



**Manual de Processo
Administrativo Sanitário do
Estado de Santa Catarina**



1	Apresentação	1
2.	Vigilância Sanitária e Aplicação das normas Jurídicas	3
3.	Princípios que devem nortear a administração pública	4
3.1	Legalidade	4
3.2	Impessoalidade	4
3.3	Moralidade.....	4
3.4	Publicidade	5
3.5	Eficiência.....	5
3.6	Proporcionalidade.....	5
3.7	Oficialidade	6
3.8	Verdade Material	6
3.9	Indisponibilidades do interesse público.....	6
3.10	Autoexecutoriedade.....	6
3.11	Preponderâncias do Interesse público sobre o privado.....	7
3.12	Princípio do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa.....	7
4.	Poder de Polícia Administrativa	8
4.1	Conceito.....	8
4.2	Classificação.....	8
4.3	Atributos do poder de polícia	8
5.	Processo Administrativo.....	10
5.1	Conceitos Básicos de Processo, Procedimento e Ato Administrativo.....	10
6.	Processo Administrativo Sanitário	11
6.1	Auto de Infração Sanitária.....	11
6.2	Auto de Intimação de Obrigação subsistente	12
6.3	Notificações no Processo Administrativo Sanitário	12
6.5	Defesa e/ou impugnação ao Auto de Infração Sanitária.....	15
6.6	Manifestação do Servidor Autuante – Relatório.	15
6.6	Penalidades	16
6.7	Julgamento.....	17
6.8	Recursos	18
6.9	Decisão Final	18
7.	Situações em que ocorrerá o encerramento do processo administrativo	19
7.1	Prescrição e Interrupção	19
7.2	Improcedência	19
8.	Comunicação	20
8.1	Ministério Público	20
8.2	Anvisa.....	20
8.3	Gestores Municipais	20
8.4	Demais segmentos de interesse relevantes	20
9.	Situações Especiais.....	21
9.1	Análise Fiscal	21
9.2	Procedimento no caso de solicitação de cópias ou vistas do Processo Administrativo Sanitário (P. A. S.):	21
9.3	Medidas Cautelares.....	22

1 Apresentação

Os grandes problemas de saúde pública da atualidade exigem dos profissionais de vigilância sanitária o entendimento também de outras variáveis que interferem na adequada aplicação das medidas de controle.

A complexidade dessas variáveis demanda do Estado uma atuação eficiente, com o emprego de medidas que vão desde o uso adequado e oportuno dos mecanismos de informação e a execução das medidas específicas de prevenção e controle até, nos casos extremos, as medidas de polícia administrativa.

Deve-se destacar que os mecanismos de atuação do Estado devem sempre respeitar os limites legais estabelecidos em um estado de direito.

A harmonização e padronização das ações da vigilância sanitária tem sido uma busca contínua e incessante da Vigilância do Estado de Santa Catarina que atua na regulação, planejamento e execução dessas ações.

Portanto, neste enfoque a elaboração do Manual de Processo Administrativo Sanitário surgiu da necessidade de revisão e aprimoramento do conteúdo desenvolvido até então, tendo em vista ter sido constatado que este trabalho tem sido de grande utilidade prática para os servidores públicos que atuam na Vigilância Sanitária com enfoque primordial na Lei Estadual nº. 6320, de 20 de dezembro de 1983 que Institui o Código Sanitário no Estado de Santa Catarina, regulamentado pelo Decreto Estadual nº. 23.663, de 16 de outubro de 1984, bem como demais dispositivos legais aplicáveis.

O Manual de Processo Administrativo Sanitário, objetiva facilitar a execução do trabalho dos servidores públicos que atuam na Vigilância Sanitária, elaborado de acordo com a Lei Estadual nº.6320/83 e Lei 8080/90 que regulam a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde, no âmbito do Estado, estabelece normas de promoção, proteção e recuperação da saúde e dispõe sobre as infrações sanitárias e respectivo processo administrativo.

É necessário que as ações dos fiscais sanitários estejam plenamente embasadas nos princípios constitucionais, administrativos e nas regras jurídico-sanitárias vigentes, de forma a salvaguardar os direitos do administrado fiscalizado e, ao mesmo tempo, atingir a finalidade básica de proteção do interesse coletivo da saúde.

Não se pretende que este Manual esgote o assunto, mas sim que coopere para o processo de unificação das condutas, trazendo uma contribuição efetiva aos envolvidos no esforço de vigilância permanente à saúde.

Aos Municípios caberá verificar a legislação municipal, no entanto deverá nos casos omissos e não contraditórios, utilizar as Leis Federais e Estaduais, da mesma forma



cabará ao Estado, caso necessário, utilizar-se das Leis Federais, para embasar seus autos e decisões. Lembrando sempre que, em primeiro lugar, deverá ser observada a Lei Estadual nº. 6320, de 20 de dezembro de 1983.

Portanto, nesse contexto, ficam assegurados aos Estados e Municípios que possuem legislação própria como códigos sanitários estaduais e outras normas específicas, os procedimentos administrativos sanitários neles contidos, respeitada a legislação federal de forma que não haja conflito na hierarquia das normas.

