

VOTO Nº 067/2021/SEI/DIRE1/ANVISA

ROP 016/2021, ITEM DE PAUTA 3.1.2.5

Processo Datavisa nº 25755.578503/2011-21

Expediente nº 0606975/20-4

Empresa: COMPANHIA DOCAS DA PARAÍBA

CNPJ: 02.343.132/0001-41

Assunto da Petição: Recurso Administrativo de 2ª Instância.

Empresa autuada por “*não manter as instalações do sanitário público próximo ao Armazém 05 do cais portuário em condições operacionais e higiênico-sanitárias satisfatórias, bem como por não disponibilizar aos usuários artigos descartáveis para a higiene pessoal e produtos líquidos para a higiene das mãos*”. Materialidade da infração comprovada. Agravamento de pena em fase recursal em virtude de correção do porte da empresa à época da infração. Cumpridos todos os requisitos formais para o agravamento da penalidade.

Voto por NEGAR PROVIMENTO ao presente recurso mantendo-se a penalidade de multa no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), dobrada para R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) em virtude da reincidência.

Relator: Antonio Barra Torres

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso administrativo interposto sob expediente nº 0606975/20-4 (fls. 95-120) pela COMPANHIA DOCAS DA PARAÍBA em face da decisão proferida pela Gerência-Geral de Recursos (GGREC) na Sessão de Julgamento Ordinária – SJO nº 02/2020, realizada nos dias 22 e 23/01/2020, que decidiu, por unanimidade, CONHECER do recurso sob expediente 0699522/15-5 e NEGAR-LHE PROVIMENTO, e ainda REVER DE OFÍCIO A DECISÃO RECORRIDA para majorar a penalidade de multa ao valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), dobrada para R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) em virtude da reincidência, acompanhando a posição da relatoria descrita no Voto nº 942/2019-CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA (fls. 84-87).
2. Na data de 12/09/2011, a Companhia Docas da Paraíba foi autuada.
3. À fl. 04, consta Termo de Inspeção nº 087/2011-PTPAF.
4. Às fls. 13-14, constam fotografias da inspeção.

5. À fl. 17, consta extrato do datavisa atestando o enquadramento da autuada como microempresa.
6. Às fls. 18-19, consta extrato do datavisa atestando reincidência da empresa quanto a anteriores condenações por infrações à legislação sanitária, tendo em vista a existência de trânsito em julgado datado de 27/02/2008 nos autos do PAS 25755.241454/2005-50 – AIS 286321/05-9-CVPAF/PB.
7. À fl. 21, tem-se a decisão de primeira instância administrativa, a qual manteve a autuação e aplicou à empresa penalidade de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), dobrada para R\$ 8.000,00 (oito mil reais) em virtude da reincidência.
8. Inconformada com os termos da decisão inicial, a empresa interpôs recurso administrativo sanitário, acostado às fls. 26-39.
9. À fl. 50, consta nova certidão de antecedentes confirmando a reincidência da empresa quanto a anteriores condenações por infrações à legislação sanitária, tendo em vista a existência de trânsito em julgado datado de 17/08/2011 nos autos do PAS 25755.001297/2007-11.
10. Às fls. 52-53, consta Ofício nº 083/2017-CAJIS/DIMON/ANVISA, que solicitou à empresa o encaminhamento da DIPJ para fins de comprovação de porte econômico.
11. Às fls. 55-59, consta resposta da empresa ao Ofício nº 083/2017- CAJIS/DIMON/ANVISA.
12. À fl. 60, Despacho nº 447/2017-CAJIS/DIMON/ANVISA à GEGAR.
13. À fl. 61, Despacho nº 1.654/2017-GEGAR/GGGAF/DIGES, segundo o qual a empresa era enquadrada como de Médio Porte – Grupo III no ano de 2014.
14. Às fls. 62-64, em sede de juízo de reconsideração, a autoridade julgadora de primeira instância administrativa conheceu do recurso interposto, não acolhendo as razões oferecidas e opinando pela adequação da penalidade pecuniária, considerando as informações da DIPJ referente ao porte da empresa à época da emissão da decisão inicial.
15. À fl. 66, consta Ofício nº 029/2019-CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, que cientificou sobre a possibilidade de agravamento da decisão inicial e comunicou prazo para a formulação de alegações.
16. Às fls. 67-82, consta resposta da empresa ao Ofício nº 029/2019- CRES2/GGREC/GADIP.
17. Às fls. 84-87, consta Voto nº 942/2019-CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, pelo conhecimento e não provimento do recurso, com revisão de ofício da decisão recorrida para majorar a penalidade de multa ao valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), dobrada para R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) em virtude da reincidência.
18. À fl. 88, 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.
19. À fl. 91, Ofício PAS nº 3-079/2020-GEGAR/GGGAF/ANVISA, o qual comunicou à empresa a decisão da GGREC.
20. Às fls. 95-120, tem-se o recurso administrativo interposto pela empresa contra a decisão da GGREC.

