

PODER JUDICIÁRIO.
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULOTRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO



02709089

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO CÍVEL COM REVISÃO nº 957.039-5/0-00, da Comarca de JUNDIAÍ, em que é apelante COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS AMBEV sendo apelados SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE (E OUTRO) E GERENTE DO CENTRO DE REFERÊNCIA EM SAÚDE DO TRABALHADOR:

ACORDAM, em Nona Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO, V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores SERGIO GOMES (Presidente, sem voto), GONZAGA FRANCESCHINI e ANTONIO RULLI.

São Paulo, 25 de novembro de 2009.

REBOUÇAS DE CARVALHO
Relator

14



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO nº 3588

APELAÇÃO CÍVEL nº 957.039.5/0-00

COMARCA: JUNDIAÍ

APELANTE: COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS - AMBEV

APELADOS: SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE DE JUNDIAÍ e
CENTRO DE REFERÊNCIA EM SAÚDE DO TRABALHADOR

MANDADO DE SEGURANÇA – Ação anulatória de auto de infração e imposição de multa – CRST - Centro de Referência em Saúde do Trabalhador - Órgão criado pela Portaria do Ministério da Saúde nº 1.679, de 20 de setembro de 2002, que instituiu a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador – RENAST e habilitado pela Portaria de Nº. 135, de 23.04.2004, da Secretária de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde e integrado à Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Jundiaí, como unidade especializada para ações da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador no Sistema Único de Saúde – SUS, cujo gestor é o Município de Jundiaí – Carência de legislação sanitária municipal suprida pela Lei Estadual nº 10.083, de 23 de setembro de 1998, que confere poder de polícia aos profissionais de vigilância sanitária – Afastada a incompetência dos agentes do CRST, integrados à Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Jundiaí para proceder a autuação da infração e a imposição da penalidade de multa – Inexistência de ilegalidade ou vício na forma ou conteúdo a ensejar a nulidade do ato – O valor da multa deve ser fixado e estar circunscrito aos limites legais, dentro dos quais se encontra a Administração Pública apta, com base no princípio da discricionariedade legal, na ordem



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da conveniência e oportunidade, a graduar individualmente a pena - Multa fixada nos termos dos artigos 112, inciso III, e 116, da Lei nº 10.083/1998, Código Sanitário do Estado de São Paulo – Inocorrência de violação aos princípios da legalidade, proporcionalidade e da razoabilidade, não se podendo falar em abusividade - Subsistência do auto de infração e respectiva penalidade – Sentença que denegou a segurança – Decisão mantida – Recurso improvido.

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Companhia de Bebidas das Américas – AMBEV contra ato praticado pelo Secretário Municipal de Saúde de Jundiaí e pelo Gerente do Centro de Referência em Saúde do Trabalhador - CRST, objetivando a nulidade do auto de infração e multa lavrados pelo co-réu CRST por suposta infração ocorrida no estabelecimento da impetrante (fls. 02/12).

Foram opostos embargos de declaração (fls. 226/228), os quais foram rejeitados (fls. 230/239).

A r. sentença de fls. 213/219 julgou improcedente a ação, denegou a segurança impetrada e cassou os efeitos da liminar anteriormente concedida.

Irresignada, apela a empresa vencida, alegando, em síntese, a ocorrência dos pressupostos legais para a concessão da ordem, vez que a liminar foi concedida anteriormente, o que pressupõe a existência do direito líquido e certo. Aduz, ainda, a nulidade do processo administrativo, vez que a função do CRST é única e exclusivamente de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

promover e cooperar com os demais setores da saúde, não podendo autuar ou impor multa. Por fim, sustenta o caráter confiscatório da multa aplicada. Postula o provimento do apelo, com a anulação do auto de infração e da multa (fls. 248/255).

Recurso recebido, processado e contrariado (fls. 297/310).

O d. representante do Ministério Público opinou pela sua não intervenção formal no feito (fls. 210/211)

É o relatório.

Não obstante o esforço recursal, merece ser mantida a r. sentença guerreada. Senão, vejamos.

Não há nos autos qualquer elemento que comprove que os fatos narrados no Auto de Infração nº 79/07 (fl. 56) não retratam a verdade. Ao revés, a impetrante em momento algum conseguiu demonstrar que os episódios ali descritos não ocorreram, o que assevera a aplicação do princípio da legalidade e a presunção de veracidade do ato administrativo.

