

80/

ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
NÚCLEO DE ESTUDOS EM SAÚDE COLETIVA
CURSO REGIONALIZADO DE ESPECIALIZAÇÃO PARA
DIRIGENTES DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA

LEGISLAÇÃO E PODER DE AÇÃO DA VIGILÂNCIA
SANITÁRIA

Alexandre Carlos Macêdo Muller

PORTO VELHO/RO

CONSULTA

1.995



C.D.U. 351.77 (043)

ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
NÚCLEO DE ESTUDOS EM SAÚDE COLETIVA
CURSO REGIONALIZADO DE ESPECIALIZAÇÃO PARA
DIRIGENTES DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA

**LEGISLAÇÃO E PODER DE AÇÃO DA VIGILÂNCIA
SANITÁRIA**

Alexandre Carlos Macêdo Muller.

Monografia apresentada para exame à
Escola Nacional de Saúde Pública para
obtenção do título de Especialista em
Vigilância Sanitária, decorrente do Curso
Regionalizado de Especialização para
Dirigentes de Vigilância Sanitária.

PORTO VELHO/RO

1.995

SUMÁRIO

1 - <u>INTRODUÇÃO</u>	01
2 - <u>OBJETIVOS</u>	03
2.1. - <u>Objetivo Geral</u>	03
2.2. - <u>Objetivos Específicos</u>	03
3 - <u>SUSTENTAÇÃO LEGAL DAS AÇÕES DE VIGI- LÂNCIA SANITÁRIA</u>	04
3.1. <u>Comentários do Código Sanitário do Estado de Rondônia - Serviço de Instrução Proces- sual, Ritos e Infrações Sanitárias</u>	05
4 - <u>METODOLOGIA</u>	12
5- <u>CONCLUSÃO</u>	12
<u>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</u>	15

CDU - 6143 (043)

LEGISLAÇÃO E PODER DE AÇÃO DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA

Alexandre Carlos Macêdo Muller.*

1 - INTRODUÇÃO

Através de atividades desenvolvidas por técnicos de Vigilância Sanitária de algumas Secretarias de Estado de Saúde da Federação no desenrolar das inspeções, nos estabelecimentos sujeitos à Fiscalização Sanitária, constatou-se que muitas das vezes essas ações conseguiram fomentar o seu componente educativo restaurador na coibição do nascedouro das irregularidades sanitárias.

* Médico pós graduado em Medicina preventiva e Social - Residência Médica - Concluinte do Curso de Direito da Universidade Federal de Rondônia.

Todavia, quando da inspeção sanitária já havia de forma pré-existente a caracterização do evento infrator, o componente técnico, na maioria das vezes se perdia, pela fragilidade de conhecimentos jurídicos normativos, que por si só iriam consubstanciar não só o imperativo dos conhecimentos técnicos norteadores das tais ações mais e principalmente a tipificação legal das irregularidade detectadas e suas posteriores penalidades. Assim sendo, torna-se patenteado que o elemento normativo - restaurador da ação de Vigilância sempre está presente. Porém, o elemento jurídico, componente por demais essencial à ação fiscalizadora nem sempre é utilizado em decorrência de falta de conhecimento por parte do corpo técnico.

Ademais, há de se ressaltar, que a inexistência de um Código Sanitário Estadual bem como, de um Serviço de Instrução Processual que após a verificação da existência do evento infrator, promova a instauração de competente processo administrativo-jurídico-sanitário, que irá apurar tal irregularidade sanitária desde sua detecção, passando pelos procedimentos administrativos-jurídicos-processuais, culminando com a aplicabilidade ou não das sanções consagradas nas normas legais. O que, notadamente iria fomentar o "Poder de Polícia" das Vigilâncias Sanitárias, quando da intervenção deste componente do Poder Público, no momento em que a necessidade requerer, ou seja, em

qualquer situação que possa promover riscos à Saúde Pública Individual e, ou coletiva.

Daí, pode-se deduzir que com a conscientização dos profissionais de Vigilância Sanitária sobre o aparato de normas específicas, instituição e aplicação de um Código Sanitário e outras legislações sanitárias supletivas. Com tal conscientização, a vigilância irá promover as ações a que se propõe, com maior potencial e eficácia.

2 - OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral

- Pesquisar e elencar normas sanitárias que consubstanciem as ações de Vigilância Sanitária, fornecendo-lhes maior poder de ação.

2.2. Objetivos Específicos

- Conscientizar os profissionais de Vigilância Sanitária da legalidade dos seus atos;

- Estudar as leis visando sua aplicação de conformidade com o evento infrator;
- Mostrar a necessidade de dotar as Vigilâncias Sanitárias de seu código Sanitário Específico.
- Criar e/ou fomentar o serviço de Instrução Processual das Vigilâncias Sanitárias.

