

O processo administrativo no âmbito da vigilância sanitária

Yara Oyram Ramos Lima
Ediná Alves Costa

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

COSTA, EA., org. *Vigilância Sanitária: temas para debate* [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. 237 p. ISBN 978-85-232-0652-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

O processo administrativo no âmbito da vigilância sanitária

Yara Oyram Ramos Lima
oyram@ufba.br

Ediná Alves Costa
edina@ufba.br

Introdução

Em virtude da função regulatória, a vigilância sanitária constitui o componente do sistema de saúde de maior interseção com o Direito. Um conjunto de práticas de vigilância sanitária é pautado nos fundamentos do Direito Administrativo, cujos princípios e ritos devem ser seguidos de modo que os direitos de todos sejam assegurados. Uma dessas práticas é o processo administrativo, tema desse texto, que tem o objetivo de sistematizar conceitos, princípios e procedimentos constitutivos deste processo que organiza os atos da Vigilância Sanitária, como parte da Administração Pública, no controle dos comportamentos dos administrados e de seus servidores.

A partir de noções sobre termos comuns da Administração Pública, o texto discorrerá sobre características do processo administrativo-sanitário, princípios que regem a Administração Pública e o processo administrativo-sanitário, bem como as fases que este percorre até sua finalização.

Inicialmente, deve-se diferenciar os termos **procedimento** e **processo**¹: do latim, *processu* é o ato de proceder, de ir por diante; de dar seguimento, dar curso; é a sucessão de estados ou de mudanças; é a maneira pela qual se realiza uma operação, segundo determinadas normas, métodos ou técnicas. O processo pode ser entendido, ainda, como atividade por meio da qual se exerce, em relação a determinado litígio, a função jurisdicional², servindo como instrumento de composição das lides³; é um pleito judicial. Outra forma de compreensão do termo processo é considerá-lo como um conjunto de peças que documentam o exercício da atividade jurisdicional em um caso concreto, ou seja, os autos.

Para constituir um processo são desenvolvidos **procedimentos** que são formalidades observadas para a prática de certos atos administrativos. O procedimento é o processo em sua dinâmica; é o modo pelo qual os diversos atos se relacionam na série constitutiva de um processo (PASSOS, 2004). O processo é o método jurídico utilizado pelo Estado para desempenhar a função jurisdicional, compondo-se de uma sucessão de atos que se encadeiam desde a postulação das partes até o provimento final do órgão jurisdicante que porá fim ao litígio (THEODORO JÚNIOR, 2003). Em resumo, podemos considerar que o processo é o todo e os procedimentos são as diferentes operações que o integram. Processo é o conjunto sistemático de procedimentos.

O **processo administrativo** é o conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com ordem e cronologia, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores. O processo administrativo conjuga, por meio do exercício do poder de polícia, os interesses públicos e privados, pune seus servidores e terceiros, resolve controvérsias administrativas, assim como outorga direitos a terceiros (GASPARINI, 2003).

De acordo com Dias (2002), o **processo administrativo-sanitário** é o instrumento usado pela Administração Pública com a finalidade de apurar as irregularidades sanitárias detectadas e as responsabilidades do infrator, assegurando a este a oportunidade de promover a ampla defesa e o contraditório ao que lhe é atribuído, de modo a respaldar, com juridicidade, a aplicação da penalidade correspondente que lhe for imputada. A apuração da verdade no processo administrativo, como enfatiza o autor:

[...] se faz por intermédio de minucioso procedimento imparcial, regulado por exaustivas regras do direito e informado por princípios universalmente válidos, de tal modo que, por um lado, nem o poder discricionário da Administração se exerça sem limites, nem a outra parte envolvida se exceda ao produzir a defesa que lhe assiste. (DIAS, 2002, p.113)

Características do processo administrativo-sanitário

Para Meirelles (2004) os processos administrativos podem ser classificados em: **processos de expediente**, que seriam todo pedido protocolado em repartição, também denominado

procedimento administrativo; **processo de outorga**, a exemplo da concessão da licença para construção ou da licença sanitária; e **processos punitivos**, mais completos no que se refere à formalidade; submetem-se a princípios e têm fases, como o processo administrativo-sanitário que se inicia com o auto de infração.