DIRETORIA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORA: Raquel Ribeiro Bittencourt

COORDENADOR DO NÚCLEO DE ANÁLISE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS SANITÁRIOS: Dr. Rodrigo de Oliveira

ASSISTENTE DO NÚCLEO DE ANÁLISE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS SANITÁRIOS: Dr. Eduardo Henrique Silva Bastos

Florianópolis, 02 de outubro de 2017

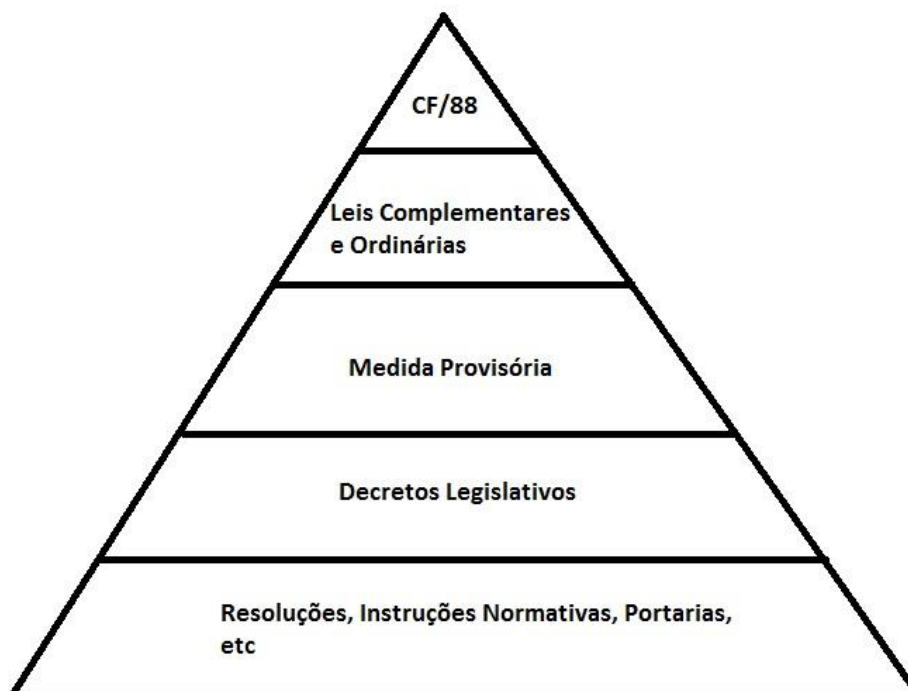
2. Vigilância Sanitária e Aplicação das normas Jurídicas

As normas jurídicas e a sua hierarquia devem ser de conhecimento dos fiscais sanitários, uma vez que os auxiliará no adequado preenchimento dos autos e termos relacionados ao Processo Administrativo Sanitário (PAS), principalmente no preenchimento do Auto de Infração, que dá início ao processo e serve de base a todos os demais encaminhamentos a serem realizados no caso concreto. O termo “norma jurídica” possui uma série de significados e classificações no âmbito da doutrina jurídica.

A norma jurídica dirige-se a regulamentar a conduta dos indivíduos em sociedade, exigindo-lhes que façam ou deixem de fazer algo, atribuindo-lhes responsabilidades, direitos e obrigações. Ela distingue-se das normas morais e éticas pelo fato de seu não cumprimento acarretar a aplicação de uma sanção, a qual é imposta pelo Poder Público, com o objetivo de atender ao interesse público.

O conjunto das normas jurídicas constitui o Direito. O Direito supõe um sistema de normas organizado segundo premissas hierárquicas e distribuição de competências estabelecidas na Constituição, que é a norma jurídica suprema e que organiza os elementos essenciais do Estado.

Simplificadamente pode-se fixar a seguinte relação hierárquica entre as normas jurídicas: A compreensão da hierarquia das normas jurídicas é fundamental, notadamente quando ocorrer um conflito entre as mesmas.



3. Princípios que devem nortear a administração pública

3.1 Legalidade

“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (Hely Lopes Meirelles – Direito Administrativo Brasileiro)”

Em caso concreto, a Legalidade impõe ao fiscal o dever de atuar somente dentro da esfera de atos determinados pelas normas jurídicas, ou seja, todo ato que ele se propuser a realizar deve estar previsto no ordenamento jurídico. Não sendo assim, o ato poderá ser considerado anulável.

3.2 Impessoalidade

“Este Princípio traz uma segurança jurídica especial porque assegura que as decisões tomadas pela administração pública procurarão sempre visar o interesse da população (Interesse Público), garantindo o direito de todos, deixando vetado qualquer tipo de imparcialidade, ou forma de beneficiar particulares assegurando assim a igualdade diante de todos. “Sem discriminações, benéficas ou danosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie (Celso Antônio Bandeira de Melo – Curso de Direito Administrativo)”

Em caso concreto, a Impessoalidade se demonstra por exemplo quando o fiscal, ao fazer parte de uma ação não deixará de lavrar um auto de infração ou intimação por ter afinidades com o autuado. Da mesma forma, não poderá fazê-lo por impulso pessoal (e não por interesse público), visando prejudicar o autuado ou a favorecer a terceiro. Nesse caso há desvio de finalidade do ato praticado pelo agente.

3.3 Moralidade

“O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o

oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (Hely Lopes Meirelles – Direito Administrativo Brasileiro”

Em caso concreto, por ser um princípio embasado na moral do agente, a Administração Pública deve manter um controle sobre suas atividades, para que seja garantida a seriedade e a veracidade das atividades praticadas.

3.4 Publicidade

“O princípio da publicidade diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade. A não obrigatoriedade do princípio em análise somente ocorre em casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração Pública. Nesse caso, será previamente declarado o sigilo do procedimento (Maria Sylvia Zanella Di Pietro – Direito Administrativo)”

No caso concreto, toma-se como exemplo a tramitação do processo administrativo no qual o autuado ou demais interessados poderão ter acesso a qualquer tempo para que tenha ciência de toda a movimentação que ocorre em determinado processo.

3.5 Eficiência

“O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (Hely Lopes Meirelles – Direito Administrativo Brasileiro)”.

No caso concreto é quando o agente atinge melhor resultado ou rendimento com a menor dispensa de esforço possível, por exemplo, numa liberação de alvará sanitário quando depois de protocolado um pedido, ocorre a inspeção sanitária e o fornecimento do documento no menor tempo possível, já se levando em conta as limitações de recursos.

3.6 Proporcionalidade

“É um importante princípio constitucional que limita a atuação e a discricionariedade dos poderes públicos e, em especial, veda que a Administração Pública aja com excesso ou valendo-se de atos inúteis, desvantajosos, desarrazoados e desproporcionais (Dirley da Cunha Junior – Curso de Direito Administrativo)”.