3 - SUSTENTAÇÃO LEGAL DAS AÇÕES DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA.

Não torna-se repetitivo, a preocupação de discorrer enfaticamente sobre a legalidade dos atos promovidos pelo Poder Público, que no tocante à Vigilância Sanitária, também se faz imprescindível a sustentação jurídica de suas ações, já que estas, quando praticadas, requerem não só o conhecimento técnico-científico que promova a eficácia suficiente e necessária para minimizar, controlar e, ou erradicar a gênese dos agravos e, ou riscos à Saúde Pública.

Por isso, verificar-se quase sempre que as atividades de Vigilância Sanitária em muitos casos, tornam-se vazias e fragmentadas, como um “beijo de novela” por não possuir no seu bôjo a essência jurídica que permita o prolongamento das mesmas, no caminho

da atividade humana, alvo das inspeções e fiscalizações do órgão normatizador e supervisor que é a Vigilância Sanitária. Isto também ocorria na Vigilância Sanitária de Rondônia, já que o seu corpo técnico não detinha um conhecimento jurídico-sanitário na envergadura que a necessidade solicitava, mesmo embasado nos melhores propósitos e conhecimentos técnicos-científicos. Ocorre porém, que com o estudo aprofundado do seu código Sanitário, Decreto-lei - 036/82, e sobretudo a implantação e implementação de seu serviço de Instrução Processual, as ações de Vigilância Sanitária começaram a ter não só o espírito restaurador, mas a firmeza jurídica, que obrigava o responsável pela irregularidade e, ou infração sanitária a responder perante o Poder Público pelos atos maculados de vícios. Para melhor entendimento da firmeza de sustentação das ações de Vigilância Sanitária é que passaremos a discorrer sobre o Código Sanitário do Estado de Rondônia, infrações sanitárias e esclarecimentos gerais sobre Rito Processual.

3.1. Comentários do Código Sanitário do Estado de Rondônia - Serviço de Instrução Processual, Ritos e Infrações Sanitárias.

Através deste trabalho, definido tecnicamente como RITO PROCESSUAL, PROCESSUALÍSTICA e etc., pretende-se

sucintamente, explicar como se processa os atos administrativos-jurídicos da Administração Pública, quando da sua jurisdição administrativa, ou seja, dizer o direito no caso concreto na área administrativa, tomando para si, o Poder Jurisdicional, faculdade própria, inerente do juiz de direito, ou seja atividade essencial do poder judiciário.

Ocorre porém, que a Administração Pública, em qualquer um de seus seguimentos administrativos necessita usar atividades próprias do Poder Judiciário, para dar sustentação legal aos seus atos. Neste instante, inicia-se, a tão propalada jurisdição administrativa, definida e analisada pelo eminente jurisconsulto ELY LOPES MEIRELES, no seu compêndio de direito administrativo.

Trocando em outras palavras, a Vigilância Sanitária do estado de Rondônia e suas demais congêneres, órgãos da Administração Pública Estadual e Municipal, podem tomar para si, atividades jurídicas na esfera administrativa. É o que ocorre, quando da instalação do SERVIÇO DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL, que nada mais é, que um serviço administrativo-jurídico, que detecta irregularidades previstas e tipicadas nas Portarias, resoluções, Ordem de Serviço, Decreto-Leis, Leis propriamente ditas e etc., que configuram toda legislação Federal, Estadual e Municipal pertinente à Saúde Pública, que quando contrariadas, promovem a gênese das infrações sanitárias.

Quando as irregularidades são detectadas, surgem as chamadas Infrações Sanitárias, alvo da Administração Pública (Vigilância Sanitária), para corrigi-las. Nisto as Vigilâncias Sanitárias, utilizam os seus mecanismos moderadores como notificação preliminar que primeiramente procuram corrigir as distorções detectadas, que muitas vezes não surtem os efeitos desejados, quer seja por inobservância dos infratores, quer seja pela fragilidade da força coercitiva das notificações preliminares. Eis que, surge instrumentos moderadores de maior poder coercitivo, como no caso os chamados Autos-de-Infração que desencadeiam os processos administrativos-jurídicos da Administração Pública (Vigilância Sanitária), a fim de corrigir as distorções sanitárias e punir os infratores sanitários quando necessário.

