AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.528.624 - PE (2019/0180389-2)

AGRAVANTE : EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUARIA - INFRAERO
ADVOGADO : KARLA DANIELLE SANTOS ALVES MAIA E OUTRO(S) - PE023444
AGRAVADO : AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA

DECISÃO

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO ajuizou ação anulatória de auto de infração, com pedido de antecipação de tutela, contra a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA objetivando acolhimento jurisdicional da pretensão de anulação do Processo Administrativo n. 25757.508628/2010-58 e, consequentemente, suspensão da cobrança da multa relacionada ao Auto de Infração Sanitária – AIS n. 667855106 - CVPAF-PE, no valor de R$ 9.047, 95 (nove mil, quarenta e sete reais e noventa e cinco centavos), sanção essa decorrente da falta de comunicação à ANVISA acerca do problema de saúde pública envolvendo passageiro a bordo do vôo da TAM 8001 - PR-MBP, em 06/08/2010.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região negou provimento ao recurso de apelação da INFRAERO, mantendo incólume a decisão monocrática de improcedência da ação (fls. 154-158), nos termos da seguinte ementa (fls. 208-209):

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ANULATÓRIA. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA SANITÁRIA. FALTA DE COMUNICAÇÃO À ANVISA DE PASSAGEIRO DE VOO COM PROBLEMA DE SAÚDE. RESOLUÇÕES RDC NºS 2/2006 E 21/2008. INOBSERVÂNCIA À REGRA SANITÁRIA. BASE LEGAL. LEI Nº 6.437/1977. SITUAÇÃO DE EXCEPCIONALIDADE. NÃO CONSTATAÇÃO. MULTA APLICADA. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA RAZOABILIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA FINALIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO. IMPROVIMENTO DO RECURSO DE APELAÇÃO.
>
> - Trata-se de apelação interposta pela EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO contra sentença que julgou improcedente pedido deduzido em ação anulatória movida em desfavor da AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA, em que se busca o reconhecimento da nulidade do Auto de Infração Sanitária nº 667855106 - CVPAF-PE e do Processo Administrativo nº 25757.508628/2010-58.
>
> - Almeja a apelante, em grau de recurso, a reforma da sentença, sob alegação de nulidade do Auto de Infração Sanitária nº 667855106 - CVPAF-PE e do Processo Administrativo nº 25757.508628/2010-58, por violação aos princípios administrativos da legalidade, razoabilidade, finalidade e interesse público, bem assim por inobservância do prazo legal para

Edição nº 2808 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 05 de Dezembro de 2019 Publicação: Sexta-feira, 06 de Dezembro de 2019
Código de Controle do Documento: 8AC78A0E-42C7-47E2-8A8E-B5D4A673E575

conclusão do processo administrativo previsto no art. 49 da Lei nº 9.784/1999.

- Insurge-se a INFRAERO contra multa cominada pela ANVISA no valor de R$ 9.047,95 (nove mil, quarenta e sete reais e noventa e cinco centavos), em decorrência de ter deixado de informar à apelada fato relacionado a problema de saúde envolvendo passageiro que passou mal no voo TAM 8001 - PR-MBP. No próprio dia 6 de agosto de 2010, enquanto realizava inspeção de rotina na aeronave voo TAM 8001 - PR-MBP, agentes da ANVISA encontraram o passageiro Bernardo Angelineti, de nacionalidade argentina, sendo atendido de emergência pela equipe médica da INFRAERO, após ter apresentado, durante o voo, dor de cabeça, palidez, vômito e desmaio, e que tal evento havia sido comunicado à torre de controle do aeroporto antes do pouso do avião. Por não ter sido igualmente comunicada acerca do referido evento, a ANVISA autuou a INFRAERO (Auto de Infração Sanitária nº 667855106 - CVPAF-PE), cominando multa nos autos do Processo Administrativo nº 25757.508628/2010-58.