II. ANÁLISE

a. Da admissibilidade do recurso

21. De acordo com o parágrafo único do artigo 30 da Lei nº 6.437/77 c/c o artigo 9º da Resolução-RDC nº 266/2019, o prazo para interposição do recurso é de 20 (vinte) dias, contados da ciência do interessado. Assim, considerando que a ciência da autuada ocorreu em 05/02/2020, conforme Aviso de Recebimento à fl. 93, o prazo final para apresentação do recurso era até o dia 26/02/2020.
22. Observa-se que o recurso foi protocolado por via postal no dia 21/02/2020 (carimbo no envelope à fl. 120), sendo, portanto, a peça recursal tempestiva. Ademais, tem-se que o

recurso foi interposto por pessoa legitimada perante a ANVISA e não houve exaurimento da esfera administrativa.

23. Assim, CONHECE-SE o recurso, tendo em vista presentes os requisitos de admissibilidade.

b. Dos motivos da autuação

24. Em 12/09/2011, a Companhia Docas da Paraíba foi autuada por não manter as instalações do sanitário público próximo ao Armazém 05 do cais portuário em condições operacionais e higiênico-sanitárias satisfatórias, bem como por não disponibilizar aos usuários artigos descartáveis para a higiene pessoal e produtos líquidos para a higiene das mãos, em violação ao artigo 109, inciso II, da Resolução-RDC nº 72/2009, *in verbis*:

Resolução-RDC nº 72/2009:

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: [...]

II - manter, na extensão da área sob sua responsabilidade, as instalações de sanitários em condições operacionais e higiênico-sanitárias satisfatórias, disponibilizando aos usuários artigos descartáveis para a higiene pessoal e produtos líquidos para higienização das mãos.

c. Da decisão da GGREC

25. A GGREC, em sua análise, decidiu que, *tendo em vista ser incontroversa a materialidade e a autoria da conduta infracional, VOTO POR CONHECER DO RECURSO E NEGAR-LHE PROVIMENTO, e ainda REVER DE OFÍCIO A DECISÃO RECORRIDA para majorar a penalidade de multa ao valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), dobrada para R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) em virtude da reincidência.*

d. Das alegações da recorrente

26. Em seu recurso de 2ª Instância, a empresa alega, em suma que:

(a) imediatamente após o conhecimento do AIS, tomou as medidas emergenciais e necessárias ao saneamento das problemáticas contidas na notificação mencionada;

(b) é importante que a Anvisa considere as ações cotidianas que são desempenhadas no sentido de solucionar os problemas pontuais, apesar das limitações administrativa e financeiras existentes;

(c) sempre acatou as determinações emanadas pelos representantes da Anvisa no porto, agindo de boa-fé e adotando as medidas solicitadas, o que justifica a conversão da multa pecuniária em advertência;

(d) não é reincidente específica e que atuou com toda a sua capacidade para solucionar o problema e não mais incorrer na mesma falha, de modo que não há que se aplicar a agravante da pena, caso de entenda pela manutenção da penalidade;

(e) o serviço portuário é essencial e de interesse público;

(f) se houve alguma pequena falha no ou omissão da empresa, não foi por dolo ou vontade deliberada em obstar ou contrariar a efetividade das obrigações e a consecução dos objetivos pertinentes;

(g) a penalidade de multa aplicada obsta a prestação de serviço público pela Companhia por lhe impor despesa econômica que apenas prejudica o seu funcionamento operacional

e não serve ao interesse público;

(h) a multa aplicada representa explícita afronta ao princípio da proporcionalidade e do interesse público, sendo que o melhor procedimento a ser tomado consiste na transformação da multa aplicada em advertência;

(i) a advertência é uma das penalidades a ser considerada pela autoridade sanitária e a mais adequada, tendo em vista a presença de circunstância atenuante, o princípio da proporcionalidade e a não reincidência específica;

(j) restou configurada a atenuante prevista no inciso III do artigo 7º da Lei nº 6.437/1977.