Os interesses envolvidos em processos em geral podem ser **individuais**, quando se referem a interesses de uma pessoa; **coletivos**, quando se reportam a interesses individuais de várias pessoas ao mesmo tempo e **públicos**, quando transcendem os interesses individuais e afetam a sociedade como um todo (GRECO FILHO, 2006).

O processo administrativo, por lidar com interesses que ultrapassam os individuais, pode ser instaurado por provocação ou por iniciativa da Administração Pública; neste caso, as partes são interessadas. No processo judicial a instauração só pode ocorrer por provocação de uma das partes (DI PIETRO, 2001).

O processo administrativo e o judicial têm similaridades e diferenças. As similaridades são o fato de que se destinam a emitir um pronunciamento, julgamento, uma decisão na forma da lei; e possuem instâncias revisoras, que são a autoridade hierárquica superior, no caso do processo administrativo, e os tribunais, no processo judicial. Outra similaridade é a sujeição dos atos administrativos aos princípios que regem os atos públicos e a que está obrigada a Administração Pública em geral.

Quanto às diferenças, cabe ressaltar que o processo judicial se inicia por provocação da parte, formando um triângulo no seu processamento, com os litigantes (o que acusa e o que se defende) e o juiz (que espera a discussão das partes, analisa as provas, consulta a Lei e finalmente oferta o julgamento, tendo

a parte contrariada a possibilidade de recorrer da sentença). Por seu turno, o processo administrativo é composto por dois interessados, o administrado e a Administração Pública⁴, como gestora do interesse público (DI PIETRO, 2001). Outra diferença entre o processo administrativo e o judicial é que no primeiro existe a possibilidade de alegar, em instância superior, o que não se fizera anteriormente. Há reexame da matéria de fato, além da possibilidade de incorporação de novas provas produzidas.

São direitos do administrado: ter acesso à tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, bem como vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas, podendo, inclusive, formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração/análise pelo órgão competente; além da faculdade de ser assistido por advogado (BRASIL, 1999).

Em contrapartida, são deveres do administrado perante a administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo: Apresentar os fatos conforme a verdade; procedendo com lealdade, urbanidade e boa-fé; de forma a não agir de modo temerário⁵; prestando as informações que lhe forem solicitadas e colaborando para o esclarecimento dos fatos (BRASIL, 1999).

Ressalta-se que é impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que tenha interesse direto ou indireto na matéria; tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante no processo, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; e ainda, se estiver litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro. A autoridade ou servidor que incorrer em

impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares (BRASIL, 1999).

Pode ser arguida a suspeição do servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau (BRASIL, 1999). Neste caso, cabe ao administrado comprovar o ato lesivo.

A finalidade do processo administrativo é obter uma decisão concreta da Administração Pública que individualize a norma jurídica, declare, reconheça ou proteja direito, cuja afirmação se pede, quer pelo interessado, quer pela própria Administração Pública (MEDAUAR, 2006). É a gestão de coisas que se faz necessária em qualquer âmbito da vida humana. Neste caso, a Administração Pública é gestora das coisas públicas, da *res publica*. Sendo assim, o controle deve ser sistemático, podendo ser prévio, concomitante ou posterior ao fato lesivo à saúde. No que se refere à atuação da vigilância sanitária, o controle prévio pode ser a concessão da licença sanitária ou de registro do produto; a concomitante exemplifica-se com a inspeção sanitária do estabelecimento, a análise laboratorial de produto, e a atuação posterior pode ser exemplificada nos casos das averiguações de denúncias.

O Brasil optou pela jurisdição una, daí a escolha da via administrativa ser facultativa para resolução de querela entre administrado e Administração Pública. O interessado pode recorrer diretamente ao judiciário. Se começar pela via administrativa, a qualquer momento pode seguir para o judiciário. Quando a parte interessada quiser, mesmo com o processo administrativo em andamento, poderá ingressar com

pleito na via judicial, caso em que o processo administrativo⁶ será sobrestado, suspenso, aguardando resolução do judiciário (MELLO, 2006).