Em caso concreto o agente deve agir dentro do previsto em lei e de forma proporcional à irregularidade encontrada. Por exemplo, quando verifica produtos

clandestinos expostos à venda e passíveis de inutilização, não o dará direito a inutilizar também os produtos que estejam adequados quanto à legislação.

3.7 Oficialidade

É um princípio conseqüente do Princípio da Eficiência.

“Esse princípio atribui poder à Administração para instauração do processo administrativo, instrução, decisão e revisão das decisões nesse mesmo processo, independentemente de provocação do administrado ou do particular, possibilitando a responsabilidade do servidor no caso de omissão. (Maria Sylvia Zanella Di Pietro)”

Em resumo é o princípio que indica que o processo deve caminhar até seu desfecho sem ficar estagnado em uma fase processual.

3.8 Verdade Material

“O princípio da verdade material, também denominado da liberdade na prova, autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova lícita de que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo. É a busca da verdade material em contraste com a verdade formal. (Hely Lopes Meirelles)”

Em suma é quando, mesmo durante o decorrer do processo administrativo, surjam novas provas relevantes para o processo e assim, essas devem ser conhecidas e juntadas ao processo em curso.

3.9 Indisponibilidades do interesse público

Significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los. Relembre-se que a Administração não titulariza interesses públicos. O titular deles é o Estado, que, em certa esfera, os protege e exercita através da função administrativa

Na prática, o agente, por exemplo, ao realizar uma inspeção sanitária originada por denúncia, não poderá deixar de realizá-la simplesmente por critérios pessoais. O interesse público figura-se muito maior do que qualquer interesse individual.

3.10 Autoexecutoriedade.

É o poder que os atos administrativos têm de serem executados pela própria Administração independentemente de qualquer solicitação ao Poder Judiciário.

Em caso concreto é quando, por exemplo, o agente ao adentrar em uma empresa sob consentimento do proprietário, realizar inspeção e se necessário, inutilizar produtos e autuá-la não dependendo de ordem judicial para que seja concretizado.

3.11 Preponderâncias do Interesse público sobre o privado

Por tal princípio entende-se, que sempre que houver conflito entre um particular e um interesse público coletivo, deve prevalecer o interesse público. Essa é uma das prerrogativas conferidas à administração pública, porque a mesma atua por conta de tal interesse, ou seja, o legislador na edição de leis ou normas deve orientar-se por esse princípio, levando em conta que a coletividade esta num nível superior ao do particular.

Como exemplo pode-se usar a interdição de algum hospital, clínica, comércio visando o melhor interesse público do que o do interesse particular do proprietário do estabelecimento.

3.12 Princípio do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa

O Princípio do devido processo legal é uma das garantias constitucionais mais festejadas, pois dele decorrem todos os outros princípios e garantias constitucionais. Ele é a base legal para aplicação de todos os demais princípios, independente do ramo do direito processual, inclusive no âmbito do direito material ou administrativo.

Assim, o devido processo legal garante inúmeros outros postulados como os princípios do contraditório, da ampla defesa e da motivação (apesar de autônomos e independentes entre si), integrando-se totalmente os incisos LIV e LV, ambos do artigo 5º da Carta Magna de 1988. Tais princípios ajudam a garantir a tutela dos direitos e interesses individuais, coletivos e difusos.

O contraditório é o direito que tem as partes de serem ouvidas nos autos, ou seja, é o exercício da dialética processual, marcado pela bilateralidade da manifestação dos litigantes.

Já a ampla defesa possui fundamento legal no direito ao contraditório, segundo o qual ninguém pode ser condenado sem ser ouvido.

Do que se conclui que os Princípios do contraditório e da ampla defesa (apesar de serem autônomos) são necessários para assegurar o devido processo legal, pois é inegável que o direito a defender-se amplamente implica conseqüentemente na observância de providência que assegure legalmente essa garantia.

O Princípio do devido processo legal garante a eficácia dos direitos garantidos ao cidadão pela nossa Constituição Federal, pois seriam insuficientes as demais garantias sem o direito a um processo regular, com regras para a prática dos atos processuais e administrativos.

4. Poder de Polícia Administrativa

4.1 Conceito

De acordo com o doutrinador Celso Bandeira de Melo, Polícia administrativa é a atividade da administração pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo

O art. 78 do Código Tributário Nacional dispõe:

“Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”

4.2 Classificação

Celso Antonio Bandeira de Melo classifica o poder de polícia da seguinte forma:

Em sentido amplo, é a atividade estatal destinada a condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos (esfera normativa). É a limitação da lei ao direito constitucionalmente assegurado. Ex.: o direito à propriedade tem disciplina na lei e é limitado por esta, desapropriação, uso, incide imposto, direito de vizinhança, etc.

Em sentido estrito, é a própria atuação da administração, mediante atos concretos, aplicando as leis (polícia administrativa). Desta forma, quem tem poder de polícia é o legislador, e a polícia administrativa é exercida pela administração (para doutrina moderna)

4.3 Atributos do poder de polícia

São atributos do poder de polícia:

Discricionariedade é a porção de liberdade outorgada pela lei ao administrador público para que este, mediante critérios de oportunidade e conveniência, possa escolher a alternativa mais adequada à solução do caso concreto. A maioria dos atos fundamentados no poder de polícia são discricionários (ex.: autorização para portar arma – pedido para secretário, que tem de se convencer da necessidade), mas há atos vinculados – os que decorrem diretamente da lei (ex.: licenças, direito conferido pela lei, cabendo à administração conferir apenas se os requisitos foram preenchidos).

Autoexecutoriedade é a possibilidade que a administração pública tem, por seus próprios meios, de executar suas decisões sem precisar recorrer previamente ao Judiciário. Ela existirá: i) se houver previsão legal; ii) se houver urgência em nome do interesse público, devendo motivar o ato em face da omissão legal. Exemplos: a vigilância sanitária pode apreender alimentos deteriorados em bares ou interditar o bar sem autorização judicial; ou ainda, a prefeitura pode demolir prédio que ameça cair. Se não houver previsão legal ou não for urgente, não poderá a administração agir com a autoexecutoriedade.