- No caso presente, a penalidade cominada pela ANVISA encontra-se, de fato, assim como sustenta a apelante, prevista em , em sentido formal e material, uma vez que se encontra prevista no art. 10, lei incisos XXIII e XXIX, da Lei nº 6.437/1977. Ao contrário do que esquadrinha a apelante, o que consta das Resoluções RDC nºs 2/2006 e 21/2008 é a descrição do que vem a se constituir em infração administrativa de natureza sanitária. Nesta quadra, a questão crucial a ser desvencilhada é se a lei pode delegar ao decreto regulamentar e a outras normas infralegais, como é o caso das Resoluções em apreço, a competência para dispor sobre infrações sanitárias.

- A Lei nº 6.437/1977, a despeito de, por meio do seu artigo 10, prescrever várias condutas que constituem infrações sanitárias, de igual modo, tratou de estabelecer que também se constitui infração sanitária a transgressão de outras normas legais e destinadas à proteção da saúde. Assim, a pena de regulamentares multa imposta tem fundamento no art. 10, incisos XXIII e XXIX, da Lei 6.437/1977, não tendo, portanto, havido violação ao princípio da legalidade.

- Vale mencionar que, somente excepcionalmente, o desembarque ou remoção do enfermo pode ser realizado sem a manifestação prévia da ANVISA, o que não se verificou. Não se pode dizer que seria excepcional a circunstância de ter o supervisor da INFRAERO ter ido atender ao viajante enfermo e não existir qualquer outro funcionário para comunicar a ANVISA. A situação de emergência médica está sempre presente nas situações envolvendo passageiros que passam mal dentro de aeronaves, não se constituindo, assim, em excepcionalidade a justificar a falta de comunicação prévia à ANVISA.

- Não se verifica presente, na hipótese, o alegado violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, da finalidade e do interesse público, por constatar que a ação desencadeada pela ANVISA contra a INFRAERO deu-se dentro das balizas da lei e dos princípios cardeais que norteiam a Administração pública.

- Melhor sorte também não socorre ao pleito de declaração da nulidade ao Processo Administrativo nº 25757.508628/2010-58, com fulcro no art. 49 da Lei 9.784/1999 (Lei do processo administrativo federal), ao argumento de que teria operado mais de 30 (trinta) dias entre a lavratura do auto de infração e a decisão proferida pela autoridade administrativa.

- De acordo com o art. 49 da Lei 9.784/1999, o lapso temporal de 30 (trinta) dias para a Administração proferir a decisão tem por marco inicial a conclusão do processo administrativo, e não a data da lavratura do auto de

Edição nº 2808 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 05 de Dezembro de 2019 Publicação: Sexta-feira, 06 de Dezembro de 2019
Código de Controle do Documento: 8AC78A0E-42C7-47E2-8A8E-B5D4A673E575

> infração.
>
> - Apelação improvida.

Opostos embargos de declaração, foram eles rejeitados (fls. 248-253).

INFRAERO interpôs recurso especial, com fundamento no artigo 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição da República, no qual aponta afronta ao art. 5º da Resolução RDC 21/2018, ao art. 7º, XIV da Lei 9782/1999, ao art. 35, caput e §2º, da Resolução RDC 02/2003, ao art. 5º, caput e §5º, da Resolução RDC 21/2008, ao art. 2º, caput e inciso VI, da Lei 9874/1999, ao art. 2º, I, e ao art. 10 da Lei 6437/77, visto que, em apertada síntese, deixou a Agência recorrida de observar o Princípio da Legalidade, tendo em vista que o auto de infração foi lavrado com base em suposta violação prevista em Resolução de Diretoria Colegiada, e não em lei, pelo que não poderia a recorrida imputar responsabilidade à Administração Pública.

Alega, ainda, afronta ao art. 49 da Lei n. 9.784/1999, porquanto, em suma, a Agência recorrida não observou o prazo legal de trinta dias para conclusão do processo administrativo e, por isso, da preclusão da decisão sancionatória proferida no Processo Administrativo n. 25757.508628/2010-58.

Apresentadas contrarrazões às fls. 317-324, o Tribunal *a quo* negou seguimento ao recurso (fls. 341-342), tendo sido interposto o presente agravo.

É o relatório. Decido.