Princípios

Os princípios servem para pautar a atuação da Administração Pública perante os administrados. Neste sentido, os artigos 5º e 37 da Constituição Federal, assim como a Lei nº. 9.784/99 estabelecem alguns direcionamentos sobre os princípios que dão suporte à atuação no âmbito administrativo. Neste texto, os princípios administrativos são abordados com base em Celso Antônio Bandeira de Mello (2006), Di Pietro (2001) e Medauar (2006) de forma sucinta e não exaustiva, a partir de duas óticas distintas que se intercomplementam para servir de lastro ao processo administrativo-sanitário: são os princípios da Administração Pública e os princípios do processo administrativo, expostos a seguir:

Princípios da Administração Pública

Legalidade – Este princípio é basilar no ordenamento jurídico brasileiro, pois enquanto na esfera privada o administrado pode exercer qualquer ação, desde que não seja proibido, na Administração Pública deve exercer apenas e tão somente o que a lei permitir. Cabe salientar que como a lei não acompanha os fatos, existe necessidade de fundamentação contundente para desenvolvimento das atividades no âmbito administrativo. Celso Antônio Bandeira de Mello (2006) considera que este princípio:

[...] é o fruto da submissão do Estado à lei [...] a consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.

Impessoalidade – Este princípio estabelece que a atuação da Administração Pública não pode valer-se de interesses escusos, não pode beneficiar ou prejudicar inadvertidamente o administrado; a atuação em seu destinatário final sempre será a coletividade, nunca o individual. Também de acordo com este princípio, quem age é a Administração Pública, por meio do servidor público; daí o entendimento de que na vigilância sanitária o auto de infração é emitido pela Administração Pública, por meio dos técnicos de um dado serviço de vigilância sanitária e não o técnico como pessoa física, ou seja, a pessoa jurídica, à qual o técnico está vinculado.

Moralidade – Este princípio implica não apenas na atuação com base na moral do servidor público, como também na atuação do administrado que se relaciona com a Administração Pública. A relação não deve se pautar tão somente na lei, mas conjugar a atuação legal com os preceitos morais. Em resumo, este princípio condiciona a interpretação das normas de Direito Público, uma vez que a moralidade é elementar ao Estado.

Publicidade – O princípio da publicidade dos atos da Administração Pública é a regra, ressalvados os casos em que existe a necessidade de sigilo para proteção e defesa da intimidade, interesse social, exercício profissional, entre outros. Qualquer pessoa que comprove interesse no processo deverá ter acesso a este, o que corresponde ao dever de transparência que a Administração Pública deve manter frente aos administrados. Os atos deverão ser publicados através da

imprensa oficial ou pela comunicação pessoal. A publicidade se faz necessária para controle da lisura dos atos.

Eficiência – Este princípio foi incorporado em uma fase de mudanças nos conceitos de administração pública, quando se acrescentou noções mais gerenciais em contrapartida às características burocráticas. O princípio tem por corolário que o ato administrativo não deve apenas ser realizado, mas precisa também alcançar seus resultados, como no caso do auto de infração que precisa ter por meta o prosseguimento e finalização do processo administrativo-sanitário.

Princípios do Processo Administrativo

Oficialidade – Este princípio assegura a possibilidade de instauração do processo administrativo pela própria Administração Pública, independente da provocação por parte do administrado, como ocorre no processo judicial. O processo administrativo tem seu curso sem que o andamento seja solicitado por outrem. Os próprios servidores atuam para que o processo alcance o seu ato final; agem *ex officio* e se assim não o fizerem podem ser responsabilizados por desídia⁷.

Informalismo – O processo administrativo não depende de forma determinada, salvo disposição legal. O rito a ser adotado varia de acordo com a lei que o regula, sendo que certos detalhes podem ser acrescidos pela própria instituição. Os procedimentos não requerem rigor excessivo, o que não deve ser visto como causa para desleixo nos atos do processo. Tal princípio não encontra guarida em processos de licitação, ou disciplinar, entre outros que, por seu caráter, são extremamente formalistas. O formalismo nos processos administrativos é cabível, apenas, quando para atender interesse público e proteger os direitos dos particulares.

