



PROCESSO ADMINISTRATIVO SANITÁRIO

RT EM NORMAS TÉCNICAS E REGULAMENTOS



OBJETIVO

Orientar os inspetores das Vigilâncias Sanitárias Municipais quanto ao fluxograma previsto na Lei Estadual 13.317/99 – Código de Saúde do Estado de Minas Gerais para instauração do Processo Administrativo Sanitário.

AUTO DE INFRAÇÃO



A instauração do Processo Administrativo Sanitário ocorre mediante a lavratura do Auto de Infração Sanitária, o qual se constitui na peça inaugural do processo. O conjunto das peças do processo, como o Termo de Interdição Cautelar, defesa/impugnação, relatório de inspeção, laudos, entre outros, constituem os autos e termos que contêm os atos processuais.

É o documento que dá início ao Processo Administrativo Sanitário, lavrado pela autoridade sanitária, fundamentado nas normas sanitárias, onde serão descritas as infrações constatadas.

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 Sanitária 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 artigo 114 da Lei Estadual 13.317/99.

NOTIFICAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANITÁRIO

A notificação dos atos praticados no Processo Administrativo Sanitário é de extrema relevância, pois é o meio pelo qual se dá ciência ao autuado das infrações que lhe estão sendo imputadas, das decisões posteriores, bem como dos prazos para apresentar defesa/impugnação/recurso.

Assim, não havendo a notificação prevista no artigo 115 da Lei Estadual 13.317/99, não haverá instauração válida do processo. É importantíssimo que sejam observadas as disposições legais e formais a ela referentes, comprovando-se no processo todas as diligências efetuadas no sentido de notificar o autuado.

FORMAS DE NOTIFICAÇÃO

Os incisos do artigo 115 da Lei Estadual 13.317/99 determinam as formas de notificação ao autuado, podendo ser feitas de três maneiras:

A) PESSOALMENTE:

Assinatura no Auto de Infração Sanitária: a assinatura será do autuado ou de seu representante legal, devendo constar a data, o nome e o número do RG/CPF.

No caso de recusa ou ausência do autuado ou do seu representante legal, o servidor autuante deverá mencionar expressamente o fato e suas circunstâncias no próprio Auto, na presença e com a assinatura de duas testemunhas devidamente identificadas

B) PELO CORREIO OU VIA POSTAL:

Deverá ser efetuada preferencialmente por meio de aviso de recebimento (A.R.) com identificação do Auto de Infração Sanitária na descrição de conteúdo. Após o retorno do A.R., este deverá ser juntado ao processo. É importante salientar que o A.R. deve ser anexado de modo que seja possível sua visualização frente e verso. Caso o A.R. não retorne e o autuado apresente defesa e/ou impugnação, o processo seguirá os trâmites normais, sendo o autuado considerado notificado. Caso o A.R. não retorne num prazo razoável e o autuado não apresente defesa e/ou impugnação, deverá ser feita nova tentativa de envio incluído o comprovante de rastreamento. Caso o A.R. retorne com informação de “mudou-se”, “recusado” ou outras situações que demonstrem não ter chegado o Auto de Infração Sanitária ao conhecimento do autuado, deverá ser realizada a notificação por edital.

C) POR EDITAL:

A publicação de edital é realizada quando o autuado estiver em lugar incerto ou desconhecido. O edital será publicado, uma única vez, no órgão oficial de imprensa ou em jornal de grande circulação local, considerando-se a notificação efetivada 5 (cinco) dias após a publicação - art. 115 §1º da Lei Estadual 13.317/99.

No processo deverá constar o recorte do edital bem como a data de sua publicação.

PRAZOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANITÁRIO

Humberto Theodoro Júnior afirma que prazo "é o espaço de tempo em que o ato processual da parte pode ser validamente praticado". O ato processual que dá início à contagem do prazo no Processo Administrativo Sanitário é a notificação, 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, de forma **ininterrupta, computando-se também os feriados, sábados e domingos.**

Relembrando:

- Início do prazo: o termo inicial será o dia útil imediatamente posterior à data da ciência do autuado, ou seja, data da assinatura (pessoalmente), data do recebimento do AR pelo autuado (pelo correio ou via postal), cinco dias após a data da publicação (por edital) ou data da Certidão de Intimação Cumprida (via SEI).
- Final do prazo: O termo final de qualquer prazo processual sempre será em dia útil. Quando não houver expediente normal, será automaticamente transferido para o próximo dia útil.

