

VOTO Nº 16/2026/SEI/DIRE5/ANVISA

Processo nº 25743.636742/2013-24

Expediente nº 4364798/22-3

Recorrente: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina

CNPJ nº 79.621.439/0001-91

INFRAÇÃO SANITÁRIA. SERVIÇOS EM PORTOS. CONDIÇÕES HIGIÊNICO-SANITÁRIAS. CONTROLE DE VETORES.

1. A manutenção de áreas portuárias em condições higiênico-sanitárias inadequadas, com presença de vetores e animais sinantrópicos nocivos, configura infração sanitária sujeita a penalidade de multa. Art. 104 da RDC 72/2009 e inciso XXXIII do art. 10 da Lei 6.437/1977.

2. A dosimetria da sanção administrativa deve observar a gravidade do fato, as consequências para a saúde pública e a capacidade econômica do infrator, permitindo-se a majoração da multa em sede recursal para assegurar a proporcionalidade e o caráter educativo da pena. Art. 6º da Lei 6.437/1977 e art. 64 da Lei 9.784/1999.

3. O agravamento da penalidade em recurso administrativo é admitido no exercício do poder-dever de autotutela da Administração Pública, desde que

seja a oportunizada à parte a manifestação e a apresentação de alegações antes da deliberação final sobre o mérito do recurso. Art. 64 da Lei 9.784/1999.

4. A conversão do julgamento em diligência apresenta-se como o instrumento processual adequado para harmonizar o dever de legalidade e o poder-dever de autotutela administrativa com a proteção ao direito de defesa do administrado. Art. 28 do Regimento Interno da Anvisa.

Manifestação: CONVERTER A DELIBERAÇÃO EM DILIGÊNCIA a fim de que se proceda à notificação da Recorrente para que, no prazo de 15 dias, manifeste-se especificamente sobre a possibilidade de majoração da penalidade de multa.

Área responsável: Gerência-Geral de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados (GGPAF)

Relatora: Daniela Marreco Cerqueira

1. RELATÓRIO

Submeto à apreciação desta Diretoria Colegiada o recurso administrativo interposto pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) contra a decisão proferida pela Gerência-Geral de Recursos (GGREC), que negou provimento ao recurso de primeira instância, mantendo a sanção de multa de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), dobrada para R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais) em virtude da reincidência.

O presente Processo Administrativo Sanitário (PAS) foi instaurado a partir do Auto de Infração Sanitária (AIS) nº 0911.318/13-5 (3075912, p. 4-5), lavrado em decorrência

da constatação durante inspeção de rotina na área portuária que o Armazém 13 estava em condições higiênico-sanitárias insatisfatórias. A equipe de fiscalização descreveu a "presença de grande quantidade de pombos, ratos, fezes de pombos, carcaças de ratos e pombos, várias tocas de roedores, acúmulo de água com grãos podres exalando odor desagradável" (sic.). Esse quadro fático foi documentado por meio de relatório e registros fotográficos que instruem o processo (3075912, p. 47-59).

A conduta foi enquadrada como violação ao art. 104 da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 72/2009, que impõe à administração portuária o dever de manter as áreas sob sua responsabilidade livres de criadouros de vetores e animais sinantrópicos nocivos. A infração foi tipificada com base no art. 10, inciso XXXIII, da Lei nº 6.437/1977, que define como infração sanitária o "descumprimento de normas legais e regulamentares, medidas, formalidades, outras exigências sanitárias, por empresas administradoras de terminais alfandegados, terminais aeroportuários ou portuários".

Em sua defesa (3075912, p. 7-19), a Recorrente arguiu, em síntese, a nulidade do auto de infração por vício formal decorrente da ausência de assinatura de seu representante legal, a suposta ausência de descrição objetiva da infração e sua ilegitimidade passiva, ao argumento de que atua apenas como autoridade portuária e não como operadora direta das atividades ali realizadas. No mérito, sustentou que a proliferação de vetores é endêmica no município e que adota medidas contínuas de controle, buscando afastar o nexo de causalidade entre sua omissão e o estado de degradação encontrado pelos agentes de fiscalização.

Após regular tramitação processual, sobreveio decisão de primeira instância que reconheceu a infração e aplicou a penalidade de multa no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), a qual foi dobrada para R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais) em razão da reincidência da empresa. A GGREC negou provimento ao recurso interposto contra a decisão de primeira instância, mantendo a penalidade pecuniária fixada.

O Voto nº 178/2025/SEI/DIRE3/ANVISA (3835911), do qual ora apresento respeitosa divergência, concluiu pelo conhecimento e desprovimento do recurso, mantendo-se a condenação e a penalidade de multa no patamar de R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), por considerar a infração devidamente caracterizada e a dosimetria da pena adequada aos

fatos e à legislação.