Coercibilidade é a imposição coativa de medidas pela administração pública diante da resistência do particular, sendo cabível até a força física. A coercibilidade é indissociável da autoexecutoriedade (há autores que a colocam dentro da autoexecutoriedade).

Limites do poder de polícia

Tendo em vista que o poder de polícia representa uma atividade estatal que limita direitos e liberdades individuais, é fundamental observar que o exercício do poder de polícia deve manter os seguintes limites:

Necessidade – a medida de polícia administrativa só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis ao interesse público. Interesses individuais não podem contrastar com o interesse público, sobretudo quando o interesse for a proteção da saúde pública. Os direitos individuais somente deverão ser restringidos no que forem contrários ao interesse público. Ex.: complexo industrial emite, em um de seus setores, poluentes. O órgão de fiscalização, em uma primeira visita, assinala prazo para colocação de filtros. Na segunda visita, aplica multa por meio de auto de infração. O comportamento é necessário, pois a ação da empresa fere o interesse público.

Proporcionalidade – os meios utilizados devem ser proporcionais aos fins visados. Se não for proporcional, haverá abuso de poder. Ex.: no mesmo caso, não havendo o pagamento da multa e prosseguindo a emissão de poluentes, o setor de fiscalização interdita toda a empresa. Essa medida pode ser desproporcional no caso de ser possível interditar apenas o setor da empresa responsável pela poluição. Caberá à autoridade sanitária decidir, discricionariamente, dentro dos limites dados pela lei, qual a medida mais adequada a ser tomada.

Eficácia – a medida deve ser adequada para impedir o dano ao interesse público. Ex.: no mesmo caso, em vez de interditar, o órgão fiscalizador aplica nova multa. Continuam a ser emitidos poluentes. Não adianta mais aplicar multas, pois elas não impedem o dano ao interesse público. É preciso usar de medida eficaz, devendo interditar o setor.

5. Processo Administrativo

5.1 Conceitos Básicos de Processo, Procedimento e Ato Administrativo

Segundo Humberto Theodoro Júnior (Curso de Direito Processual, 1998), processo é o método, é a junção de atos sucessivos com o intuito de conseguir um pronunciamento sobre determinada controvérsia, quer seja ela em área judicial quer seja ela em área administrativa. Já procedimento equivale a rito, ou seja, como o processo se realiza em cada caso concreto.

Já José de Castro Meira (Processo Administrativo, 2003) frisa que de uma forma bem simples, o processo, além de assegurar o exercício da jurisdição, constitui um conjunto de atos ordenados à consecução de uma finalidade, a qual se faz presente na sentença. Já o procedimento, é meio pelo qual o processo ganha movimento, realiza-se.

Assim também leciona José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo, 2015) ao mencionar que o processo administrativo se consubstancia numa sucessão encadeada de fatos, juridicamente ordenados, destinados à obtenção de um resultado final, no caso, a prática de um ato administrativo final.

Acerca do conceito de Ato Administrativo, segundo Hely Lopes Meirelles, é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Na prática do agente sanitário o ato administrativo se apresenta, por exemplo, quando é lavrado um auto de infração ou intimação, quando é realizada inspeção sanitária, inutilização de produtos, expedição de alvará sanitário, etc.

Para que um ato seja válido ele deve atender os seguintes requisitos:

- Competência: É a capacidade, atribuída pela lei ao agente público para o seu exercício.

- Finalidade: o ato administrativo deve sempre ser praticado visando o interesse público e nunca um interesse particular.

- Forma: Como regra geral, os atos são escritos, mas podem ser orais, ou então através de sinais

- Motivo: O motivo é a circunstância de fato ou de direito que determina ou autoriza a prática do ato. Então, é a situação fática que justifica a realização do ato.

- Objeto: Objeto é o conteúdo do ato. É através dele que a Administração exerce seu poder, concede um benefício, aplica uma sanção, declara sua vontade ou um direito ao administrado, etc.

6. Processo Administrativo Sanitário

6.1 Auto de Infração Sanitária

O processo administrativo próprio para apuração das infrações sanitárias inicia-se com a lavratura de auto de infração, observando-se o rito e os prazos estabelecidos nesta Lei e seus regulamentos. A observância de todos os requisitos legais para sua confecção é de extrema relevância, tendo em vista que, como peça inaugural do processo administrativo sanitário, vincula todo o procedimento subsequente.

O Auto de Infração será lavrado na sede do órgão competente ou no local em que for verificada a infração pela autoridade sanitária, devendo ser preenchido observando os requisitos determinados pelo art. 63 da Lei Estadual 6.320/83, contendo:

I – nome do infrator, seu domicílio e residência, bem como os demais elementos necessários à sua qualificação e identificação civil ou caracterização da entidade autuada;

II – o ato ou fato constitutivo da infração e o local, a hora e a data respectivos;

III – a disposição legal ou regulamentar transgredida;

IV – indicação do dispositivo legal ou regulamentar que comina penalidade a que fica sujeito o infrator;

V – prazo para interposição do recurso, quando cabível;

VI – nome e cargo legíveis da autoridade autuante e sua assinatura;

VII – a assinatura do autuado, ou, na sua ausência, de seu representante legal ou preposto, e em caso de recusa, a consignação dessa circunstância pela autoridade autuante e a assinatura de duas testemunhas, quando possível. Os dispositivos legais devem, independentemente, da ordem ser citados da seguinte forma:

- artigo;
- parágrafo;
- inciso;
- alínea;
- norma (Lei, decreto, portaria e outros)

* Quando for RDC (Resolução) citar os itens, subitens e anexos, após as alíneas.

Considerações Relativas ao Auto de Infração

- Cada Auto de Infração inicia um PAS e deve ser numerado em série.
- Encaminhar o Auto de Infração ao expediente para abertura do PAS;
- O Auto de Infração, bem como os demais autos e termos (instrumentos) utilizados pelos agentes no exercício da fiscalização sanitária, devem ser aqueles instituídos pela legislação em vigor.