Gratuidade – A menos que haja norma específica exigindo cobrança de determinados atos, a regra é a gratuidade, pois não cabe onerar um interessado enquanto o outro não seria onerado por fazer parte da Administração Pública. Taxas e emolumentos módicos são cabíveis para cobrir os custos do processo.

Ampla defesa e contraditório – Esse princípio trata da utilização de todos os recursos possíveis para uma defesa, assim como da possibilidade de contestação. A ampla defesa não se limita a um único momento, pode, inclusive, acompanhar a produção de provas e informações sobre o processo, ouvida dos sujeitos, audiência das partes, ou seja, o administrado/parte participa da fase de oferta de provas assim como pode fiscalizar a produção destas.

Motivação – O ato administrativo deve descrever o fato e determinar suas consequências em função da lei. Neste sentido, devem ser motivados com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, desde que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; decorram de reexame de ofício; deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discordem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

A motivação deve ser explícita, clara, congruente, e pode consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que neste caso, serão parte integrante do ato.

Pluralidade de instâncias – Decorre do poder de autotutela que detém a Administração Pública em corrigir os seus próprios atos, quando ilegais, inconvenientes ou inoportunos. A autoridade administrativa superior à que proferiu o ato poderá

revê-lo. A Lei que rege o processo administrativo federal limita o recurso a três instâncias, o que, na prática, viabiliza a atuação da administração, mas, teoricamente, cerceia o direito de recurso do administrado. Apesar da impossibilidade de impedir um recurso, por ser este uma garantia constitucional; mas sempre haverá a possibilidade do administrado ingressar com um processo judicial independente do andamento do processo administrativo.

Economia processual – Atos administrativos devem ser proporcionais e adequados ao que se pretende, sem maiores formalidades, que se prestem a onerar o processo, ou seja, devem prezar pelo aproveitamento dos atos processuais – saneamento do processo, desde que não causem prejuízo aos interessados.

Proporcionalidade dos atos – Este princípio tem por corolário a adequação entre meios e fins, vedada imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior às necessárias ao atendimento do interesse público. Um exemplo propício na vigilância sanitária que se adequa ao enunciado deste princípio refere-se à desnecessária interdição de farmácia que apresenta diferença no livro de registro de medicamentos controlados em relação ao estoque, quando todas as demais exigências legais estão sendo atendidas; neste caso, caberia tão somente a interdição do armário de drogas controladas até que fosse sanada a irregularidade.

Fases do processo administrativo-sanitário

O Processo administrativo é espécie do processo em geral (CRETELLA JÚNIOR, 2008). No que se refere às leis que organizam o processo administrativo-sanitário, as principais

são a Lei nº 6437/77 que trata das infrações sanitárias e a Lei nº 9784/99 no tocante à organização formal dos procedimentos, uma vez que a primeira Lei citada é anterior à Constituição Federal de 1988 e não prima pelos princípios estabelecidos neste momento histórico.

Para cada tipo de processo existem diversos procedimentos. A forma como tais procedimentos são dispostos durante o processo denomina-se rito. Em geral o processo administrativo segue o rito ordinário, com as fases mais espaçadas e um curso mais longo em que as fases de instauração, instrução, decisão e recursos são claramente delimitados. Entretanto, no âmbito federal, em certas áreas, o rito sumário, que tem fases mais concentradas e prazos reduzidos, tem sido utilizado, a fim de que o processo tenha seu curso finalizado com maior celeridade. A opção por este rito na área de portos, aeroportos e fronteiras, por exemplo, deve-se à necessidade de imputar as devidas penas às embarcações que passam rapidamente por alguns portos e demoram a retornar, inviabilizando o curso de um processo com rito ordinário.

Por ser o rito ordinário mais comum e, também, por ser o sumário um rito que acelera os mesmos procedimentos do rito ordinário, optou-se por descrever a ordem de prosseguimento e prazos seguidos neste rito, dado que é mais detalhado e de uso mais frequente na área de vigilância sanitária.