INOBSERVÂNCIA DE PRAZOS E PENALIDADES

Com o intuito de impedir o prolongamento indevido do processo e obedecer aos princípios da eficiência, celeridade e economia processual, a lei estabelece prazos dentro dos quais os atos devem ser praticados.

Para a administração, é importante referir que todos os atos praticados devem ser realizados com a maior rapidez possível a fim de se garantir a razoável duração do processo.

As autoridades sanitárias devem se atentar que a lavratura do auto de infração sanitária pode ocorrer até 5 anos após a ocorrência da infração sob pena de prescrição.

Após a lavratura do auto de infração sanitária e da notificação do auto de infração sanitária, o processo administrativo sanitário não prescreve. Com relação à prescrição, dispõe a Lei Estadual 13.317/99:

“Art. 112 - As infrações às disposições legais e regulamentares de ordem sanitária prescrevem em cinco anos.

§ 1º - A prescrição se interrompe pela notificação ou por outro ato da autoridade competente que objetive a apuração da infração e a consequente imposição de pena.

§ 2º - Não corre o prazo prescricional enquanto houver processo administrativo pendente de decisão.”

INSTRUÇÃO DO PAS

CAPA DO PROCESSO

O processo administrativo sanitário, como qualquer outro processo dentro da administração pública deve ser corretamente instruído e organizado de forma a documentar que todos os atos da administração pública foram corretamente realizados e que o rito definido na Lei Estadual 13.317/99 foi seguido. Logo, após a lavratura do auto de infração sanitária e da notificação do auto de infração sanitária o processo deve ser organizado.

Para diferenciação do PAS dos demais processos da Vigilância Sanitária, deve ser instruído o modelo de capa, assim como, utilizar capa de material que tenha resistência, e que mantenha as informações constantes do referido anexo, para facilitar/padronizar a localização/diferenciação do PAS.

ORDEM DOS DOCUMENTOS

O Auto de Infração Sanitária (AIS) é o documento inicial do PAS e sua primeira folha deve ser a “fls. 01”. Caso tenha mais de uma folha, continuar a numeração de todas as folhas do Auto de Infração Sanitária.

Após o AIS, deve ser juntada sequencialmente a Notificação do Auto de Infração Sanitária (NAIS), sendo sempre este o segundo documento do PAS.

Após o AIS e a NAIS devem ser juntados os demais autos/termos lavrados pelas Autoridades Sanitárias (AS) para exercer seu papel de polícia administrativa. É importante que todos os autos/termos lavrados pelas autoridades sejam colocados imediatamente ao AIS e NAIS para que as autoridades julgadoras tenham acesso a todos os documentos que compõe o PAS.

Após os autos/termos lavrados pelas Autoridades Sanitárias (AS) na ação que culminou na abertura do PAS, devem ser juntados: o relatório de inspeção, caso seja decorrente de ação fiscalizatória, e demais documentos que levaram à ação sanitária, sempre em ordem cronológica.

Nos PAS provenientes de inspeção sanitária é indispensável a elaboração, pelas autoridades sanitárias e sua juntada aos autos, do relatório da inspeção realizada. Tal documento deve detalhar minuciosamente as infrações observadas de forma a permitir ao regulado o direito constitucional da ampla defesa e contraditório.

Somente em casos onde a autuação não ocorreu mediante inspeção, como aqueles provenientes de laudos insatisfatórios e apuração de denúncias, onde não foi necessária/possível realizar a inspeção, não é necessário juntar relatórios no PAS.

Destaca-se ainda que no caso de inspeções investigativas para apuração de denúncia, as informações preliminares apuradas pela equipe de inspeção devem ser juntadas como anexos ao relatório a ser inserido no PAS de forma a documentar toda a linha investigativa da equipe e permitir as decisões das autoridades julgadoras bem como a defesa/recursos pelo autuado.

