seguir o disposto na norma sanitária pertinente. E a legislação sanitária é clara ao dispor que cabe à administração do porto o gerenciamento de resíduos sólidos gerados na área sob sua responsabilidade, bem como, manter as áreas sob sua responsabilidade isentas de criadouros de larvas, insetos, roedores e outros vetores transmissores de doenças. Logo, as administradoras têm ciência quanto sua responsabilidade legal pela manutenção da área portuária sob sua competência.

Desta forma, também não há que se falar que as normas apontadas no AIS tratam de princípios e valores de dimensão abstrata, adotando-se uma interpretação extensiva das normas regulatórias, tendo em vista que a norma determina a responsabilidade da Administração Portuária no gerenciamento de resíduos sólidos, bem como a obrigatoriedade de supervisionar as atividades da prestação de serviços que ocorram nas áreas sob sua responsabilidade.

Quanto à aplicação da atenuante prevista no inciso III do art. 7º da Lei nº.6.437/77, ressalta-se que 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 autuação. Assim, há que se configurar os dois elementos da atenuante: a ação imediata e a espontaneidade da ação. E, no caso, não há qualquer prova nos autos do processo que demonstre fazer jus a recorrente à referida

atenuante.

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. Cabe destacar que 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 XXXIII Lei nº. 6.437, de 20 de agosto de 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;

Em razão do necessário controle de legalidade dos atos administrativos, ao exame dos autos do processo, verifica-se ausência de atos ilegais, fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a reconsideração ou revisão da decisão ora recorrida.

Destarte, 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, estando afastada de pleno a incidência das atenuantes prevista no art. 7º da Lei nº 6.437/1977.

Esclarecemos, por fim, que o valor da multa se encontra nos limites da legalidade, 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)).

3. **Voto**

Diante de todo o exposto, VOTO por CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao recurso administrativo de 2a instância interposto pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA, mantendo a penalidade da multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), dobrada para R\$ 12.000,00 (dezesseis mil reais) em razão de reincidência, acrescida da devida atualização monetária.

É o entendimento que submeto à apreciação e deliberação da Diretoria Colegiada.

Documento assinado eletronicamente por **Frederico Augusto de Abreu Fernandes, Diretor Substituto**, em 30/06/2025, às 17:01, 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 **3643377** e o código CRC **3775B900**.

Referência: Processo nº
25743.370840/2011-72

SEI nº 3643377