Pugna, por fim, pela conversão da multa em advertência ou, subsidiariamente, pela redução da multa ao mínimo legal ou pelo afastamento do agravamento.

e. Do Juízo quanto ao mérito

27. Quanto ao mérito da autuação, assim consta no Termo de Inspeção nº 087/2011-PTPAF, acostado à fl. 04:

“Ao(s) nove (dias) do mês de setembro do ano de 2011 às 09h15min, no exercício de fiscalização sanitária, ao inspecionar as instalações (condições internas) do sanitário público, localizada próximo ao armazém 05 Porto de Cabedelo/PB, verificamos o seguinte:

Sanitário Público do Cais Portuário – Condições internas

- *Teto com sujidades;*
- *Presença de insetos (aranha)*
- *O revestimento dos banheiros e do compartimento para banho (cerâmica) com manchas escuras e sinais de acúmulo de lodo;*
- *Os lavatórios (cerâmica) com manchas escuras e sinais de acúmulo de lodo;*
- *Ausência de artigos descartáveis para higiene pessoal e produtos líquidos para higienização das mãos dos usuários;*
- *Recipientes para sabão líquido danificados;*
- *Porta toalha de papel necessitando de limpeza e desinfecção;*
- *Quadro de energia fora do padrão específico;*
- *Lixeiras encontravam-se sem tampas e sem sacos plásticos;*
- *As caixas descargas dos vasos sanitários encontravam-se com vazamentos;*
- *Vasos sanitários e as tampas de proteção, no entanto necessitando de limpeza e desinfecção;*
- *O revestimento do piso da entrada do sanitário encontrava-se quebrado.”*

28. Verifica-se ainda que consta nos autos, às fls. 13-14, fotografias tiradas no dia da inspeção sanitária, demonstrando as condições descritas no termo de inspeção. Assim, pela análise dos documentos que instruem os autos, tem-se por comprovada a materialidade da infração sanitária.

29. A Resolução-RDC nº 72/2009 é clara ao conferir à administradora portuária a responsabilidade pela manutenção das instalações dos sanitários nas áreas sob sua responsabilidade em condições operacionais e higiênico-sanitárias satisfatórias, bem como pela disponibilização de artigos descartáveis para a higiene pessoal e produtos líquidos para higiene das mãos, o que não se observou durante a inspeção sanitária.

“Resolução-RDC nº 72/2009:

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: [...]

II - manter, na extensão da área sob sua responsabilidade, as instalações de sanitários em condições operacionais e higiênico-sanitárias satisfatórias, disponibilizando aos usuários artigos descartáveis para a higiene pessoal e produtos líquidos para higienização das mãos.”

30. Em momento algum a Recorrente nega a ocorrência da infração sanitária, limitando-se a alegar que foram imediatamente adotadas ações corretivas. A adoção de medidas corretivas e preventivas para evitar novas violações à norma sanitária não afasta a infração já configurada e bem demonstrada pelos documentos que instruem os autos.
31. No que concerne ao risco sanitário da conduta infracional, cabe destacar que a não ocorrência de dano concreto não implica em ausência de risco sanitário. No âmbito da vigilância sanitária, o risco pode ser definido como a probabilidade da ocorrência de um evento adverso. Contudo, não é necessário que o dano se concretize para que se configure o risco à saúde da população. Ao contrário, as ações da vigilância sanitária devem pautar-se prioritariamente na prevenção da ocorrência de riscos e, conseqüentemente, de danos. Caso caracterizado o dano, ocorreria a aplicação de penalidade adequada ao dano ocorrido sendo, possivelmente, mais severa.
32. 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 n° 6.437/1977, *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;

33. No que concerne à dosimetria da pena, verificou-se a existência de razões para a revisão da penalidade de multa inicialmente cominada, o que ocorreu, de forma correta.
34. No curso da análise recursal, verificou-se que a decisão de primeira instância, proferida em 14/08/2014 (fl. 21), considerou para fins de dosimetria da pena, dentre outros aspectos, o porte econômico da empresa, a teor do § 3º do artigo 2º da Lei nº 6.437/77, nos seguintes termos: *“Consta nos autos às fls. 17 que a empresa em questão é cadastrada como de Micro Porte, sendo reincidente em processos administrativos por infrações sanitárias.”*
35. Contudo, após análise da DIPJ encaminhada pela empresa por solicitação da Coordenação de Análise e Julgamento das Infrações Sanitárias (CAJIS), a Gerência de Gestão da Arrecadação (GEGAR) confirmou o enquadramento da empresa no ano de 2014 como Média – Grupo III, conforme Despacho nº 1.654/2017-GEGAR/GGAF/DIGES (fl. 61).
36. Desta forma, tem-se que a empresa era, na realidade, de Médio Porte – Grupo III à época da prolação da decisão inicial e não Microempresa, como inicialmente considerado, de modo que não houve observância do disposto no § 3º do artigo 2º da Lei nº 6.437/1977, segundo o qual *“na aplicação da penalidade de multa a autoridade sanitária competente levará em consideração a capacidade econômica do infrator”*.
37. Ainda, insta salientar que a Procuradoria Federal junto à Anvisa se manifestou, por meio da Nota Cons nº 25/2013/PF-ANVISA/PGF/AGU, no sentido de que *“o porte econômico da*

empresa deve ser aferido quando da prolação do julgamento inicial”.