- Auto de Infração, bem como o Processo Administrativo Sanitário em sua totalidade, não é a via adequada para a concessão de prazos para regularização;
- O procedimento a ser utilizado para desenvolvimento do P. A. S. é vinculado ao que determina a Lei Estadual 6.320/83.

6.2 Auto de Intimação de Obrigação subsistente

Quando, apesar da lavratura do Auto de Infração subsistir, ainda, para o infrator, obrigação a cumprir, a autoridade de saúde lavrará Auto de Intimação, fixando prazo e condições para o seu cumprimento.

A autoridade de saúde nos casos de perigo para a saúde pública ou no interesse desta, havendo ou não infração sanitária, poderá interditar local ou bem, ou determinar quaisquer medidas cautelares, mediante auto de intimação.

Vale lembrar que qualquer exigência, resposta de solicitação ou concessão de prazos com aquele que esteja sendo fiscalizado, será sempre mediante Auto de Intimação.

Quando houver apreensão ou interdição de produto ou bem em caráter cautelar, e o responsável for idôneo, moral e financeiramente, poderá o mesmo ser designado depositário; caso contrário, a mercadoria será recolhida para outro local, sob a guarda da autoridade de saúde ou de terceiro, às custas do proprietário ou responsável.

O Auto de Intimação conterá:

- O nome da pessoa, ou denominação da entidade intimada, especificação do seu ramo de atividade e endereço;
- A disposição legal ou regulamentar infringida se for o caso, e/ou dispositivo que autorize a medida;
- A medida sanitária exigida, com as instruções necessárias, se for o caso;
- O prazo para sua execução ou duração, ou, no caso de medidas cautelares, as condições para a sua revogação;
- Nome e cargo legíveis da autoridade que expediu a intimação e sua assinatura;
- A assinatura do intimado, ou na sua ausência, de seu representante legal ou preposto; e, em caso de recusa, a consignação dessa circunstância e a assinatura de duas testemunhas, quando possível.

6.3 Notificações no Processo Administrativo Sanitário

A Notificação dos atos praticados em um P. A. S. é ato de extrema relevância, pois é o meio pelo qual se dá ciência ao autuado das infrações das quais está sendo acusado, decisões posteriores, bem como do prazo de que dispõe para efetuar sua defesa ou recorrer.

Assim, em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, já referidos anteriormente, sem que haja a notificação prevista pelo art. 64 da Lei Estadual 6.320/83, não há instauração válida do processo.

É importantíssimo que sejam observadas as disposições legais e formais a ela referentes, comprovando-se nos autos todas as diligências efetuadas no sentido de notificar o autuado.

Formas da Notificação:

Os incisos do artigo art. 64 da Lei Estadual 6.320/83 determinam as formas de notificação do autuado, podendo ser feitas de três maneiras:

a) PESSOALMENTE:

I - assinatura no Auto de Infração ou, em caso de recusa, mencionada o fato, a assinatura de duas testemunhas: a assinatura será do autuado ou de seu representante legal, sendo a data, o nome e o número do RG ou CPF escritos pelo autuado.

No caso de recusa do autuado em dar ciência, devem assinar duas testemunhas (art. 63, VII, Lei 6.320/83), devidamente identificadas, o fato deve constar no verso do respectivo auto.

b) PELO CORREIO:

II - Pelo correio ou via postal: deverá ser feito por meio de aviso de recebimento (AR) com descrição de conteúdo (Ex. Escrever: Auto de Infração nº XX). Após o retorno do A. R., recebido ou até mesmo recusado (p.ex. endereço inexistente, destinatário não encontrado), deverá ser juntado aos autos e não será aberta a contagem do prazo, mas somente após a publicação em edital.

É importante salientar que o A. R. deve ser juntado aos autos de modo que seja possível sua visualização frente e verso

Logo após a juntada, o servidor deverá anotar a data em que isso está sendo feito, pois é a partir desse momento que começará a fluir o prazo de defesa ou recurso.

c) POR EDITAL:

III - publicação por edital, se o autuado estiver em lugar incerto ou não sabido: O edital será publicado, uma única vez na imprensa oficial, considerando-se efetivada a ciência, 5 (cinco) dias após a publicação. Deverá ser juntada aos autos a cópia da página do exemplar da publicação, não bastando apenas o recorte da publicação, pois deverá constar a data da mencionada publicação.

6.4 Prazos no Processo Administrativo Sanitário

O ato processual que dá início à contagem do prazo no Processo Administrativo Sanitário é a notificação (artigo 66 da Lei Estadual n. 6.320/83), pela qual o autuado toma conhecimento do Auto de Infração Sanitária e é chamado para, querendo, exercer o direito de defesa ou impugnação.

Contagem dos prazos:

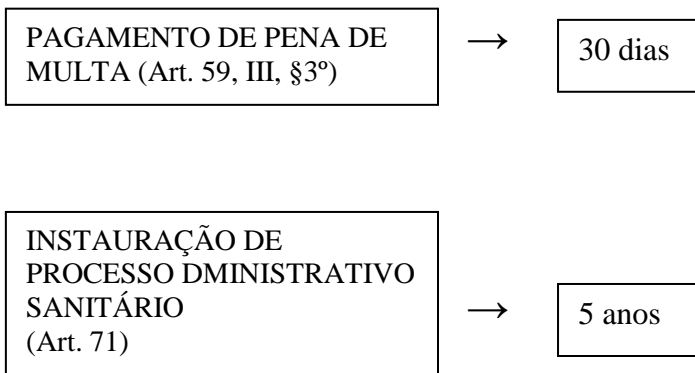
Para contagem dos prazos exclui-se o dia da notificação e inclui-se o dia do vencimento. Esta contagem inicia-se a partir do primeiro dia útil subsequente à notificação, não se computando os feriados, sábados e domingos

Esta forma de contagem é a determinada pelo Novo Código de Processo Civil, Art. 219, e deverá ser utilizada por analogia no Processo Administrativo Sanitário

Art. 219. Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis.