Instauração

O processo administrativo-sanitário pode ser iniciado de ofício, com a emissão/lavratura do auto de infração pelo técnico de vigilância sanitária no exercício do poder de polícia. A este processo serão anexados termos, a exemplo do relatório de

inspeção sanitária, elaborado pelos técnicos que a realizaram, ou o laudo do laboratório oficial com os resultados das análises de produtos que indicaram irregularidades.

A lavratura do auto de infração, segundo a Lei nº 6437/77, além de iniciar o processo administrativo-sanitário, deve conter os seguintes dados:

I - nome do autuado, seu domicílio e residência, bem como os demais elementos necessários à sua qualificação e identificação civil;

II - local, data e hora da lavratura onde a infração foi verificada;

III - descrição da infração e menção do dispositivo legal ou regulamentar transgredido;

IV - penalidade a que está sujeito o infrator e o respectivo preceito legal que autoriza a sua imposição;

V - ciência, pelo autuado, de que responderá pelo fato em processo administrativo (o autuado deve ser informado sobre o prazo para a defesa, o que em geral já está impresso no auto de infração);

VI - assinatura do autuado ou, em sua ausência ou recusa, de duas testemunhas, e do autuante (BRASIL, 1977).

O processo administrativo deveria constar de procedimentos muito simples, que pudessem ser julgados rapidamente, mas ocorre que a Administração Pública precisa de respaldo para suas ações, reflexo do controle sobre os atos administrativos e, conseqüentemente, da necessidade de registro desses atos, o que exige certos preciosismos. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, senão quando a lei expressamente o exigir. Entretanto, no sentido de zelar pela boa ordem a Administração Pública estabelece padrões para seus atos (MEDAUAR, 2006).

Os órgãos e entidades administrativas devem elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes. Faz-se necessário a organização de pastas próprias para os autos do processo administrativo, devendo ser rubricadas e numeradas folha por folha, seqüencialmente, a fim de preencher requisitos de comprovação da lisura dos atos.

Os atos do processo administrativo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável. Caso exista a necessidade de cópia de documentos, a autenticação pode ser feita pelo órgão de vigilância sanitária. Os atos administrativos devem ser realizados, preferencialmente, na sede do órgão público, cientificando-se o autuado se o local de realização for outro.

No processo administrativo-sanitário os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte, se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal. Os prazos expressos em dias são contados de modo contínuo; já os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente ao início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês (MELLO, 2006).

Ainda na fase de instauração, cabe discorrer sobre a comunicação dos atos. O órgão competente, perante o qual tramita o processo administrativo, determinará a intimação⁸ do interessado para dar ciência da autuação, do prazo para recurso ou da decisão administrativa. A intimação deverá conter: identificação do intimado e nome do órgão ou entidade

administrativa; finalidade da intimação, data e local em que deve comparecer para oferecer defesa. É praxe na vigilância sanitária utilizar o Aviso de Recebimento (AR), ou o mecanismo de intimação imediatamente após a lavratura do auto de infração, mas também podem ser utilizados outros meios que assegurem a certeza da ciência do interessado.

Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem, para o interessado, em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse. As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade. O desatendimento da intimação não importa em reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito, pelo administrado, no prosseguimento do processo. Tal instituto, no entanto, não é praxe da vigilância sanitária.

O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente. Um caso de declaração, no processo administrativo-sanitário, de extinção do processo se dá, por exemplo, quando junto ao auto de infração o técnico anexa o termo de inutilização de produto, com a devida assinatura da ciência do administrado, desde que não ocorra imputação de outra penalidade, ou o autuado não se defenda trazendo fatos novos ao processo.

A Administração Pública também deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. O direito de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo

comprovada má-fé. Em decisão, na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público, nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração Pública. É a possibilidade de sanear os atos processuais, e remete ao princípio da economia dos atos processuais (MELLO, 2006).

Instrução

Essa fase do processo administrativo-sanitário é o momento de averiguar o que foi instaurado. É a fase destinada a comprovar os dados necessários à tomada de decisão. Pode se realizar de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias. Sinaliza-se que os atos de instrução que exigem a atuação dos interessados devem ser realizados do modo menos oneroso possível.