2. ANÁLISE

2.1. Do conhecimento do recurso

Acompanho a nobre Relatora quanto ao conhecimento do recurso administrativo interposto pela APPA, uma vez que se encontram preenchidos todos os pressupostos de admissibilidade, notadamente a tempestividade e a legitimidade da Recorrente.

2.2. Da concordância parcial: a caracterização da infração sanitária

Acompanho o entendimento da Relatora quanto à caracterização da infração sanitária, uma vez que a materialidade e a autoria do ilícito estão comprovadas.

A fiscalização registrou no Armazém 13/Faixa a presença de pombos, ratos, carcaças de animais e acúmulo de resíduos, o que constitui violação direta ao dever de manutenção estabelecido no art. 104 da RDC nº 72/2009, que assim dispõe:

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.

A norma exige que a administração portuária impeça a formação de criadouros de vetores e mantenha o ambiente livre de animais sinantrópicos. Este enquadramento jurídico fundamenta-se na tutela preventiva da saúde pública, sendo que a infração se consuma com a exposição ao risco, independentemente da demonstração de dano efetivo a qualquer indivíduo. A condição de reincidente da autuada, confirmada nos autos, reforça a consciência sobre as obrigações regulatórias e afasta qualquer alegação de desconhecimento das normas aplicáveis.

Portanto, a manutenção do auto de infração é medida impositiva diante do descumprimento dos padrões higiênico-sanitários exigidos para a operação portuária.

2.3. Do ponto de divergência: a necessária readequação da dosimetria da penalidade

Peço vênia para divergir fundamentalmente da conclusão referente à dosimetria da pena. A proposta de manutenção da multa no valor de R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais) revela-se, a meu ver, manifestamente insuficiente e desproporcional, não atende de forma satisfatória às finalidades pedagógica, preventiva e repressiva que são inerentes à sanção administrativa. A brandura da penalidade, diante da gravidade extrema dos fatos e da capacidade econômica da infratora, pode favorecer a manutenção da infração, em prejuízo do bem jurídico maior tutelado por esta Agência: a saúde da população.

A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece, em seu art. 2º, que a Administração obedecerá, dentre outros, aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. O mesmo artigo, em seu parágrafo único, inciso VI, impõe o critério de "adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público". A dosimetria da pena administrativa deve ser um ato motivado e que permita ao administrado compreender as razões que levaram a autoridade a fixar a sanção em um determinado patamar.

A Lei nº 6.437/1977 estabelece os parâmetros para a graduação da penalidade de multa, dispondo em seu art. 6º que a autoridade sanitária deve considerar, de forma conjunta, a gravidade do fato, as circunstâncias atenuantes e agravantes e os antecedentes do infrator. Para as infrações classificadas como leves, o diploma legal prevê multa no intervalo de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais). No caso em exame, a decisão de primeira instância enquadrou a conduta como infração leve e fixou a pena-base no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais).

Todavia, uma análise dos critérios legalmente previstos evidencia que o valor inicialmente arbitrado mostra-se incompatível com o porte econômico da Recorrente (Grande Porte - Grupo I). Ainda que mantida a classificação formal da infração como leve, o montante fixado revela-se insuficiente para refletir a capacidade econômica do infrator e o caráter pedagógico da sanção, elementos essenciais à efetividade do poder de polícia sanitária.

A gravidade concreta dos fatos apurados reforça essa conclusão. A infração envolveu condições higiênico-sanitárias

severamente inadequadas em instalações portuárias, com registro de presença de roedores, fezes e carcaças de animais, cenário que extrapola a mera irregularidade formal e representa risco relevante à saúde pública.

Em outra oportunidade, já manifestei entendimento no sentido de que o valor máximo previsto para as infrações classificadas como leves deve ser reservado àquelas hipóteses excepcionais em que, embora a conduta não se enquadre formalmente como infração grave, aproxima-se materialmente desse patamar em razão da concomitância de múltiplas circunstâncias desfavoráveis devidamente comprovadas nos autos. Nesses casos, a elevada reprovabilidade da conduta, aliada à presença de fatores como risco sanitário significativo, impacto concreto à saúde pública e extensão dos efeitos da irregularidade, autoriza a fixação da penalidade em valor próximo ao limite superior da faixa legal, como forma de assegurar a proporcionalidade da resposta sancionatória e a efetividade do poder de polícia.

No caso em análise, o cenário apurado revela a presença simultânea e significativa de ratos e pombos, bem como de carcaças em decomposição, fezes, tocas de roedores e grãos deteriorados em contato com água estagnada, em ambiente destinado ao armazenamento de alimentos. Esse conjunto de circunstâncias não configura uma irregularidade meramente procedimental, indicando condições aptas a potencializar a disseminação de agentes patogênicos e zoonoses relevantes, tais como leptospirose, salmonelose, hantavirose e criptococose.