Considerando que a agravante impugnou a fundamentação apresentada na decisão agravada, e atendidos os demais pressupostos de admissibilidade do agravo, passo ao exame do recurso especial.

A respeito da alegação de afronta ao art. 5º da Resolução RDC 21/08, ao art. 7º, XIV da Lei 9782/99, ao art. 35, caput e §2º, da Resolução RDC 02/03, ao art. 5º, caput e §5º, da Resolução RDC 21/08, ao art. 2º, caput e inciso VI, da Lei 9874/99, ao art. 2º, I, e 49 da Lei 9784/99, o Tribunal *a quo*, na fundamentação do *decisum*, assim firmou entendimento (fls. 206-207):

> [...]
>
> Argumenta a apelante, em fórmula sintética, que a ANVISA, ao autuar e aplicar a penalidade de multa com base em Resoluções (art. 35 da Resolução RDC nº 2/2006 e o art. 5º da Resolução RDC nº 21/2008), teria malferido o princípio da legalidade, haja vista que o art. 7º, inc. XXIV, da Lei nº 9.782/1999 dispõe que compete à ANVISA autuar e aplicar as penalidades previstas em lei.
>
> De logo, vê-se que não há qualquer ofensa ao princípio da legalidade.

Edição nº 2808 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 05 de Dezembro de 2019 Publicação: Sexta-feira, 06 de Dezembro de 2019
Código de Controle do Documento: 8AC78A0E-42C7-47E2-8A8E-B5D4A673E575

> No caso presente, a penalidade cominada pela ANVISA encontra-se, de fato, assim como sustenta a apelante, prevista em sentido formal e material, uma vez que se encontra prevista no art. 10, incisos XXIII e XXIX, da lei Lei nº 6.437/1977.
>
> Ao contrário do que esquadrinha a apelante, o que consta das Resoluções RDC nºs 2/2006 e 21/2008 é a descrição do que vem a se constituir em infração administrativa de natureza sanitária.
>
> Nesta quadra, a questão crucial a ser desvencilhada é se a lei pode delegar ao decreto regulamentar e a outras normas infralegais, como é o caso das Resoluções em apreço, a competência para dispor sobre infrações sanitárias.
>
> [....]
>
> Impende aduzir, no entanto, que mesmo no que toca às matérias tributárias e penais, tradicionais âmbitos de reserva, podem ser disciplinadas por regulamento, desde que se afigure como normatização secundária, material da lei complementar e não independente da lei.
>
> Aliás, no direito penal, berço dos princípios da estrita legalidade, da reserva legal e da tipicidade, existem as chamadas, por meio das quais o legislador, da mesma forma, delega os seus poderes normas penais em branco para normas infralegais, no intuito de complementar o conceito normativo da norma penal incriminadora.
>
> Neste passo, a Lei nº 6.437/1977, a despeito de, por meio do seu artigo 10, prescrever várias condutas que constituem infrações sanitárias, de igual modo, tratou de estabelecer que também se constitui infração sanitária a transgressão de outras normas legais e destinadas à proteção da saúde.
>
> Assim, a pena de multa imposta tem fundamento no art. 10, incisos XXIII e XXIX, da Lei 6.437/1977, não tendo, portanto, havido violação ao princípio da legalidade.
>
> [...]

Consoante se verifica dos excertos colacionados do aresto vergastado, a controvérsia dos autos foi dirimida com base na análise e interpretação da Resolução RDC n. 2/2006 e Resolução RDC n. 21/2008, restando evidente que eventual violação dos dispositivos federais citados, se houve, ocorreu de forma indireta ou reflexa, não justificando a interposição de recurso especial nesse caso.

Na hipótese em questão, o exame de suposta afronta ao art. 7º, XIV da Lei 9.782/99, ao art. 2º, caput e inciso VI, da Lei 9.874/99, e aos arts. 2º, I, e 49 da Lei 9.784/99, se houve, exigiria, necessariamente, a apreciação e interpretação dos referidos atos normativos – Resolução, norma jurídica tal que não se harmoniza no conceito de lei federal ou tratado -, procedimento incompatível com a estreita via do apelo excepcional.