38. Quanto à possibilidade de agravamento da penalidade de multa em sede recursal, registra-se que o artigo 64 da Lei nº 9.784/1999 autoriza o agravamento da penalidade, desde que cientificado o interessado para apresentar suas alegações, *in verbis*:

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

39. Nesta hipótese, antes de possível gravame à situação do recorrente, deve-se oportunizar ao administrado a formulação de alegações antes da decisão que pretende majorar a penalidade. Tal oportunidade foi dada quando do envio do Ofício nº 029/2019-CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA (fl. 66), que cientificou sobre a possibilidade de agravamento da decisão inicial e comunicou o prazo para a formulação de alegações.
40. Em resposta, por meio do exp. 057449/19-0 (fls. 67-82), a empresa alegou que a Anvisa costumeiramente se utiliza de modo equivocado dos parâmetros aduzidos pela RDC nº 222/2006, uma vez que o artigo 46 da norma refere-se a valores, descontos e isenções da Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária, não possuindo similitude alguma com o caso dos autos.
41. Afirma que seria plenamente cabível a aplicação da penalidade de Advertência, tendo em vista a aplicação da atenuante prevista no artigo 7º, inciso III, da Lei nº 6.437/1977. Sustenta a ausência de razoabilidade na aplicação da multa, tendo em vista a essencialidade do serviço prestado pela empresa e a possibilidade de comprometimento da eficiência dos serviços prestados em decorrência da sanção pecuniária. Aduz que não deveria ser aplicada agravante da pena em razão da reincidência, uma vez que não é reincidente específica. Requer, ao fim, a conversão da multa em advertência ou, subsidiariamente, a redução da multa aplicada ao mínimo legal, a desconsideração da dobra em razão da reincidência, ou a não majoração da pena.
42. No que tange à alegação de impossibilidade de utilização dos parâmetros contidos na RDC nº 222/2006 para a dosimetria da pena, tem-se que a Lei nº 6.437/1977, que configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas e dá outras providências, determina em seu artigo 2º, §3º, que, sem prejuízo da consideração das agravantes e atenuantes, do risco sanitário e dos antecedentes da empresa, “a autoridade sanitária competente levará em consideração a capacidade econômica do infrator”.
43. No presente caso, a autoridade julgadora de primeira instância administrativa expressamente considerou a autuada como Microempresa. No entanto, após análise da DIPJ 2014/2013, a GEGAR classificou a empresa no ano de 2014 como de Médio Porte – Grupo III.
44. Tem-se, portanto, que a empresa em comento à época da decisão inicial era classificada como de Médio Porte – Grupo III e não como Microempresa.
45. Portanto, a capacidade econômica da Recorrente era superior àquela considerada na decisão inicial, fazendo-se necessária sua adequação para observância da determinação legal contida no §3º do artigo 2º da Lei nº 6.437/1977.
46. No que concerne aos antecedentes da empresa, esclarece-se que o extrato do datavisa às fls. 18-19 atestou a existência de trânsito em julgado da empresa datado de 27/02/2008 nos autos do PAS nº 25755.241454/2005-50, caracterizando assim a reincidência da empresa quanto a anteriores condenações por infrações à legislação sanitária.
47. Assim, tem-se 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.).

48. Tem-se, portanto, que foram observadas todas as formalidades legais, sendo oportunizado à empresa o exercício do seu direito de defesa previamente à concretização do agravamento.
49. Assim, comprovado o enquadramento da empresa como Médio Porte – Grupo III no ano de prolação da decisão inicial (2014), nos termos do Despacho nº 1.654/2017- GEGAR/GGGAF/DIGES/ANVISA à fl. 61, fez-se necessária a revisão de ofício da decisão recorrida a fim de corrigir o vício de legalidade consistente na não consideração do adequado porte econômico para fins de dosimetria da pena, consoante determina o §3º do artigo 2º da Lei nº 6.437/1977.
50. Verifica-se que o valor da multa se encontra no limite da legalidade, respeitando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, uma vez que, em sua dosimetria, levou-se em conta o porte econômico da empresa, o risco sanitário e a condição de recorrente da recorrente, nos termos da Lei nº 6.437/1977. A infração foi considerada leve, nos termos do art. 2º, parágrafo 1º, I, da Lei 6.437/77: I- nas infrações leves, de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais).

III. CONCLUSÃO DO RELATOR

51. Pelos fatos e fundamentos expostos acima, voto por CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao Recurso Administrativo, mantendo-se a penalidade de multa no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), dobrada para R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) em virtude da reincidência.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Barra Torres, Diretor-Presidente**, em 23/08/2021, às 11:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. § 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 **1567192** e o código CRC **CA6B04C2**.