Cabe ao interessado provar os fatos alegados, sem olvidar o dever atribuído ao órgão competente para a instrução. O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo. São inadmissíveis, no processo administrativo, as provas obtidas por meios ilícitos. Os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão. As provas propostas pelos interessados somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, quando forem ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias. É vedada à administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.

Quando for necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas, pelos interessados ou terceiros, serão expedidas intimações para esse fim, mencionando-se data, prazo, forma e condições a serem atendidas. Não sendo cumprida a intimação, poderá o órgão competente, se entender a matéria relevante, suprir de ofício a omissão, não se eximindo de proferir a decisão.

Quando for obrigatória a manifestação de um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo estabelecido por lei, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo. Se ocorrer disposição por ato normativo para obtenção de laudos técnicos de órgãos administrativos e estes não cumprirem o encargo no prazo assinalado, o órgão responsável pela instrução deverá solicitar laudo técnico de outro órgão dotado de qualificação e capacidade técnica equivalentes.

Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros, protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

Os servidores que autuarem o administrado elaborarão relatório descrevendo de forma clara e detalhada a inspeção e outras práticas realizadas e encaminharão o processo à autoridade competente para aguardar a defesa do autuado. A título de exemplo, na vigilância sanitária tal atividade de instrução deve ser desenvolvida pelos técnicos que acompanharam a inspeção sanitária. O relatório técnico dessa prática é muito importante neste momento, devido à fé pública⁹ outorgada aos servidores públicos¹⁰ em suas palavras, desde que admitido por meio de concurso para as atividades da Vigilância Sanitária, caso contrário, tal ato estará eivado de vícios, podendo ou não ser sanado de acordo com o prejuízo causado ao administrado.

Segundo Didier (2007) o que o servidor público declara, no exercício de suas práticas, possui presunção de veracidade e de autenticidade do que está contido no termo. A presunção de veracidade se refere à integridade do conteúdo do documento e de autenticidade e se reporta à respectiva integridade formal. Esta presunção pode ser questionada, mas, para tanto caberá ao administrado o ônus da prova.

O documento público pode ser parcialmente viciado por incompetência de quem o lavrou ou por omissão das formalidades legais exigidas; no entanto, se subscrito pelo administrado pode ser aceito como prova. O documento é todo objeto do qual se extraem fatos, em virtude da existência de símbolos ou sinais gráficos, mecânicos ou eletromagnéticos (DIDIER, 2007). As provas documentais são de grande valia no processo administrativo-sanitário. A instituição Vigilância Sanitária se vale do expediente das fotografias em seus relatórios e, de acordo com o Código Civil vigente, as fotografias servem, se aquele contra quem forem apresentadas admitir-lhes a conformidade; e ainda, caso sejam impugnadas existe a possibilidade de solicitação de perícia.

Cabe ao técnico de vigilância sanitária municiar o processo administrativo-sanitário do máximo de provas possíveis; neste caso, as notificações emitidas anteriormente a um auto de infração são documentos relevantes para conformação do processo administrativo. A notificação serve para respaldar a emissão do auto de infração, pelo técnico, podendo ser utilizada como uma prova que auxilia o julgador a entender o curso trilhado pelo técnico de vigilância sanitária até a decisão pela emissão de um auto de infração, mas não se presta a comprovar reincidência ou como agravante, salvo disposição legal neste sentido. Os documentos utilizados no processo administrativo,

como notificações, auto de infração, laudos técnicos, relatórios devem primar pelos detalhes, a tal ponto que a autoridade julgadora possa ler e compreender o fato descrito, conquanto não deve participar diretamente do mesmo.

Em caso de risco iminente à saúde, o servidor que acompanha a inspeção sanitária, por exemplo, deverá, motivadamente, adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado, como em casos de interdição de estabelecimentos ou atividades, inutilização de produtos, entre outras. Encerrada a instrução, o autuado terá o direito de se manifestar no prazo estabelecido por lei.