Nesse sentido, os seguintes julgados:

> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TRANSFERÊNCIA AO MUNICÍPIO DO ATIVO IMOBILIZADO EM SERVIÇO. RESOLUÇÕES NORMATIVAS Nº 414/2010 E 479/2012, AMBAS DA ANEEL. PRINCÍPIO DA

Edição nº 2808 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 05 de Dezembro de 2019 Publicação: Sexta-feira, 06 de Dezembro de 2019
Código de Controle do Documento: 8AC78A0E-42C7-47E2-8A8E-B5D4A673E575

RAZOABILIDADE ECONÔMICA. VIOLAÇÃO. PRAZO. INSTITUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PELO MUNICÍPIO. NÃO COMPROVAÇÃO.

[...]

No que diz respeito aos artigos tidos por violados, e consequentemente a análise da questão relativa à transferência dos ativos imobilizados em serviço ao município, verifica-se que o Tribunal de origem resolveu a lide com base na interpretação das Resoluções ANEEL 414/2010 e 479/2012, sendo que o referido ato normativo não se enquadra no conceito de "tratado ou lei federal" de que cuida o art. 105, III, a, da CF. Sendo, portanto, meramente reflexa a vulneração aos dispositivos legais indicados pela agravante.

Ante o exposto, não conheço do recurso especial (REsp 1.618.889/CE, Relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, Julgamento em 15/05/2018, Dje. 17/05/2018).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ANÁLISE DE LEI LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280/STF. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL A QUO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015 para o presente Agravo Interno, embora o Recurso Especial estivesse sujeito ao Código de Processo Civil de 1973.

II - É imprescindível a análise de lei local para o deslinde da controvérsia, aplicando-se, por analogia o enunciado da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal.

III - Para a configuração do ato de improbidade administrativa, é necessária a análise do elemento subjetivo, qual seja, dolo nas condutas tipificadas nos arts. 9º e 11 ou, ao menos, culpa, quanto às condutas do art. 10, da Lei n. 8.429/92.

IV - O tribunal de origem, após minucioso exame dos elementos fáticos contidos nos autos, consignou restar comprovado o dolo na conduta do agente público, caracterizando ato ímprobo. Rever tal entendimento, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, qual seja, anular o acórdão que entendeu pela caracterização de ato de improbidade, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7 desta Corte.

V - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VI - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VII - Agravo Interno improvido (AgInt no REsp 1474514/PR, Relator Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, Julgamento em 26/06/2018, DJe 02/08/2018).

Edição nº 2808 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 05 de Dezembro de 2019 Publicação: Sexta-feira, 06 de Dezembro de 2019
Código de Controle do Documento: 8AC78A0E-42C7-47E2-8A8E-B5D4A673E575

No que trata da alegação de afronta ao art. 49 da Lei n. 9.784/1999, constata-se do aresto vergastado, em confronto com as razões do apelo nobre, que o fundamento apresentado naquele julgado, de que *o lapso temporal de 30 (trinta) dias para a Administração proferir a decisão tem por marco inicial a conclusão do processo administrativo e não a data da lavratura do auto de infração* (fl. 207), utilizado de forma suficiente para manter a decisão proferida no Tribunal *a quo*, não foi rebatido no apelo nobre, o que atrai os óbices das Súmulas n. 283 e 284, ambas do STF, in verbis*:*

> Súmula n. 283.
> É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles.
>
> Súmula n. 284
> É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia.

Ante o exposto, com fundamento no art. 253, parágrafo único, II, *a*, do RI/STJ, conheço do agravo para não conhecer do recurso especial, implicando na majoração da condenação da verba honorária em 12% sobre o valor da causa, nos termos do art. 85, § 11, do CPC de 2015.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 25 de novembro de 2019.

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator

Edição nº 2808 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 05 de Dezembro de 2019 Publicação: Sexta-feira, 06 de Dezembro de 2019
Código de Controle do Documento: 8AC78A0E-42C7-47E2-8A8E-B5D4A673E575