Prazos previstos na Lei Estadual n. 6.320/83:

DEFESA OU IMPUGNAÇÃO AO AUTO DE INFRAÇÃO SANITÁRIA (Art. 66).	→	15 dias
MANIFESTAÇÃO DO SERVIDOR AUTUANTE (Art. 66, §1.º)	→	10 dias
PAGAMENTO DE MULTA COM REDUÇÃO DE 20% (desistência tácita do recurso) (Art. 65)	→	20 dias
1.º RECURSO (Art. 69)	→	15 dias
2.º RECURSO (Art. 69, §1º)	→	20 dias



6.5 Defesa e/ou impugnação ao Auto de Infração Sanitária

Os direitos à ampla defesa e ao contraditório estão constitucionalmente assegurados no artigo 5º, LV, da Constituição Federal de 1988. No Processo Administrativo Sanitário o autuado deve ter estes direitos garantidos, os quais também estão previstos na Lei Estadual n. 6.320/83, artigo 66, onde se lê:

Art. 66. O infrator poderá oferecer defesa ou impugnação do auto de infração no prazo de quinze dias contados da sua notificação.

É importante destacar que mesmo que o autuado apresente sua manifestação antes dos 15 dias, é necessário aguardar o término do prazo, pois dentro deste lapso, poderá juntar aos autos outros elementos necessários à complementação da sua defesa e/ou impugnação. A lei não obriga ao autuado a apresentação de defesa e/ou impugnação ao Auto de Infração Sanitária.

Assim, apesar de regularmente notificado, poderá optar por não se manifestar. Isto não caracteriza uma circunstância agravante no processo e nem exige a autoridade sanitária de examinar os fatos e provas constantes nos autos e emitir o seu julgamento, observando, desta forma, o princípio da verdade real. Portanto, mesmo ocorrendo ausência ou intempestividade da manifestação do autuado, o processo terá andamento com a elaboração do relatório do servidor autuante e julgamento, o qual sendo condenatório ensejará abertura de prazo para interposição de recurso.

6.6 Manifestação do Servidor Autuante – Relatório.

A manifestação do servidor que procedeu à autuação está prevista no artigo 66, § 1º, da Lei Estadual n. 6.320/83, que diz:

§ 1º Antes do julgamento da defesa ou da impugnação a que se refere este artigo, deverá a autoridade julgadora

ouvir o servidor autuante, que terá prazo de dez dias para se pronunciar a respeito.

Nesta fase processual o servidor deverá, no prazo de dez dias, apresentar sua manifestação escrita.

Embora a autoridade julgadora não fique vinculada à manifestação do servidor autuante, ele é peça fundamental do processo administrativo sanitário, pois contém elementos essenciais à decisão (julgamento), principalmente no que diz respeito a questões técnicas. Nesse sentido, é preciso que o Relatório contenha uma análise completa dos elementos constantes no processo, levando em consideração à autuação, as alegações do autuado, as provas apresentadas e o embasamento técnico e legal que o fundamenta.

Sabido que a manifestação do autuante seja uma peça produzida conforme cada situação específica por servidores que atuam em diferentes áreas da Vigilância Sanitária é recomendado que siga uma linha geral contendo, como sugestão, quatro etapas básicas:

1ª Parte- Introdução: Identificação do estabelecimento e outras informações que introduzam o assunto e orientem sobre a situação processual;

2ª Parte - Narrativa: Contém uma síntese das alegações e das provas apresentadas pelo autuado de forma resumida, clara e objetiva.

3ª Parte - Apreciação: Análise dos fatos descritos no Auto de Infração Sanitária, dos argumentos e das provas apresentadas pelo autuado para orientar a decisão da autoridade superior. Deve ser técnica e se utilizar da legislação sanitária aplicável ao caso.

4ª Parte – Conclusão – Verificar se há ou não fundamentos na defesa apresentada.

6.6 Penalidades

As penalidades previstas pela Lei Estadual n. 6.320/83 estão listadas no artigo 58. As penas poderão ser aplicadas alternativa ou cumulativamente, dependendo da infração cometida e de suas conseqüências para a saúde, de acordo com o *caput* do artigo 58. Para a graduação da pena a ser aplicada, a autoridade sanitária deverá considerar as disposições dos artigos 53, 54, 55, 56 e 57 da Lei Estadual 6.320/83. O artigo 54, assim determina:

Art. 54. Para a graduação e imposição de pena, a autoridade sanitária levará em conta:

I – as circunstâncias atenuantes e agravantes;

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

III – os antecedentes do infrator quanto às normas sanitárias

Portanto, ao impor uma pena, o julgador deverá obrigatoriamente considerar a existência de qualquer situação referida pelo dispositivo citado, fazendo a graduação da penalidade. As circunstâncias atenuantes e agravantes se encontram especificadas nos artigos 55 e 56 da Lei Estadual n. 6.320/83. Entre as circunstâncias agravantes

merece especial atenção a reincidência. Devemos considerar que só é reincidente quem foi julgado e condenado por decisão definitiva. O simples fato de ter outras autuações sem que os processos tenham sido concluídos com a publicação da decisão não tornam o autuado reincidente.

Se o autuado for reincidente é preciso verificar se a reincidência é específica ou genérica.

Reincidência específica se caracteriza pela prática da mesma infração sanitária (o dispositivo legal transgredido deve ser o mesmo já anteriormente utilizado).

Reincidência genérica é aquela em que a condenação se deu por infração sanitária diferente da atual. Se houver reincidência o acusado deixa de ser primário e, se for reincidente específico, pode ser enquadrado na pena máxima e a infração considerada gravíssima, conforme artigo 60 da Lei Estadual 6.320/83. Mesmo nestes casos, sempre deverá ser observado o princípio da proporcionalidade referido anteriormente para a aplicação da pena.

6.7 Julgamento

A autoridade sanitária imediatamente superior ao servidor que procedeu a lavratura do Auto de Infração fará o julgamento inicial, ou seja, julgará apresentada ou não a defesa ou impugnação pelo autuado, conforme estabelecido no Art. 66, § 2º da Lei Estadual 6.320/83:

“Art. 66 § 2º - Apresentada ou não a defesa ou impugnação, o auto de infração será julgado pelo dirigente do órgão de vigilância sanitária competente.”