Para o ilustre Professor HELY LOPES
MEIRELLES:

“os atos administrativos, qualquer que seja sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental. Além disso, a presunção de legitimidade dos atos administrativos responde a exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderiam ficar na dependência da solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade de seus atos, para só após dar-lhes execução”.

“A presunção de legitimidade autoriza a imediata execução ou operatividade dos atos administrativos, mesmo que argüidos de vícios ou defeitos que os levem à invalidade. Enquanto, porém, não sobrevier o pronunciamento de nulidade os atos administrativos são tidos por válidos e operantes, quer para a Administração, quer para os particulares sujeitos ou beneficiários de seus efeitos” (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 26ª, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, ed., pág. 150).

Pois bem, evidenciada a legalidade da atuação em questão, restam algumas considerações quanto à competência do Centro de Referência em Saúde do Trabalhador-CRST-Regional Jundiaí para a lavratura do auto de infração e imposição da pena de multa.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Com a promulgação da Constituição Federal, as ações de saúde do trabalhador passaram a ser competência do Sistema Único de Saúde – SUS:

“Art. 200 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Já a Lei Orgânica da Saúde, Lei Federal nº 8.080, sancionada em 19 de setembro de 1990, dispõe, em seu artigo 6º, inciso I, alínea c e § 3º, inciso I, sobre a atuação do SUS na área de Saúde do Trabalhador:

“Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I - a execução de ações:

(...)

c) de saúde do trabalhador;

(...)

§ 3º Entende-se por saúde do trabalhador, para fins desta lei, um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho, abrangendo:

I - assistência ao trabalhador vítima de acidentes de trabalho ou portador de doença profissional e do trabalho;

II - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), em estudos, pesquisas, avaliação e controle dos riscos e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

agravos potenciais à saúde existentes no processo de trabalho;

III - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador”

Por sua vez, o Centro de Referência em Saúde do Trabalhador– CRST - foi criado pela Portaria do Ministério da Saúde nº 1.679, de 20 de setembro de 2002, que instituiu a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador – RENAST:

“Art. 1º Instituir, no âmbito do Sistema Único de Saúde, a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador – RENAST, a ser desenvolvida de forma articulada entre o Ministério da Saúde, as Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

Art.3º Definir que, para a estruturação da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador, serão organizadas e implantadas:

(...)

II. Rede de Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CRST).”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Com a implantação da RENAST, a Portaria do Ministério da Saúde nº 135, de 23 de abril de 2004, habilitou determinados Centros de Referência em Saúde do Trabalhador-CRST para realizar os procedimentos previstos na Portaria 1.679/2002, do mesmo Ministério. Dentre os Centros de Referência habilitados, está a Unidade Regional Jundiaí, cujo gestor é o Município de Jundiaí.

Assim, tem-se que o Centro de Referência em Saúde do Trabalhador – Regional Jundiaí é órgão habilitado pela Portaria MS nº135/2004, integrado à Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Jundiaí, com a finalidade prevista na Lei nº 8.080/1990, a saber, participar, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde -SUS, da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador, ou seja, funções inerentes aos profissionais da vigilância sanitária.

Todavia, não obstante o desempenho dos técnicos de segurança do trabalho do CRST/Jundiaí, o Município em questão não possui legislação sanitária própria, valendo-se, para tanto, da Lei Estadual nº 10.083, de 23 de setembro de 1998, Código Sanitário do Estado de São Paulo, que, por sua vez, confere poder de polícia aos profissionais de vigilância sanitária:

“Art. 92º Os profissionais das equipes de Vigilância Sanitária e Epidemiológica, investidos das suas funções fiscalizadoras, serão competentes para fazer cumprir as leis e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

regulamentos sanitários, expedindo termos, autos de infração e de imposição de penalidades, referentes à prevenção e controle de tudo quanto possa comprometer a saúde. “

Desta feita, cai por terra a alegação de incompetência dos agentes do CRST, integrados à Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Jundiaí para proceder a autuação e a imposição da penalidade de multa, restando tipificada a infração, o que gerou a aplicação da sanção cabível à impetrante através de um instrumento hábil e dentro da mais estrita licitude, não havendo como se cogitar qualquer ilegalidade ou vício na forma ou conteúdo que ensejasse a nulidade do ato, motivo pelo qual há que prevalecer a decisão atacada.

