

VOTO Nº 11/2026/SEI/DIRE5/ANVISA

Processo nº 25761.648514/2019-88

Recorrente: Swissport Brasil Ltda.

CNPJ nº 01.886.441/0020-68

INFRAÇÃO SANITÁRIA.
PROCEDIMENTOS DE LIMPEZA E
GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS
SÓLIDOS EM AERONAVE.
AUSÊNCIA DE EQUIPAMENTO DE
PROTEÇÃO INDIVIDUAL.
DOSIMETRIA DA PENA.
PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E
PROPORCIONALIDADE. REDUÇÃO
DO VALOR DA MULTA.
PROVIMENTO PARCIAL DO
RECURSO.

1. Configura infração sanitária a conduta de empresa que permite a realização de procedimentos de limpeza, desinfecção e gerenciamento de resíduos em aeronave por seus funcionários sem a devida utilização dos Equipamentos de Proteção Individual exigidos pela legislação sanitária federal. RDC nº 02/2003 e da RDC nº 56/2008.

2. Na dosimetria da multa, deve-se observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e motivação, sendo que a fixação da penalidade base no patamar máximo previsto para infrações de natureza leve exige fundamentação técnica que demonstre gravidade concreta superior ao risco abstrato,

especialmente na ausência de dano sanitário efetivo ou dolo, ainda que presente a agravante da reincidência. Arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/1999.

Manifestação: CONHECER DO RECURSO e DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO.

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

Relator: Rômison Rodrigues Mota

1. **RELATÓRIO**

O presente Processo Administrativo Sanitário (PAS) foi originado a partir do Auto de Infração Sanitária (AIS) nº 11268711171, lavrado em 23/07/2017 pela unidade da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em Vitória/ES. A autuação foi direcionada à empresa Swissport Brasil Ltda., em decorrência da constatação de não conformidades nos procedimentos de limpeza e desinfecção e de gerenciamento de resíduos sólidos a bordo de uma aeronave. A fiscalização verificou que funcionários da empresa executaram os referidos serviços sem a utilização dos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) adequados, em desacordo com as normas sanitárias vigentes (2903615, p. 2-3).

A materialidade da infração foi detalhada no auto de infração, que especificou a ausência de óculos de proteção, máscara PFF2 e luvas nitrílicas por um funcionário durante a limpeza de um sanitário, bem como a falta de máscaras PFF1 e luvas nitrílicas por outros funcionários durante a retirada de resíduos. O ato fiscalizatório também registrou que a empresa havia sido previamente alertada sobre irregularidades semelhantes por meio das Notificações nº 06/19, 14/19 e 38/19, todas emitidas no ano de 2019. Tais condutas foram tipificadas como infração aos arts. 30 e 77 da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 02/2003, e aos arts. 8º, 9º, 81, 90 e 93 da RDC nº 56/2008, enquadradas nos incisos XXIX, XXXI, XXXII e XLI do art. 10 da Lei nº 6.437/1977.

A empresa não apresentou defesa administrativa no

prazo legal. A área técnica autuante, em sua manifestação (2903615, p. 9-10), opinou pela manutenção integral da autuação, destacando o risco sanitário decorrente do contato dos trabalhadores com potenciais agentes patogênicos e a reiteração das falhas, apesar das advertências anteriores. Para fins de dosimetria, a área técnica classificou o risco sanitário como "alto" (2903615, p. 51).

Em julgamento de 1ª instância, a Coordenação de Análise e Julgamento das Infrações Sanitárias (CAJIS) julgou procedente a autuação (2903615, p. 65-67). Naquela oportunidade, foi aplicada à empresa a penalidade de multa no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), sendo R\$ 75.000,00 pela ausência de EPI e R\$ 75.000,00 pelo descumprimento das notificações. Este valor foi, em seguida, dobrado para R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) em virtude da reincidência, comprovada pela certidão que atestou a existência de condenação definitiva anterior no PAS nº 25759.091914/2011-78 (2903615, p. 58).

