

VOTO Nº 224/2026/SEI/DIRE4/ANVISA

Processo nº 25755.559787/2020-71

Expediente nº 0361503/26-1

	DIREITO ADMINISTRATIVO E SANITÁRIO. RECURSO ADMINISTRATIVO. ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM AEROPORTO. AUSÊNCIA DE CLORO RESIDUAL E DE PROGRAMA CONTÍNUO DE CONTROLE. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NÃO CONFIGURADA. CORREÇÃO DA CAPITULAÇÃO REGULAMENTAR SEM ALTERAÇÃO DOS FATOS OU PREJUÍZO À DEFESA. RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRADORA AEROPORTUÁRIA. PANDEMIA QUE NÃO AFASTA AS OBRIGAÇÕES SANITÁRIAS. INFRAÇÃO DE NATUREZA PREVENTIVA. MEDIDAS CORRETIVAS POSTERIORES. ATENUANTES NÃO CARACTERIZADAS. MULTA PROPORCIONAL. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.
--	---

Área responsável: GGPAF

Relator: Daniel Meirelles Fernandes Pereira

1. Relatório

Trata-se de recurso interposto pela Aeroportos do Nordeste do Brasil S.A., em face da decisão proferida em 2ª instância pela Gerência-Geral de Recursos (GGREC), na 32ª Sessão de Julgamento Ordinária (SJO), realizada no dia 12 de novembro de 2025, que decidiu, por unanimidade, CONHECER do recurso e NEGAR-LHE PROVIMENTO, acompanhando a posição do relator descrita no Voto nº. 427/2025/SEI/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

O processo administrativo sanitário foi instaurado a partir do Auto de Infração Sanitária nº 02/2020-CVPAF-PB, lavrado em razão de irregularidades constatadas durante inspeção realizada, em 17 de novembro de 2020, no Aeroporto Internacional Presidente Castro Pinto, consistentes, em síntese, na: a) ausência de cloro residual nos pontos de oferta de água potável localizados no terminal de passageiros e no ponto destinado ao abastecimento de veículos e aeronaves; e b) inexistência de programa contínuo de controle da qualidade da água potável no sistema de abastecimento do aeroporto.

As constatações foram registradas no Termo de Inspeção nº 114/2020-CVPAF-PB e corroboradas pelos resultados das análises realizadas nos pontos de amostragem. Em manifestação subsequente, a autoridade autuante manteve integralmente a autuação.

A área técnica classificou a conduta como de alto risco sanitário. Também foram

consideradas, para fins de dosimetria, a primariedade da autuada e sua capacidade econômica, enquadrada como empresa de médio porte, Grupo IV.

Em 20 de maio de 2022, foi proferida decisão administrativa de primeira instância, que julgou procedente a autuação e aplicou multa no valor de R\$ 32.000,00. A empresa foi notificada em 19 de setembro de 2022 e apresentou recurso em 10 de outubro de 2022.

A autoridade julgadora de primeira instância exerceu o juízo de não retratação em 27 de julho de 2023. Após a regular tramitação processual, a GGREC, na sessão de 12 de novembro de 2025, conheceu do recurso e negou-lhe provimento, conforme Aresto nº 1.739, publicado no Diário Oficial da União de 13 de novembro de 2025.

Cientificada da decisão em 8 de dezembro de 2025, a recorrente interpôs o presente recurso em 23 de dezembro de 2025. Por meio do Despacho nº 273/2026/SEI/GGREC/GADIP/ANVISA, a GGREC manteve a decisão recorrida em juízo de não retratação e encaminhou os autos à Diretoria Colegiada.

Em suas razões, a recorrente sustenta, em síntese: a) ocorrência da prescrição intercorrente, sob o argumento de que o processo teria permanecido paralisado por período superior a três anos; b) excepcionalidade do contexto decorrente da pandemia de Covid-19, caracterizadora, em seu entendimento, de caso fortuito ou força maior; c) existência de tratamento da água pela Companhia de Água e Esgotos da Paraíba – CAGEPA, atribuindo a ausência pontual de cloro residual ao seu decaimento natural nas tubulações; d) inexistência de risco sanitário concreto, diante da retirada dos bebedouros e da reduzida movimentação de passageiros; e) caráter pontual da ocorrência, ausência de dano efetivo à saúde pública e inexistência de reiteração; f) adoção imediata de medidas corretivas, mediante contratação de empresa especializada, realização de análises e implementação de Plano de Gestão de Água Potável; g) atuação de boa-fé e colaboração com a autoridade sanitária; h) desproporcionalidade da multa aplicada; i) incidência das circunstâncias atenuantes previstas no art. 7º, incisos I e III, da Lei nº 6.437/1977; e j) subsidiariamente, conversão da multa em advertência ou sua redução ao mínimo legal de R\$ 2.000,00. Ao final, requer o reconhecimento da prescrição intercorrente e o arquivamento do processo ou, no mérito, o cancelamento da penalidade. Subsidiariamente, postula a aplicação de advertência ou a redução da multa.