Além disso, o local fiscalizado integra um porto caracterizado por intensa circulação de mercadorias e pessoas, de modo que os potenciais efeitos da situação constatada não se restringem ao ambiente interno, projetando-se sobre a cadeia logística e, em perspectiva mais ampla, sobre a própria saúde coletiva. Nessa linha, o inciso II do art. 6º da Lei nº 6.437/1977 estabelece que a graduação da penalidade deve levar em consideração a gravidade do fato, especialmente à luz de suas consequências para a saúde pública.

Outro ponto a ser destacado é que a Recorrente é classificada como entidade de Grande Porte - Grupo I, o que evidencia elevada capacidade econômica nos parâmetros regulatórios adotados por esta Agência. O princípio da proporcionalidade, especialmente em sua dimensão

individualizadora, impõe que a sanção aplicada seja apta a cumprir função pedagógica e dissuasória, considerando tanto a gravidade da infração quanto o porte do infrator.

Nesse contexto, uma multa reduzida tende a produzir impacto reduzido sobre uma entidade dessa dimensão econômica, podendo ser absorvida como custo operacional ordinário. Essa circunstância enfraquece o caráter preventivo da sanção e demanda reflexão à luz do § 3º do art. 2º da Lei nº 6.437/1977, que expressamente impõe a consideração da capacidade econômica do infrator na aplicação da penalidade.

A análise da proporcionalidade da sanção mostra-se ainda mais relevante quando comparada com precedente administrativo desta própria Agência, em observância aos princípios da isonomia e da segurança jurídica. Como parâmetro orientativo, destaco o julgamento do [Processo Administrativo Sanitário nº 25748.351346/2017-58](#), também relativo a empresa de grande porte à qual foi imputada a infração de transporte de produtos cosméticos sem a devida Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE). A infração foi classificada como leve, tendo sido aplicada multa no valor de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais), correspondente ao teto legal da categoria.

A comparação entre os casos evidencia assimetria relevante na aplicação das sanções. Enquanto o precedente mencionado tratava de irregularidade documental, com risco sanitário abstrato, no presente processo está em exame situação material concreta, com risco efetivo e potencialmente elevado à saúde pública. Essa diferença fática recomenda tratamento sancionatório mais rigoroso no caso em análise, de modo a preservar a coerência decisória e a aplicação equânime dos critérios legais.

No caso presente, onde há risco material gravíssimo com carcaças em decomposição e roedores em área de alimentos, a multa aplicada foi de apenas R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais). Manter essa disparidade fere o princípio da isonomia. A integridade do sistema sancionador exige que riscos biológicos reais sejam punidos com rigor superior ou ao menos igual aos riscos documentais.

Diante desse conjunto de elementos, entendo que a majoração da penalidade se apresenta como medida adequada à luz dos princípios da legalidade, da proporcionalidade e da proteção à saúde coletiva. A conduta da Recorrente,

considerando a extrema gravidade do fato, o risco epidêmico em uma área portuária internacional e sua capacidade econômica, deve ser sancionada no patamar superior da classe de infrações.

2.4. Da possibilidade de agravamento da sanção em sede recursal

A possibilidade de agravamento da sanção administrativa em sede de recurso - instituto conhecido como *reformatio in pejus* (reforma para pior) - constitui tema sensível no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, por envolver a tensão entre a proteção das garantias do administrado e o dever da Administração de assegurar a observância estrita da legalidade e do interesse público primário.

A doutrina e a jurisprudência administrativas, longe de apresentarem consenso, estruturam-se tradicionalmente em três correntes interpretativas.

A corrente da inadmissibilidade sustenta que o agravamento da sanção em recurso interposto exclusivamente pelo administrado violaria os princípios do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica, funcionando como mecanismo indireto de coerção e desestímulo ao exercício do direito de recorrer. Em posição intermediária, a corrente mista admite a *reformatio in pejus* apenas em hipóteses objetivas, notadamente quando destinada à correção de ilegalidades evidentes - como a fixação de penalidade aquém do mínimo legal, vedando, contudo, reavaliações discricionárias baseadas em juízos subjetivos de conveniência ou oportunidade. Por fim, a corrente da admissibilidade plena defende que a Administração Pública não apenas pode, mas deve agravar a sanção sempre que constatar erro, ilegalidade ou desproporcionalidade na decisão recorrida, em razão do poder-dever de autotutela e da supremacia do interesse público.