Inconformada, a empresa interpôs recurso administrativo (2903615, p. 98-107), o qual, após juízo de retratação negativo pela autoridade de primeira instância (2903615, p. 84-85), foi remetido para julgamento em segunda instância. A Gerência-Geral de Recursos (GGREC), por meio do Voto nº 692/2024/SEI/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA (3011542), conheceu do recurso e deu-lhe parcial provimento. A decisão da GGREC afastou a penalidade autônoma por "descumprimento de notificações", por entender que tal fato integrava o contexto da infração principal, mas não constituía um tipo infracional apartado. Com isso, reduziu a multa base para R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais), mantendo, contudo, a sua duplicação em razão da reincidência, fixando a sanção final em R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

Em face dessa decisão final de segunda instância, a empresa interpôs recurso à Diretoria Colegiada (3374840), pleiteando a anulação ou, subsidiariamente, a redução da penalidade de multa. A GGREC, em sede de juízo de retratação, por meio do Despacho nº 311/2025/SEI/GGREC/GADIP/ANVISA (3525959), decidiu por não reconsiderar sua decisão, encaminhando os autos para deliberação final por este Colegiado.

O Voto nº 310/2025/SEI/DIRE4/ANVISA (3945060), do qual ora apresento respeitosa divergência, conclui pelo

conhecimento e desprovimento do recurso, mantendo-se a condenação e a penalidade de multa no patamar de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), por considerar a infração devidamente caracterizada e a dosimetria da pena adequada aos fatos e à legislação.

2. ANÁLISE

2.1. Da concordância parcial: a caracterização da infração sanitária

Início minha manifestação por registrar minha concordância com o Voto do Diretor Relator no que se refere à infração sanitária praticada pela Recorrente. A análise do processo demonstra a materialidade e a autoria da conduta descrita no auto de infração.

Ao permitir que seus funcionários executassem atividades de limpeza e gerenciamento de resíduos a bordo de aeronave sem a utilização dos EPIs prescritos pela normativa sanitária, a Recorrente incorreu em violação de seus deveres legais e regulamentares. A legislação é explícita ao demandar que as empresas que prestam serviços auxiliares de transporte aéreo garantam a proteção de seus trabalhadores, fornecendo e fiscalizando o uso correto dos EPIs, conforme detalhado na RDC nº 02/2003 e na RDC nº 56/2008.

A conduta da empresa se enquadra perfeitamente na categoria de infração de perigo abstrato. A norma sanitária, ao exigir o uso de EPI, não condiciona a existência da infração à ocorrência de um dano efetivo à saúde. O legislador, de forma prudente, antecipa a tutela da saúde pública, presumindo o risco inerente à exposição de trabalhadores a agentes biológicos e químicos sem a devida proteção. A simples omissão da empresa em assegurar o cumprimento dessas normas já configura o ilícito administrativo, pois expõe a coletividade — tanto os trabalhadores diretamente envolvidos quanto os passageiros e demais usuários do ambiente aeroportuário — a um risco inaceitável.

As notificações prévias (nº 06/19, 14/19 e 38/19) apenas reforçam a ciência da empresa sobre suas obrigações e a sua persistência no erro, o que afasta qualquer alegação de desconhecimento ou de falha escusável. Portanto, não há controvérsia sobre a validade da autuação e a necessidade de imposição de uma sanção, razão pela qual acompanho o Diretor Relator neste ponto específico.

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

A minha divergência, contudo, reside especificamente na dosimetria da penalidade de multa. Embora concorde com a existência da infração, entendo que o valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) não se sustenta à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do dever de motivação dos atos administrativos. A aplicação de uma sanção, especialmente em seu grau máximo dentro da faixa legal estabelecida para infrações leves, exige uma fundamentação robusta e individualizada, que demonstre a correlação entre a gravidade do fato, as circunstâncias do caso e o montante pecuniário imposto, o que não ocorreu no presente processo.

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, que configura as infrações à legislação sanitária federal, fornece em seu art. 6º os balizadores para a graduação da penalidade. Dispõe o referido artigo que, para a imposição da pena e a sua graduação, a autoridade sanitária levará em conta: as circunstâncias atenuantes e agravantes; a gravidade do fato, tendo em vista as suas consequências para a saúde pública; e os antecedentes do infrator quanto às normas sanitárias. A análise destes autos revela que tais critérios, embora formalmente mencionados na decisão condenatória, não foram efetivamente ponderados de forma a justificar a imposição da multa em seu valor máximo para a classificação atribuída.