É o relatório.

2. **Análise**

2.1. **Juízo de Admissibilidade**

A admissibilidade do recurso administrativo exige o preenchimento dos pressupostos objetivos — previsão legal, regularidade formal e tempestividade — e subjetivos — legitimidade e interesse jurídico — previstos no art. 6º da RDC nº 266/2019, bem como a inexistência das hipóteses de não conhecimento estabelecidas no art. 63 da Lei nº 9.784/1999.

No caso, a recorrente foi intimada da decisão em 8 de dezembro de 2025 (SEI! 4005681) e interpôs o recurso em 23 de dezembro de 2025 (SEI! 4009920), dentro do prazo de 20 (vinte) dias previsto no art. 9º da RDC nº 266/2019, cujo termo final ocorreu em 29 de dezembro de 2025. Verificam-se, ainda, a previsão legal, a regularidade formal, a legitimidade, o interesse recursal e o não esgotamento da esfera administrativa.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, **CONHEÇO DO RECURSO ADMINISTRATIVO**, e passo ao exame do mérito.

2.2. **Preliminar. Da inexistência de prescrição intercorrente.**

A prescrição intercorrente, prevista no art. 1º, § 1º, da [Lei nº 9.873/1999](#), pressupõe que o processo administrativo permaneça paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem a prática de ato processual destinado à apuração dos fatos ou ao regular prosseguimento do feito.

Essa hipótese não se verifica nos autos.

A recorrente considera, para a contagem do prazo, o intervalo entre a apresentação do primeiro recurso, em 10 de outubro de 2022, e a ciência da decisão da GGREC, ocorrida em 8 de dezembro de 2025. O raciocínio desconsidera os atos administrativos praticados durante esse período, especialmente o juízo de não retratação proferido em 27 de julho de 2023.

O juízo de não retratação não constitui simples ato de encaminhamento. Trata-se de manifestação decisória expressamente prevista no art. 11 da RDC nº 266/2019, por meio da qual a autoridade julgadora reexamina os fundamentos do recurso e decide, motivadamente, pela manutenção ou reforma de sua decisão.

Entre o juízo de não retratação, de 27 de julho de 2023, e o julgamento colegiado realizado pela GGREC, em 12 de novembro de 2025, transcorreu período inferior a três anos. Também não houve intervalo superior a três anos em qualquer outro momento da tramitação processual.

A digitalização e a migração dos autos para o Sistema Eletrônico de Informações – SEI, realizadas em 24 de novembro de 2023, igualmente demonstram o regular impulso processual, embora sequer seja necessário recorrer a esse ato para afastar a alegação, diante da existência de manifestações decisórias dentro do período trienal.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça igualmente condiciona a prescrição intercorrente à efetiva paralisação do procedimento por prazo superior a três anos, o que não ocorreu no caso concreto.

Inexistindo paralisação processual por período superior ao prazo legal, deve ser rejeitada a prejudicial de prescrição intercorrente.

2.3. Mérito. Da alegada excepcionalidade decorrente da pandemia de Covid-19.

A pandemia de Covid-19, embora tenha constituído situação sanitária excepcional, não configura, por si só, causa automática de exclusão da responsabilidade administrativa sanitária.

O reconhecimento de caso fortuito ou força maior exigiria demonstração concreta do nexo causal entre o evento extraordinário e a impossibilidade objetiva de cumprimento da obrigação. A recorrente, contudo, não demonstrou que a pandemia tenha tornado impossível o monitoramento da qualidade da água, a manutenção dos níveis de desinfetante residual ou a elaboração do respectivo programa de controle.