A autoridade sanitária que lavrou o auto de infração jamais poderá atuar também como autoridade julgadora, pois tal conduta tornaria o processo administrativo sanitário nulo.

O julgamento deve ser realizado com base na acusação (infração descrita no auto), na manifestação do autuado (defesa e/ou impugnação), na apreciação das provas e no relatório do servidor autuante. Não é lícito à autoridade julgadora argumentar sobre fatos estranhos ao processo ou deixar de avaliar os argumentos apresentados pelo autuado.

Para que uma penalidade seja aplicada é preciso que todas as formalidades processuais determinadas em lei sejam cumpridas e a decisão seja condenatória.

A infração sanitária não é de menor importância em relação aos delitos comuns, já que é cometida contra a saúde pública. Portanto, o ordenamento processual deve ser obedecido e a decisão fundamentada.

Ao decidir, não basta que a autoridade escreva no rodapé da manifestação do servidor autuante um despacho simplificado com os dizeres “de acordo com o parecer” e sua assinatura.

O julgamento no P. A. S. pode ser a título de exemplo, comparado a uma sentença judicial, devendo ser elaborado em separado, contendo a apreciação de todos os elementos do processo, a decisão e o encaminhamento.

6.8 Recursos

Ao autuado é assegurado o direito de recorrer da decisão condenatória, conforme estabelecido no art. 69 da Lei Estadual 6.320/83: “Das decisões condenatórias poderá o infrator recorrer, dentro de igual prazo ao fixado para a defesa, inclusive quando se tratar de multa...”

Ou seja, o autuado terá prazo de 15 dias para recorrer quando inconformado com a decisão que lhe aplicou a pena. Esse será o primeiro recurso e deverá ser dirigida à autoridade hierarquicamente superior à que realizou o primeiro julgamento.

Cabe salientar que podem ocorrer variações na estrutura organizacional do Estado ou do Município, alterando a denominação das autoridades julgadoras. No entanto, o importante é assegurar que a hierarquia seja obedecida e que uma mesma autoridade não julgue mais de uma vez.

Caso o autuado não apresente recurso, o processo terá andamento e a primeira decisão será a definitiva.

Se houver apresentação de recurso, este será julgado e, sendo mantida a decisão condenatória, caberá um segundo recurso, conforme estabelece o Parágrafo único do art. 69:

“Art. 69, § 1º Mantida a decisão condenatória, caberá recurso para a autoridade superior, no prazo de vinte dias de sua ciência ou publicação.”

Para apresentar o segundo recurso, dirigido ao superior da autoridade que julgou o primeiro recurso, o autuado terá prazo de 20 dias.

A ausência do segundo recurso torna o julgamento do primeiro recurso definitivo.

De todas as decisões e conseqüências da interposição ou não do(s) recurso(s), o autuado deverá ser notificado por um dos meios previstos pelo art. 64 da Lei Estadual 6.320/83.

6.9 Decisão Final

O processo será considerado encerrado após a decisão final irrecorrível, ocorrido o cumprimento das formalidades processuais e a efetivação das medidas impostas pela decisão.

Seja qual for a decisão da autoridade sanitária, o autuado deverá obrigatoriamente ser notificado por um dos meios previstos no art. 64 da Lei Estadual 6.320/83.

Quando determinada a inutilização como pena (ao final do P.A.S) essa deverá ser providenciada pelo infrator e acompanhada pelo servidor autuante.

A interdição-pena é determinada por decisão final condenatória no processo, acompanhada do respectivo Termo de Interdição (do produto ou estabelecimento). Dessa forma, enquanto a interdição cautelar é objeto de ato processual preparatório, a interdição-pena é ato decisório.

Não basta apenas a juntada do documento aos autos. Ao lançar a decisão final nos autos, é prudente que a autoridade mencione sobre a conclusão do processo.

7. Situações em que ocorrerá o encerramento do processo administrativo

- a) O atuado não ter apresentado o primeiro recurso (art.70, caput, Lei Estadual 6.320/83) – será definitivo o primeiro julgamento;
- b) O atuado não ter apresentado o segundo recurso (art.70, caput, Lei 6.320/83) – será definitiva a decisão do primeiro recurso;
- c) Pagamento da multa no prazo do art.65 da Lei Estadual 6.320/83, com redução de 20%, ocasião em que o atuado abre mão de defesa.
- d) Decisão final irrecorrível.
- e) Decisão que decreta a nulidade do processo.

7.1 Prescrição e Interrupção

A prescrição é instituto processual com fundamento no princípio da segurança jurídica e significa a perda do direito de ação por inércia de seu titular.

Dessa forma, a Lei 6.320/83, no artigo 71, prevê que as infrações as normas legais e regulamentares de ordem sanitária prescrevem em cinco anos, o que significa dizer que a Administração dispõe de cinco anos, contados da ocorrência da infração, para instaurar o Processo Administrativo Sanitário.

Por fim, vem determinado pelos parágrafos do artigo referido que a fluência do prazo prescricional interrompe-se pela notificação ou qualquer outro ato da autoridade competente que objetive sua apuração.

7.2 Improcedência

Um auto de infração tornar-se-á improcedente quando for observada alguma irregularidade referente à: incompetência do atuante para lavrar o auto; vício de forma (inobservância das formalidades indispensáveis); irregularidade de forma (quando o resultado do auto viola a legislação); inexistência de motivos para a lavratura do auto; desvio de finalidade (quando o agente lava o auto visando fim diverso do interesse público).