Após o relatório e a documentação que deram origem à ação sanitária que culminou na instauração do PAS, deve ser juntada, quando existente, a defesa e/ou impugnação ao AI.

Passado o prazo de 15 dias para apresentação de defesa e/ou impugnação ao AIS, determinado no caput do art. 124 da Lei Estadual 13.317/199, contados da data da efetiva notificação do autuado, a autoridade julgadora deverá emitir a decisão em 1ª instância, tendo sido apresentada ou não a defesa e/ou impugnação conforme §2º do mesmo artigo. Contudo, antes da emissão da decisão, a autoridade julgadora deve convocar as autoridades autuantes a se manifestarem sobre a autuação e defesa e/ou impugnação ao AIS. Logo a autoridade julgadora deverá emitir o Termo de convocação das autoridades autuantes.

As autoridades autuantes deverão se manifestar no prazo máximo de 15 dias conforme disposto no §2º do art. 124 da Lei Estadual 13.317/99, elaborando Termo de pronunciamento ou relatório de autuação.

Caso a autoridade julgadora possa e decida aplicar a penalidade de multa, deve verificar previamente a condição econômica do infrator, nos termos do art. 101 da Lei Estadual 13.317/99. A notificação deve ser juntado ao PAS acompanhado da resposta do autuado à referida notificação.

Após a conferência se todo o processo se encontra devidamente instruído com a documentação acima, bem como devidamente numerado e rubricado, nas situações de processos físicos, a autoridade julgadora deve emitir a decisão em 1ª Instância. O estabelecimento deve ser notificado da decisão em 1ª Instância do PAS.

Apresentado recurso o mesmo deve ser juntado ao PAS, numerado e encaminhado para junta de julgamento em 2ª instância.

Caso não seja apresentado recurso será necessário providenciar a minuta de publicação de decisão final. Pode ser feito um Despacho relatando a ausência de Recurso e que será proferida Decisão Final.

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 13.317/99, artigo 124, onde se lê:

“Art. 124 - O infrator poderá apresentar defesa ou impugnação do auto de infração no prazo de quinze dias contados da data da notificação.”

A resposta do autuado ao auto de infração sanitária poderá se apresentar como defesa, impugnação ou ambas.

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.

Caso o autuado apresente defesa, impugnação ou ambas, estas deverão ser juntadas ao processo.

A lei não obriga ao autuado a apresentação de defesa e/ou impugnação ao Auto de Infração Sanitária. Portanto, apesar de regularmente notificado, poderá optar por não se manifestar. Isto não caracteriza uma circunstância agravante no processo e nem exime a autoridade julgadora de examinar os fatos e provas constantes nos autos e emitir o seu julgamento de forma fundamentada, 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 pela autoridade julgadora, o qual, ensejará abertura de prazo para interposição de recurso.

Situações que podem ocorrer com relação à manifestação do autuado:

- Apresentação de defesa e/ou impugnação ao Auto de Infração Sanitária no prazo estabelecido pela lei, ou seja, tempestivamente: a manifestação será recebida, protocolada e anexada ao processo. Seu conteúdo será considerado.
- Apresentação de defesa e/ou impugnação ao Auto de Infração Sanitária fora do prazo estabelecido pela lei, ou seja, intempestivamente: a manifestação será igualmente recebida, protocolada e anexada ao processo. No entanto, seu conteúdo poderá ou não ser considerado.

Nota: A autoridade julgadora poderá optar pela análise da manifestação do autuado, mesmo que intempestiva, desde que o processo ainda careça de decisão na data do protocolo, devendo apresentar na decisão as justificativas para análise da manifestação apresentada fora dos prazos.

- Não apresentação de defesa ou impugnação ao Auto de Infração Sanitária: transcorrido o prazo legal sem a manifestação do autuado, o processo deverá prosseguir, devendo o fato ser mencionado no relatório do servidor autuante e da autoridade julgadora.

MANIFESTAÇÃO DO SERVIDOR AUTUANTE - RELATÓRIO

A manifestação do servidor que procedeu à autuação está prevista no artigo 124 § 1º da Lei Estadual 13.317/99, que diz:

“Art. 124. [...]