Verifica-se o contrário, posto que o art. 7º, inciso II, da RDC nº 91/2016 determinava a revisão e a correção das práticas sanitárias sempre que o contexto epidemiológico exigisse medidas complementares. A emergência sanitária, portanto, reforçava a necessidade de controle da qualidade da água, em vez de suspender as obrigações regulamentares.

Ademais, não socorre a recorrente a alegação de que havia iniciado suas operações poucos meses antes da inspeção. O art. 10 da RDC nº 91/2016 exigia que o plano de amostragem estivesse disponível desde o início das operações e fosse mantido permanentemente atualizado.

A organização interna da concessionária, inclusive a contratação de empresas especializadas, insere-se no risco ordinário da atividade e não pode ser oposta à autoridade sanitária como causa excludente de responsabilidade.

A tese de caso fortuito ou força maior, portanto, não merece acolhimento.

2.4. Mérito. Da responsabilidade da concessionária e do abastecimento realizado pela CAGEPA.

O fato de a água ser fornecida e previamente tratada pela CAGEPA não afasta a

responsabilidade sanitária da administradora aeroportuária.

A RDC nº 91/2016 estabelecia obrigações próprias para o responsável pela administração e operação do aeroporto, notadamente a de assegurar a potabilidade da água em todos os pontos de oferta sob sua responsabilidade, manter sistema de controle contínuo e exigir do fornecedor os relatórios referentes à qualidade da água.

A responsabilidade da concessionária alcança o sistema interno de reservação e distribuição, desde o ingresso da água nas instalações aeroportuárias até os respectivos pontos de oferta. A potabilidade na origem não assegura, por si só, a manutenção das condições sanitárias após a passagem por reservatórios, redes internas, tubulações e pontos de consumo.

A alegação de que a ausência de cloro residual poderia decorrer do decaimento natural ao longo das tubulações não exclui a irregularidade. Ao contrário, o fenômeno invocado evidencia a necessidade do monitoramento nos pontos terminais da rede e da adoção de medidas corretivas destinadas a assegurar a concentração mínima do desinfetante residual.

O parâmetro sanitário não se limita à comprovação de que a água foi tratada em sua origem. Exige-se que, nos pontos de oferta, sejam preservadas as condições físico-químicas e microbiológicas estabelecidas pela regulamentação.

Além disso, a falta de cloro residual e a ausência do programa contínuo de controle constituem irregularidades autônomas. Ainda que se admitisse a regularidade do tratamento realizado pela CAGEPA, permaneceria caracterizada a infração decorrente da inexistência de instrumento sistemático de gestão e monitoramento da água no âmbito do aeroporto.

Assim, subsistem a materialidade e a autoria das infrações atribuídas à recorrente.

2.5. Mérito. Da existência de risco sanitário. Do caráter pontual, da ausência de dano e da não reiteração.

A ausência de comprovação de dano efetivo à saúde de passageiros ou trabalhadores não descaracteriza a infração.

As normas sanitárias possuem natureza essencialmente preventiva e destinam-se a impedir a criação ou a manutenção de situações capazes de comprometer a saúde coletiva. A consumação da infração administrativa não depende da ocorrência de enfermidade, surto ou dano individual concretamente identificado.

A ausência de cloro residual nos pontos de oferta representa perda de importante barreira de segurança contra a sobrevivência e a multiplicação de microrganismos patogênicos. Essa circunstância, associada à inexistência de programa contínuo de controle, impossibilita a verificação sistemática da potabilidade da água e justifica a classificação técnica de alto risco sanitário.

Também deve ser considerado que a irregularidade alcançou mais de um ponto do sistema, inclusive o ponto destinado ao abastecimento de veículos e aeronaves, circunstância que amplia o potencial de exposição e de disseminação do risco.

A retirada temporária dos bebedouros não afastou integralmente o risco. O conceito regulamentar de água para consumo humano compreende não apenas a água destinada à ingestão, bem como aquela utilizada na preparação de alimentos e na higiene pessoal. Ademais, permaneceram outros pontos integrados ao sistema aeroportuário.

A reduzida utilização de determinados pontos tampouco dispensava o controle sanitário. O Anexo II da RDC nº 91/2016, ao tratar dos pontos de amostragem, conferia especial atenção aos pontos que permanecessem sem uso por períodos prolongados, justamente em razão dos riscos associados à estagnação e à deterioração da qualidade da água.

Desse modo, a retirada dos bebedouros e a redução do fluxo de passageiros não eliminam a infração nem afastam o risco sanitário apurado.