Adoto a corrente da admissibilidade plena, compreendida à luz de uma interpretação sistemática e teleológica do ordenamento jurídico. No processo administrativo, o recurso não devolve ao órgão revisor apenas as razões deduzidas pelo recorrente, mas toda a matéria de interesse público subjacente ao ato impugnado. A lógica da devolutividade ampla decorre da própria natureza do controle administrativo, orientado não à proteção exclusiva de interesses individuais, mas à realização da finalidade pública e à conformidade dos atos estatais com a legalidade.

O fundamento normativo central dessa compreensão encontra-se no art. 64 da Lei nº 9.784/1999, que confere expressamente ao órgão competente a prerrogativa de confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida. A faculdade de "modificar" não se limita, por interpretação lógica e funcional, à mitigação da penalidade aplicada, abrangendo igualmente sua majoração. A norma não comporta leitura restritiva que busque importar, de forma automática, a vedação da *reformatio in pejus* própria do processo penal.

Com efeito, a segurança jurídica, longe de ser comprometida, é reforçada quando a Administração atua de forma previsível, transparente e fundamentada, corrigindo sanções manifestamente inadequadas aos parâmetros legais de gravidade, risco e reprovabilidade da conduta.

Cumpra ainda destacar que a própria Lei nº 9.784/1999 distingue, de maneira clara, o regime da revisão administrativa (art. 65), em que há vedação expressa à *reformatio in pejus*, da fase recursal ordinária, na qual tal limitação não foi reproduzida pelo legislador. Essa opção normativa revela, por interpretação lógica e sistemática, a intenção de autorizar o agravamento da decisão durante o processamento regular dos recursos administrativos, como instrumento de preservação da legalidade e da coerência sancionatória.

No âmbito específico da vigilância sanitária, essa competência assume contornos ainda mais densos, convertendo-se em verdadeiro poder-dever. A tutela da saúde coletiva constitui matéria de ordem pública, indisponível, que impõe à Administração o dever de adequar a sanção à gravidade real do ilícito. A manutenção de penalidades irrisórias, dissociadas do risco sanitário envolvido, compromete a eficácia do poder de polícia e pode ser compreendida, na prática, como autorização implícita ao descumprimento de normas sanitárias.

Assim, a atuação do órgão recursal no sentido de majorar a sanção não representa afronta às garantias do administrado, mas expressão legítima da autotutela administrativa, orientada pelos princípios da legalidade, da finalidade e da supremacia do interesse público. A correção do ato sancionatório, quando demonstrada sua inadequação técnica ou jurídica, não é mera faculdade discricionária, mas obrigação institucional da Administração Pública.

Embora o poder-dever de autotutela permita o agravamento da sanção em sede recursal, o ordenamento jurídico impõe o respeito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Conforme estabelece o art. 64, parágrafo único, da Lei nº 9.784/1999, se da decisão do recurso puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deve ser cientificado para formular alegações antes da decisão final.

A conversão da deliberação em diligência, nos termos do art. 28 do Regimento Interno da Anvisa, apresenta-se como o instrumento processual adequado para harmonizar o dever de legalidade e a proteção ao direito de defesa do administrado. Tal medida permite notificar a Recorrente sobre a possibilidade de majoração da multa, oportunizando-lhe a manifestação antes da deliberação final sobre o mérito do recurso.

Portanto, torna-se imperativo que, antes do julgamento de mérito sobre a majoração da penalidade, a Recorrente seja notificada para se manifestar sobre a intenção desta Diretoria em elevar o patamar da multa aplicada. Por analogia ao art. 22 da Lei nº 6.437/1977, concede-se o prazo de 15 dias para essa manifestação.

3. **VOTO**

Diante do exposto, considerando a possibilidade de agravamento da penalidade para assegurar a proporcionalidade e a tutela da saúde pública, voto por CONVERTER A DELIBERAÇÃO EM DILIGÊNCIA, nos termos do art. 28 do Regimento Interno da Anvisa, a fim de que se proceda à notificação da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina para que, no prazo de 15 dias, manifeste-se especificamente sobre a possibilidade de majoração da penalidade de multa, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

Após o decurso do prazo, com ou sem manifestação da Recorrente, o processo deverá retornar para deliberação final desta Diretoria.

É o voto que submeto à apreciação e posterior deliberação da Diretoria Colegiada, por meio de Circuito Deliberativo.

(assinado eletronicamente)

Thiago Lopes Cardoso Campos

Diretor da Quinta Diretoria da Agência Nacional de Vigilância

Sanitária



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Lopes Cardoso Campos, Diretor**, em 09/02/2026, às 17:15, 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 **4033701** e o código CRC **1FCEB10A**.

Referência: Processo nº
25743.636742/2013-24

SEI nº 4033701