Por fim, tipificada a infração, irrelevante a alegação de abusividade da pena pecuniária, pois a multa é fixada na lei, que estabeleceu parâmetros para sua aplicação.

O artigo 112, da Lei nº 10.083/1998, Código Sanitário do Estado de São Paulo, assim estabelece:

“Artigo 112 - As infrações sanitárias, sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis, serão punidas, alternativa ou cumulativamente, com penalidades de:

I - advertência;

II - prestação de serviços à comunidade;

III - multa de 10 (dez) a 10.000 (dez mil) vezes o valor nominal da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) vigente;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

IV - apreensão de produtos, equipamentos, utensílios e recipientes;

V - interdição de produtos, equipamentos, utensílios e recipientes;

VI - inutilização de produtos, equipamentos, utensílios e recipientes;

VII - suspensão de vendas de produto;

VIII - suspensão de fabricação de produto;

IX - interdição parcial ou total do estabelecimento, seções, dependências e veículos;

X - proibição de propaganda;

XI - cancelamento de autorização para funcionamento de empresa;

XII - cancelamento do cadastro, licença de funcionamento do estabelecimento e do certificado de vistoria do veículo; e

XIII - intervenção.

”.

E, nos termos do artigo 116 do mesmo Código, a penalidade deverá ser graduada de acordo com a gravidade do fato, os precedentes do infrator no tocante às normas sanitárias, bem ainda sua condição econômica:

“Artigo 116 - Para graduação e imposição da penalidade, a autoridade sanitária deverá considerar:

I - as circunstâncias atenuantes e agravantes;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

II - a gravidade do fato, tendo em vista as suas conseqüências para a saúde pública; e

III - os antecedentes do infrator quanto às normas sanitárias.

Parágrafo único - Sem prejuízo do disposto neste artigo e da aplicação da penalidade de multa, a autoridade sanitária competente deverá levar em consideração a capacidade econômica do infrator.”

No caso em tela, a multa fixada, mil (1.000) UFESPs, é muito inferior ao limite máximo fixado na lei, não havendo, portanto, violação aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, não se podendo falar em abusividade. Por outra banda, a aplicação da multa em seu mínimo legal de dez (10) UFESPs não guarda correspondência com a natureza da infração.

Na lição de HUGO DE BRITO MACHADO, a multa, para alcançar sua finalidade, deve representar um ônus significativamente pesado, de sorte a que as condutas que ensejam sua cobrança resem efetivamente desestimuladas (Curso de Direito Tributário, 18ª ed., Malheiros Editores, pág. 41).

Assim sendo, a fixação do montante da multa é um ato administrativo que se subordina a critérios de conveniência e oportunidade na sua quantificação. A forma de avaliação da gravidade da infração, precedentes e condição econômica do infrator depende exclusivamente de uma política adotada pela Administração Pública na medida em que lhe cabe fixar quais as práticas infrativas devam ser apenadas com maior rigor.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

MELLO: Na lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE

“discricionariedade é liberdade dentro da lei, nos limites da norma legal, e pode ser definida como: “A margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal”.

“Não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente estará agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. Ao agir discricionariamente o agente estará, quando a lei lhe outorga tal faculdade (que é simultaneamente um dever), cumprindo a determinação normativa de ajuizar sobre o melhor meio de dar satisfação ao interesse público por força da indeterminação legal quanto ao comportamento adequado à satisfação do interesse público no caso concreto” (Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 17ª ed., pág. 396).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Não se trata, portanto, de regulamentação, nem criação de direito sem a necessária competência legal ou constitucional. O valor da multa deve ser fixado e estar circunscrito aos limites legais, dentro dos quais se encontra a Administração Pública apta, com base no princípio da discricionariedade legal, na ordem da conveniência e oportunidade, a graduar individualmente a pena.

Diante do exposto, nega-se provimento ao recurso.

Assinatura manuscrita em tinta preta, com traços fluidos e extensos, sobrepondo-se ao nome do signatário.

REBOUÇAS DE CARVALHO

Relator