No mesmo sentido, a alegação de que a ocorrência teria sido pontual não encontra respaldo suficiente nos elementos dos autos.

A ausência de cloro residual foi constatada em diferentes pontos de oferta, simultaneamente à inexistência de programa contínuo de controle da qualidade da água. Não se tratou, portanto, de simples oscilação isolada de um único parâmetro, mas de deficiência relacionada à própria estrutura de monitoramento e gestão sanitária do sistema.

A inexistência de dano efetivo não afasta a tipicidade, pois a legislação sanitária também tutela a exposição potencial da coletividade a condições inadequadas. A classificação de risco não depende da demonstração de resultado lesivo consumado.

Quanto à ausência de novas infrações da mesma natureza após 2020, trata-se de circunstância posterior que não elimina a irregularidade já consumada. A primariedade da empresa foi reconhecida e considerada na dosimetria, não havendo fundamento para que a ausência de reincidência seja valorada novamente como causa autônoma de redução, sob pena de duplicidade valorativa.

A tese, portanto, não altera a conclusão quanto à responsabilidade administrativa.

2.6. Mérito. Das medidas corretivas posteriores. Da boa-fé.

As providências adotadas pela recorrente após a inspeção — contratação de empresa especializada, realização de novas análises, apresentação de laudos e implementação de Plano de Gestão de Água Potável — são relevantes para a recomposição da regularidade sanitária, mas não possuem eficácia retroativa para afastar a infração anteriormente consumada.

A contratação da empresa especializada ocorreu em 9 de dezembro de 2020, após a inspeção e a formalização da atuação fiscal. Da mesma forma, os laudos e planos posteriormente apresentados demonstram adequação superveniente, mas não infirmam os resultados obtidos na inspeção de 17 de novembro de 2020 nem comprovam a existência, naquela data, do programa contínuo exigido pela regulamentação.

A regularização posterior constitui dever do administrado e objetiva cessar a situação irregular. Não equivale ao reconhecimento de inexistência da infração nem impede a aplicação da sanção correspondente.

Consequentemente, as medidas corretivas não constituem fundamento para cancelar a penalidade.

Ademais, a alegada boa-fé e a postura colaborativa da empresa não afastam a responsabilidade administrativa sanitária.

A observância das determinações da autoridade sanitária, a apresentação de documentos e a adoção das providências necessárias à regularização integram os deveres jurídicos do administrado. Tais comportamentos, embora adequados, não constituem causa legal de exclusão da infração.

As infrações sanitárias em exame possuem natureza objetiva quanto ao descumprimento do dever regulamentar, não sendo indispensável a demonstração de dolo ou de propósito deliberado de violação. A falta de má-fé impede, quando cabível, a incidência da agravante prevista no art. 8º, inciso VI, da Lei nº 6.437/1977, mas não se converte automaticamente em circunstância atenuante.

No caso, não houve aplicação de agravante por dolo, fraude ou má-fé. A alegação, portanto, não repercute sobre a conclusão administrativa nem sobre a dosimetria realizada.

2.7. Mérito. Da dosimetria. Das circunstâncias atenuantes do art. 7º, incisos I e III, da Lei nº 6.437/1977. Da proporcionalidade da multa.

A dosimetria deve observar, de forma sucessiva e fundamentada na (a) existência de circunstâncias atenuantes e agravantes previstas nos arts. 7º e 8º da Lei nº 6.437/1977; (b)

classificação da natureza da infração, nos termos do art. 4º da Lei nº 6.437/1977; (c) correspondente faixa legal de multa estabelecida pelo art. 2º, § 1º, da Lei nº 6.437/1977; (d) a gravidade e as consequências da infração, os antecedentes do infrator e sua capacidade econômica, conforme o art. 6º da Lei nº 6.437/1977; e (e) quando existente, a reincidência e seus efeitos legais.

Essa metodologia explicitada nos Pareceres nº 00055/2026 e nº 00056/2026/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU, concretiza os princípios da individualização, proporcionalidade e razoabilidade, assegurando que a sanção cumpra suas funções repressiva, preventiva e restauradora da ordem sanitária.