Concluídas as fases anteriores – instauração e instrução – o processo aguarda a defesa. A defesa deverá ser entregue de acordo com os prazos fixados pela norma federal, estadual ou municipal, conforme a competência de atuação na matéria sob análise da vigilância sanitária. Para tanto, o administrado pode se valer dos princípios da ampla defesa e do contraditório. A partir da defesa, entregue pelo administrado, caberá ao técnico de vigilância sanitária que participou da inspeção, por exemplo, elaborar um relatório manifestando-se quanto à defesa do administrado, no sentido de discutir as questões aventadas neste documento e sugerir a penalidade a ser imposta/imputada. Tal peça processual tem caráter informativo e opinativo. Finalizado este relatório o processo aguardará a decisão.

Decisão

A Administração tem o dever explícito de emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência. Assim, concluída a instrução, o processo administrativo-sanitário deve estar composto,

basicamente, por um auto de infração; relatório de inspeção; laudo de análises laboratoriais, caso tenham sido utilizados os recursos do componente laboratorial da vigilância sanitária; defesa do administrado e relatório dos técnicos sobre tal defesa; além das possíveis provas juntadas aos autos.

Com o término da instrução de processo administrativo, o órgão de vigilância sanitária tem prazo legalmente estabelecido para decidir, salvo prorrogação que deverá ser devidamente fundamentada. Então, se o administrado for condenado, será emitido o Auto de Imposição de Penalidade (AIP). As sanções, que deverão ser aplicadas por autoridade competente poderão ter natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, assegurado sempre o direito de defesa.

A decisão tem significativa importância, por vezes relegada pela Vigilância Sanitária, uma vez que possibilitará a caracterização de reincidência, ou seja, não cabe falar em reincidência quando foram emitidas apenas notificações. A decisão final do processo administrativo deve ser proferida considerando a penalidade a ser imputada e em que infração o administrado incorreu. Sendo assim, poderá ser considerado como reincidente se for novamente julgado, mesmo que incorrendo em nova infração; para tanto, faz-se necessária a existência de sentença anterior, o que possibilitará a caracterização da circunstância agravante para a próxima pena (BRASIL, 1999).

Recursos

Os recursos administrativos podem ser de duas ordens: os hierárquicos, em que se recorre à autoridade imediatamente superior à que proferiu a decisão, ou o pedido de reconsideração, quando o administrado pode impetrar sua petição na

mesma esfera administrativa que prolatou a última decisão, com intuito de que a mesma reconsidere. Caso esta autoridade não reconsidere em um período de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior (MELLO, 2006).

O recurso administrativo tramitará, no máximo, por três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa, ou se existirem outras instâncias administrativas para apreciação de recursos. Tal fato não fere o princípio da pluralidade de instâncias e possibilidade de defender-se, por existir a opção para o administrado de acionar o judiciário a qualquer instante.

Salvo exigência legal, a interposição de recurso administrativo independe de caução e nem possui efeito suspensivo. Interpõe-se o recurso por meio de requerimento, no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes, o que não seria possível em um processo judicial, que em âmbito recursal não se discute mais os fatos, apenas o direito; ou seja, não se pode inserir provas novas, mas apenas partir do que já foi discutido em primeira instância (MELLO, 2006).

Salvo disposição legal específica, o prazo para interposição de recurso administrativo será estabelecido pela lei, contados a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida. Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente. O prazo mencionado poderá ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada. No caso da revisão do processo não se pode agravar a sanção (MELLO, 2006).

Comentários finais

Com este texto não se pretendeu ter esgotado o tema, tão abrangente e complexo. Buscou-se apresentá-lo de forma clara e objetiva para possibilitar o entendimento da importância de cada elemento constitutivo do processo administrativo no âmbito da vigilância sanitária. Entretanto, deve-se ressaltar que esta prática remete à necessidade de inclusão do Direito na formação dos profissionais de vigilância sanitária, sobretudo aqueles que exercem poder de polícia. Entre tantas interfaces com o Direito, a atuação em saúde, nesta área específica, implica em procedimentos corretamente executados, para que as práticas alcancem sua finalidade; ou seja, que a decisão final resultante do processo administrativo-sanitário seja conveniente e oportuna para a Vigilância Sanitária, como braço do Estado responsável pela proteção da saúde, e, ao mesmo tempo, ofereça garantias para os administrados, protegendo-os de arbítrios das autoridades administrativas do sistema de saúde. Vale lembrar que os agentes do Estado também podem ser responsabilizados por prejuízos econômicos em virtude de má prática da vigilância sanitária.