§ 1º - Antes do julgamento da defesa ou da impugnação a que se refere este artigo, a autoridade julgadora ouvirá o fiscal, que terá o prazo de **quinze dias** para se pronunciar a respeito.”

Para tanto a autoridade julgadora em 1ª instância deverá emitir o Termo de convocação da autoridade autuante, podendo optar por emitir um termo de convocação para cada autoridade autuante ou em um único termo convocar todas.

Da mesma forma, as autoridades autuantes poderão se manifestar de forma conjunta ou isoladamente por meio de Termo de pronunciamento.

Nesta fase processual o servidor deverá se manifestar, no prazo de quinze dias após ciência do termo de convocação.

Embora a autoridade julgadora não fique vinculada ao Termo de pronunciamento, 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 Termo de pronunciamento contenha uma análise completa dos elementos constantes no processo, levando em consideração a autuação, as alegações do autuado, as provas apresentadas e o embasamento técnico e legal que o fundamenta.

JULGAMENTO

A autoridade sanitária hierarquicamente superior ao servidor que procedeu a lavratura do Auto de Infração Sanitária fará o julgamento em 1ª instância conforme estabelecido no artigo 124, § 2º, da Lei Estadual 13.317/99:

“Art. 124. [...]

§ 2º - Apresentada ou não a defesa ou impugnação, o auto de infração será julgado pelo dirigente do órgão de vigilância sanitária competente, em 1ª instância.”

É importante salientar que a autoridade sanitária autuante que lavrou o Auto de Infração Sanitária ou que participou da inspeção que deu origem ao PAS, jamais poderá atuar também como autoridade julgadora, pois tal conduta tornaria o processo administrativo sanitário nulo.

Nos municípios, a autoridade julgadora em 1ª instância é geralmente o coordenador da VISA municipal.

O julgamento deve ser realizado com base na 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, contudo, devem ser buscadas e juntadas aos autos documentações que sejam capazes de dirimir dúvidas e esclarecer fatos de forma a emitir o julgamento mais justo.

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

Ao decidir, não basta que a autoridade aponha no rodapé do relatório do servidor autuante um despacho simplificado com os dizeres “de acordo com o parecer” ou “aplique-se a pena sugerida” e sua assinatura.

O julgamento no Processo Administrativo Sanitário pode ser, a título de exemplo, comparado a uma sentença judicial, devendo ser elaborado em separado, contendo o relatório; a fundamentação com a apreciação dos elementos do processo e a decisão propriamente dita.

Contudo é importante que além das complementações, os textos acessórios sejam revisados em cada decisão de forma a verificar a sua pertinência no caso concreto em julgamento.

APLICAÇÃO DAS PENALIDADES

As penalidades previstas pela Lei Estadual 13.317/99 estão listadas genericamente no artigo 97.

As penas poderão ser aplicadas alternativa ou cumulativamente. Para a imposição da pena e sua graduação, a autoridade sanitária deverá considerar as disposições contidas nos artigos 100, 101, 106, 107, 108 e 109 da Lei Estadual 13.317/99.

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

Após a emissão da decisão em 1ª instância, o autuado deve ser notificado da referida decisão.

RECURSOS

Ao autuado é assegurado o direito de recorrer da decisão condenatória, conforme estabelecido no artigo 125 da Lei Estadual 13.317/99:

“Art. 125 - O infrator poderá recorrer da decisão condenatória em 1ª instância à autoridade sanitária competente, também nos casos de multa, no prazo de quinze dias contados de sua ciência ou publicação. (...)”

Ou seja, o autuado terá o prazo de 15 (quinze) dias para recorrer da decisão de 1ª instância.

O julgamento do recurso será feito, em 2ª instância, por uma junta de julgamento ou outra forma definida por decreto municipal, que terá o prazo de dez dias contados da data do recebimento do recurso para decidir sobre ele.

Caso o autuado não apresente recurso em face da Decisão em 1ª Instância ou o mesmo seja intempestivo, a autoridade julgadora em 1ª proferirá decisão final que deverá ser publicada.