Logo, tratando-se de auto-anulável, deve a administração anulá-lo ou convalidá-lo expressamente dentro do prazo decadencial de cinco anos, sob pena de depois de exaurido este prazo, o ato tornar-se convalidado tacitamente, e, portanto, intocável, por decaído o direito de decretar-lhe a anulação

8. Comunicação

8.1 Ministério Público

É importante destacar que, além de apurar as irregularidades em Processo Administrativo Sanitário, a Vigilância Sanitária, quando verificar situações que não possam ser solucionadas pela esfera administrativa, poderá comunicar o Ministério Público, a quem incumbe, entre outras funções, a defesa da ordem jurídica, conforme o art. 127 da Constituição Federal. Caso a infração sanitária configure crime contra a saúde pública, a comunicação ao Ministério Público é obrigatória.

“O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

8.2 Anvisa

Após a decisão definitiva, serão tomadas as providências elencadas no art. 65 do Decreto Estadual 23.663/84. Se o processo não foi instaurado pelo órgão federal é necessário comunicá-lo, enviando inclusive cópias do Auto de Infração, da Defesa ou Impugnação e da decisão final do P. A. S., para que seja declarado o cancelamento do registro e determinada a apreensão e a inutilização do produto em todo território nacional.

No entanto, quando se tratar de medidas de urgência como, por exemplo, a interdição cautelar, o órgão federal deve ser comunicado imediatamente.

8.3 Gestores Municipais

Após decisão definitiva, havendo relevância quanto à divulgação da irregularidade, deve ser encaminhado ao procurador do município cópia dos autos para informação, juntamente com ofício solicitando providências.

8.4 Demais segmentos de interesse relevantes

Após decisão definitiva, havendo relevância quanto à divulgação da irregularidade, deve ser encaminhado ao responsável pelo órgão de interesse (conselhos de classe, entidades do

terceiro setor e afins) cópia dos autos para informação, juntamente com ofício solicitando providências.

9. Situações Especiais

9.1 Análise Fiscal

A análise fiscal é utilizada para apurar os ilícitos relacionados aos produtos ou substâncias escritos no art. 61, V da Lei Estadual nº 6.320/83, conforme fixado pelo art. 67 da mesma Lei, que diz:

“A apuração do ilícito, em se tratando de produto ou substância referidos no art. 61, inciso V, far-se-á mediante a apreensão de amostras para realização de análise fiscal e de interdição, se for caso.”

Esses produtos e substâncias são alimentos, produtos alimentícios, produtos dietéticos e outros que interessem a saúde pública ou individual.

Em decorrência da constatação de infrações que demandem análise laboratorial teremos duas situações:

a) Apreensão para análise sem interdição da substância e/ou produto: Art. 43 do Decreto Estadual 23.663/84

b) Apreensão com interdição imediata da substância e/ou produto: Art. 43 § 1º do Decreto Estadual 23.663/84

Note-se que a apreensão de amostras é um ato preparatório para o exame laboratorial a ser realizado e poderá ser prova imediata e direta da necessidade de interdição, sem dispensar a análise pericial.

9.2 Procedimento no caso de solicitação de cópias ou vistas do Processo Administrativo Sanitário (P. A. S.):

a) A solicitação de cópias do P. A. S. deve ser formulada por escrito. O fornecimento de cópia física ou eletrônica será certificado nos autos, datado e assinado pela autoridade sanitária e pelo requerente.

b) Poderão solicitar cópias do P. A. S.: o autuado, o representante legal do autuado, desde que esteja identificado ou preposto que possua procuração.

c) Por solicitação do Poder Judiciário e do Ministério Público serão extraídas cópias do processo.

d) Se o processo for originado por denúncia, deverá ser assegurado sigilo ao denunciante, exceto por solicitação do Poder Judiciário e do Ministério Público.

e) Para vistas ao processo, serão respeitadas as mesmas regras acima.

9.3 Medidas Cautelares

O Decreto Estadual 23.663/84 prevê a possibilidade de adoção de medidas cautelares no seu artigo 29 que são: interdição cautelar de produto e interdição cautelar de estabelecimento. Tais medidas são adotadas preliminarmente ao processamento das infrações e possibilitam a autoridade sanitária competente aplicá-las de imediato, sem ouvir a parte contrária.

É pertinente esclarecer a diferença entre as penalidades de interdição de produtos e de estabelecimentos, das interdições cautelares de produtos e de estabelecimentos. No primeiro caso, a medida é adotada em consonância com o apurado no Processo Administrativo Sanitário, assegurando-se o prévio procedimento legal, ou seja, é uma pena, uma punição aplicada ao infrator no final do processo. No segundo caso, a própria urgência da medida, em razão da existência de um risco sanitário grave, flagrante e iminente, dispensa a observância de procedimento prévio, o qual será instaurado posteriormente à adoção da medida acauteladora. A interdição cautelar, portanto, não é pena, mas medida instrumental preventiva de risco à saúde pública.

Da leitura do art. 33 do dispositivo legal acima referido, denota-se que o prazo de validade da medida cautelar não excederá noventa dias, ou quarenta e oito horas para os bens perecíveis, ao final dos quais o bem será automaticamente liberado, se não pender de outra medida sanitária ou decisão condenatória..

O legislador assim previu justamente objetivando evitar que uma interdição cautelar se transformasse, na prática, em uma interdição definitiva, a qual somente pode ser aplicada como pena ao final do processo.

Portanto, somente em **casos excepcionais em que esteja caracterizado o risco iminente à saúde** se admitirá a adoção de medidas acauteladoras no âmbito do Processo Administrativo Sanitário. As interdições cautelares realizadas pelos fiscais da Vigilância Sanitária são medidas de exceção e possuem limites principiológicos, legais e técnicos, somente podendo ser aplicadas em situações que se faz imprescindível a célere ação estatal. Nestas situações não se pode aguardar a conclusão de um processo administrativo, muitas vezes demorado, sob pena de haver a propagação de um mal que pode abalar toda a sociedade. Assim, basicamente os limites impostos à autoridade sanitária são de avaliação de risco e a necessidade da adoção da medida acauteladora com base em critérios técnicos sanitários e também nos princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade, uma vez que a ação realizada deverá ser proporcional à necessidade pública, sob pena de caracterização de excesso ou desvio de poder do agente.