O processo administrativo-sanitário envolve questões que não se limitam a proteger a saúde, um bem público de interesse constitucional, considerado de relevância pública. A proteção da saúde como um direito do cidadão e dever do Estado deve ser o norteador das ações realizadas por aqueles que participam de forma direta e indireta nos procedimentos que envolvem a Administração Pública, por ser este o meio de o Estado controlar e punir a inobservância das normas sanitárias que têm por motivação os interesses da saúde e da vida. Outra ordem de questão diz respeito às atividades econômicas que também integram a sociedade e recebem proteção constitu-

cional. Na função mediadora entre as duas ordens de interesse compete à vigilância sanitária proteger e defender a saúde com competência técnico-científica, jurídica e política, sem criar obstáculos e impedimentos desnecessários às atividades produtivas relacionadas com a saúde.

Notas

- ¹ Optou-se por diferenciar os termos processo e procedimento no sentido de tornar mais didático o texto, mas vale ressaltar que não há consenso entre os doutrinadores sobre tal diferenciação.
- ² Cabe ao poder judiciário exercer a atividade jurisdicional do Estado, por meio da organização administrativa dos atos, que garante ao administrado a segurança jurídica da atuação da tutela Estatal sobre os direitos do cidadão. É atividade do judiciário para dirimir as lides, por meio de uma estrutura onde é concedido ao juiz, representante do Estado, a possibilidade de decisão sobre aspectos relacionados a direitos aplicados a casos concretos.
- ³ É uma questão judicial, litígio, pendência que depende da atuação jurisdicional para ser dirimida. Conflito de interesse qualificado pela pretensão de uma parte e resistência de outra.
- ⁴ A Administração Pública neste caso é representada pelo profissional de vigilância sanitária que atua, bem como pelo que emite a decisão.
- ⁵ Sem fundamento, que contraria o bom senso, juízo sem provas.
- ⁶ A Lei nº Lei nº. 9784, de 29 de janeiro de 1999, estabelece um conjunto de critérios a serem observados nos processos administrativos.
- ⁷ O Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990) proíbe a conduta desidiosa (art. 117, XV) e reserva-lhe a pena de demissão (art. 132, XIII), semelhantemente ocorre nos estatutos dos servidores dos outros entes federados. Recomenda-se a leitura.
- ⁸ Intimação é uma exigência, com ênfase formal para o intimado fazer ou deixar de fazer alguma coisa dentro ou fora do processo; é também o meio de dar conhecimento sobre os atos processuais.
- ⁹ Presunção de veracidade das declarações dos servidores públicos
- ¹⁰ Nos casos de servidores de fato ou admitidos de forma precária, por meio de contratos, o termo ou prova será acolhido desde que não prejudique o interessado.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Vértice, 2005.

_____. Lei nº. 6437, de 20 de agosto de 1977. Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 10 jan. 2007.

_____. Lei nº. 9784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 10 jan. 2008.

COSTA, E. A. *Vigilância sanitária: proteção e defesa da saúde*. 2 ed. aum. São Paulo: Sobravime, 2004.

CRETELLA JÚNIOR, J. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. *Prática do processo administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

DIAS, H. P. *Direitos e obrigações em saúde*. Brasília: ANVISA, 2002.

DIDIER JR, F. *Curso de direito processual: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 8. ed. Salvador: Podium, 2007. v. 2.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GASPARINI, D. *Direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRECO FILHO, V. *Direito processual civil brasileiro: atos processuais e recursos e processos nos tribunais*. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2.

MEDAUAR, O. *Direito administrativo moderno*. 10 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Comentários ao código de processo civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TEODORO JUNIOR, H. *Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento*. 48. ed. São Paulo: Forense, 2003.