No caso concreto, a Administração adotou a faixa correspondente às infrações leves, de R\$ 2.000,00 a R\$ 75.000,00, portanto a faixa legal mais favorável à recorrente; reconheceu a primariedade da autuada; não aplicou o fator de duplicação decorrente de reincidência; considerou a classificação técnica de alto risco sanitário; considerou a capacidade econômica da empresa, enquadrada como de médio porte, Grupo IV; e aplicou uma única multa, sem multiplicação automática por ponto de coleta ou cumulação indevida de valores.

Não se encontra caracterizada a circunstância prevista no art. 7º, inciso I, da Lei nº 6.437/1977, aplicável quando a ação do infrator não tenha sido fundamental para a consecução do evento.

A recorrente era responsável pela administração do aeroporto e, conseqüentemente, pela gestão sanitária da rede interna, pelo monitoramento dos pontos de oferta e pela manutenção do programa contínuo de controle. Sua omissão relaciona-se diretamente às irregularidades verificadas, não podendo ser considerada meramente acessória ou secundária.

O fornecimento da água pela CAGEPA não rompe o nexo de responsabilidade, pois a concessionária possuía deveres próprios de controle e garantia da potabilidade após o ingresso da água no sistema aeroportuário.

Também não incide a atenuante prevista no art. 7º, inciso III, da Lei nº 6.437/1977. O dispositivo exige que o infrator, por espontânea vontade, imediatamente procure reparar ou minorar as consequências do ato lesivo à saúde pública.

Os requisitos são cumulativos. As medidas foram adotadas após a inspeção e em decorrência da atuação da autoridade sanitária, o que afasta a espontaneidade exigida pela lei. Ademais, a contratação da empresa especializada ocorreu semanas após a constatação fiscal, não se evidenciando reparação espontânea e imediata nos termos estritos do dispositivo.

Providências tomadas em cumprimento às determinações sanitárias são obrigatórias e não se confundem com a iniciativa espontânea qualificada pela norma como circunstância atenuante.

Logo, não estão configuradas as atenuantes invocadas.

Assim sendo, o valor de R\$ 32.000,00 encontra-se dentro dos limites legalmente estabelecidos e é inferior ao ponto médio aritmético da faixa aplicável, correspondente a R\$ 38.500,00. Não se verifica o excesso manifesto ou afastamento dos critérios legais.

A atualização do débito para valor superior ao montante originário representa mera correção monetária, destinada à preservação de seu valor real, e não agravamento ou aplicação de nova penalidade.

A primariedade, por sua vez, não assegura ao infrator o direito subjetivo à multa mínima. Trata-se de um dos elementos da individualização da sanção, a ser ponderado conjuntamente com a gravidade da conduta, o risco sanitário e a capacidade econômica.

A fixação da multa no mínimo legal seria incompatível com o alto risco sanitário atribuído à conduta, com a ausência de desinfetante residual em diferentes pontos de oferta e, sobretudo, com a inexistência de programa contínuo de controle, deficiência de caráter

estrutural que comprometia a gestão sanitária do sistema.

Não se constata, portanto, ofensa aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade ou adequação entre meios e fins.

2.8. **Mérito. Da inviabilidade de conversão da multa em advertência.**

Embora o art. 10, inciso XXXIII, da Lei nº 6.437/1977 admita a aplicação de advertência ou multa, a escolha da sanção deve considerar as circunstâncias concretas da infração.

A advertência não constitui consequência automática da primariedade, tampouco sanção obrigatória para infrações sem dano efetivamente comprovado. A Administração deve selecionar a medida adequada à gravidade da conduta, ao risco criado e à necessidade de prevenção de novas irregularidades.

No presente caso, a constatação de ausência de cloro residual em múltiplos pontos, somada à inexistência de programa contínuo de controle da qualidade da água e à classificação de alto risco sanitário, torna a advertência insuficiente para atender às finalidades preventiva e repressiva da legislação sanitária.

A manutenção da multa, em valor compatível com a capacidade econômica da recorrente e dentro da faixa legal mais favorável, revela-se medida adequada e proporcional.

3. **Voto**

Ante o exposto, **VOTO por CONHECER do recurso administrativo interposto por Aeroportos do Nordeste do Brasil S.A. e, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo a penalidade de multa no valor originário de **R\$ 32.000,00**, acrescida da correspondente atualização monetária.

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



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Meirelles Fernandes Pereira, Diretor**, em 23/07/2026, às 08:59, 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 **4386680** e o código CRC **17E2507D**.

Referência: Processo nº 25755.559787/2020-71

SEI nº 4386680