Se houver apresentação de recurso, este será analisado e julgado e, sendo mantida a decisão condenatória, caberá um segundo recurso, conforme estabelece o parágrafo 2º do art. 125:

“§ 2º - Mantida a decisão condenatória, caberá recurso à autoridade superior no prazo de quinze dias contados de sua ciência ou publicação.”

Caso o autuado não apresente recurso em face da Decisão em 2ª Instância ou o mesmo seja intempestivo, a Junta de Julgamento proferirá decisão final, que deverá ser publicada devendo o autuado ser notificado da mesma.

ENCAMINHAMENTO DO PROCESSO PARA JUNTA DE JULGAMENTO EM 2ª INSTÂNCIA.

Recebendo o recurso contra a decisão em 1ª instância, a autoridade julgadora deve encaminhar todos os volumes do PAS para a junta de julgamento em 2ª instância.

O processo original deve ser encaminhado para a Junta por meio de memorando, contudo antes do envio a autoridade julgadora em 1ª instância deve revisar todo o PAS e fazer os saneamentos quando necessários.

Os principais pontos que devem ser verificados:

- Se todos os volumes do processo estão com capa e constituídos conforme diretrizes deste manual;
- Se a documentação obrigatórias estão devidamente juntadas ao PAS, incluindo o recurso;
- Conferir se a documentação apresentada pelo autuado realmente se trata de um recurso. Caso seja comprovação do cumprimento das penalidades, a autoridade julgadora deve promover a publicação da decisão final;
- Se todas as páginas estão devidamente numeradas e rubricadas, incluindo o recurso;
- Se as páginas em branco estão carimbadas.

O julgamento do recurso será feito, em 2ª instância, por uma junta de julgamento ou outra forma definida por decreto municipal, que terá o prazo de dez dias, contados da data do recebimento do recurso, para decidir sobre ele.

Após a emissão da decisão em 2ª Instância e assinatura dos integrantes da Junta, o recorrente deve ser notificado da referida decisão, por meio de Notificação da Decisão em 2ª Instância do PAS.

O recorrente terá o prazo de 15 dias para apresentação de recurso em face da decisão proferida pela junta de julgamento em 2ª Instância.

Caso não seja apresentado recurso ou o mesmo seja intempestivo, deve ser providenciada a publicação da decisão final

Recebido o recurso, o mesmo deve ser conferido, juntado ao PAS, numerado, rubricado e tramitado para o órgão competente para proferir a Decisão em 3ª Instância – Decisão Final, quando há previsão desta instância.

ENCERRAMENTO E ARQUIVAMENTO

Após publicação da decisão final o autuado deve ser notificado para comprovação ou cumprimento das penalidades aplicadas.

O processo só será dado por concluso após a publicação de decisão final e a adoção das medidas impostas.

Uma vez concluso, o PAS poderá ser arquivado. Seu arquivamento deverá ocorrer no setor do estado que possui a responsabilidade das ações sanitárias sobre o estabelecimento alvo do PAS, possibilitando consultas sobre reincidências no caso de novos PAS. Pode ser feito um Despacho acerca do arquivamento.

PRESCRIÇÃO E INTERRUPÇÃO

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

As infrações 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 com a devida notificação do autuado, interrompendo, assim, o prazo prescricional.

COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO

É importante salientar 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 acionar o Ministério Público, a quem incumbe, entre outras funções, a defesa da ordem jurídica, conforme o artigo 127 da Constituição Federal.

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.

Caso a infração sanitária configure crime contra a saúde pública, a comunicação ao Ministério Público é obrigatória e pode ser feita a qualquer momento.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde. Subsecretaria de Vigilância em Saúde. Superintendência de Vigilância Sanitária. Manual do processo administrativo sanitário. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2020.





CONSÓRCIO PÚBLICO
ICISMEP
SOLUÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

VISA-CIS REGIONAL DIVINÓPOLIS



31 9 7354-0205



www.icismep.mg.gov.br



coordenacao.visacis.divinopolis@icismep.mg.gov.br



@icismep



Av. Manoel da Custódia, 1111, Vila Nazaré, Itaúna/MG, CEP: 35680-403