Primeiramente, no que se refere à gravidade concreta do fato, é imperativo analisar as peculiaridades do caso. A infração é formal, como já mencionado, mas a sua gravidade não pode ser avaliada em abstrato.

Não há nos autos qualquer elemento, laudo ou

evidência que demonstre a ocorrência de um dano concreto à saúde de qualquer trabalhador ou passageiro. A fiscalização não relatou contaminações, surtos ou qualquer consequência sanitária adversa. Além disso, parte da infração referia-se à manipulação de resíduos do Grupo D, classificados como resíduos comuns, de baixo risco. A classificação do risco como "alto" pela área técnica, embora relevante, foi realizada de forma genérica e não pode, por si só, servir como justificativa automática para a imposição da penalidade em seu grau mais elevado, sem uma análise pormenorizada das consequências fáticas da conduta.

Em segundo lugar, e como ponto central da divergência, a mera presença da circunstância agravante da reincidência não autoriza, por si só, a fixação automática da multa em seu patamar máximo. No caso concreto, a reincidência foi utilizada especificamente para justificar a majoração do valor da multa, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei nº 6.437/1977.

Ocorre que a reincidência constituiu a única agravante efetivamente comprovada nos autos. Na ausência de outros elementos de maior reprovabilidade — como dolo, fraude ou dano efetivo à saúde pública — a fixação da multa no teto legal revela-se medida excessiva e desproporcional. O valor máximo deve ser reservado às infrações leves que, embora não classificadas como graves, se aproximem desse patamar em razão da presença de múltiplas circunstâncias desfavoráveis, o que não se verifica na hipótese em exame.

Por fim, a fundamentação de que "a aplicação do valor mínimo não se prestaria à finalidade de desestimular novas práticas irregulares" é uma fórmula genérica que não justifica a escolha do valor máximo em detrimento de qualquer outro valor intermediário dentro da ampla faixa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais). A decisão administrativa carece de motivação específica para demonstrar por que um valor intermediário seria inadequado para cumprir as finalidades da sanção.

A fixação da multa base em seu valor máximo, neste contexto, viola o dever de individualização da pena e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A sanção se mostra excessiva e punitiva em demasia ao não ponderar adequadamente a ausência de dano concreto e a inexistência de outras agravantes além da reincidência.

Entendo que a redução da penalidade de multa base para o valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) é a medida

adequada. Este montante, embora inferior ao máximo legal, representa um valor vinte vezes superior ao mínimo, reconhecendo a seriedade da infração e o seu caráter repetitivo. Aplicando-se a dobra em virtude da agravante da reincidência, a multa final resulta em R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), valor que considero justo, proporcional e suficiente para cumprir as funções punitiva e pedagógica da sanção administrativa, sem incorrer em excesso.

Pelas razões acima detalhadas, com o devido respeito aos fundamentos apresentados pelo ilustre Relator, dirijo parcialmente do Voto nº 310/2025/SEI/DIRE4/ANVISA, pois, em meu entendimento, o recurso interposto pela empresa Swissport Brasil Ltda. merece ser parcialmente provido.

3. **VOTO**

Diante do exposto, voto no sentido de DAR PARCIAL PROVIMENTO ao recurso interposto pela empresa Swissport Brasil Ltda., não para afastar a infração sanitária, a qual reconheço como devidamente caracterizada, mas exclusivamente para readequar a dosimetria da penalidade aplicada, em respeito aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da individualização da sanção, previstos no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

Proponho, em consequência, a redução da penalidade de multa para R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), valor que, a meu ver, cumpre adequadamente a função punitivo-pedagógica, sem incorrer em excesso.

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 11/02/2026, às 16:20, 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 **4025910** e o código CRC **2236834C**.

Referência: Processo nº
25761.648514/2019-88

SEI nº 4025910