O processo administrativo Jurídico-Sanitário, inicia-se quando da lavratura do auto-de-infração, pelo fiscal responsável pela detecção das irregularidades, o qual no seu bôjo, traz a legislação infringida (Decreto Lei 036/82, Portarias, Leis Federais 5.991/73, 6.437/77, 6.330/86 e outras), seguindo também o rito processual do Código Sanitário Estadual, Decreto Lei 036/82. Após, a lavratura do auto-de-infração e o conseqüente recebimento pelo infrator sanitário do auto, começa a correr o prazo de 15 (quinze) dias para defesa. Posteriormente, o fiscal terá o prazo de 10 (dez) dias para confeccionar o

chamado Relatório de Autuação Fiscal. Em seguida o chefe do Serviço de Instrução Processual, analisará as duas peças processuais, cuja finalidade é extrair os elementos elucidativos do evento infrator, a fim de chegar a verdade e em decorrência fazer justiça ao caso concreto, culminando com seu parecer, cuja a essência, servirá de base para o seguinte ato processual, chamado Auto de imposição de Penalidade, exarado pelo Diretor do Departamento de Fiscalização Sanitária. Ocorre porém, que a lei prevê a situação em que o infrator sanitário não usa o princípio do contraditório (a defesa), o que o torna, réu confesso, e conseqüentemente o processo segue risco sumaríssimo, e o infrator quando apenado, a multa sofre o beneplácito da redução de 20% (vinte por cento). Nesse caso o processo é arquivado, só que este servirá, como reincidência para um novo processo decorrente uma nova infração.

Quanto ao primeiro caso analisado, ou seja, quando o infrator formaliza sua defesa, seguindo os demais atos processuais, acarretando no caso, na sentença, com sua respectiva punibilidade, o infrator sanitário, terá o prazo de 30 (trinta) dias para o pagamento de multa ou dela recorrer no prazo de 20 (vinte) dias. Neste caso, se o resultado do recurso for ainda desfavorável ao infrator, este poderá recorrer a Instância Superior, que será o Secretário de Estado da Saúde.

Caso, o infrator sanitário, depois do recurso a

Instância Superior, ainda persistir a decisão anterior, ou seja, apenado com multa, este deverá procurar o Departamento para confecção do DAR-2 (Documento de Arrecadação) que deverá ser pago no BERON (Banco do Estado de Rondônia). Se o infrator não cumprir o que determina o Auto de Imposição de Penalidades, e não fizer o pagamento da referida multa, o processo será encaminhado a Secretaria de Fazenda Pública Municipal ou Estadual para cobrança judicial e a conseqüente inscrição em dívida ativa.

Assim sendo, quando o infrator sanitário é contemplado com o Auto de Infração, este servirá como início do processo administrativo, com total essência jurídica, com o qual a Administração Pública, promove sua jurisdição, ou seja dizer o direito no caso concreto, dessa forma tomando para si, o Poder Jurisdicional, faculdade inerente do Poder Judiciário. Entretanto, a Administração Pública, quando assim proceder, apenas o faz, em decorrência da necessidade premente em equacionar os problemas surgidos na sociedade, em particular no seguimento social, alvo da fiscalização sanitária. No entanto, quando a infração sanitária, na sua formação possui características maléficas com repercussões no âmbito do direito penal, civil e etc., o infrator sanitário, também responderá nessas áreas do direito, paralelamente. Todo este RITO PROCESSUAL, está contido no

disposto dos artigos 234 e seguintes, até 258 do Dec. Lei 036/82, Código Sanitário do Estado de Rondônia.

Todavia, esse código por falta de previsão do legislador, foi omissivo no seu artigo 220, por não consubstanciar o valor das penas de multa, não procurando usar um mecanismo e, ou uma tabela econômica/financeira, como no caso ORTN, OTN, BTN, OTNF, ou mesmo comparações com outras moedas estrangeiras de características monetárias mais forte, no caso o DÓLAR, que mesmo não permitido juridicamente serviria como parâmetro para reajustes do valor das multas. Por isto, o Serviço de Instrução Processual, usa a tabela de multas da Lei federal 6437/77, para fins de aplicação de pena de multa, conforme estatui o Artigo 256 no seu Parágrafo Único, do Decreto Lei 036/82.

Verifica-se que estudar o nosso Código Sanitário, este emoldura, todo o caminho a percorrer pelos órgãos de fiscalização sanitária, já que nele se encontra toda a normatização sobre o Sistema de Saúde do Estado de Rondônia, e ainda aprova normas de proteção, e recuperação de saúde. Dessa forma, este Código, torna-se por demais abrangente, porém em algumas situações ele é omissivo, é nesse instante que procuraremos a coadjuvância de outros Instrumentos Legais, como é o caso, das Leis Federais 5.991/73, 6.347/77, 6.330/86, Portaria 027, 028/86, Portaria 156GAB/SESAU/92, e outros, para suprimir falhas e

omissões, que infelizmente existem no nosso Código Sanitário, más felizmente não o macula, pelo instrumento legal da nulidade.

Ademais, o serviço de Instrução Profissional, quando efetivamente instituído, trás para si, o Poder de Polícia, que é o elemento coercitivo, que promove um maior poder de Fiscalização Sanitária, acarretando assim, maior respeitabilidade por parte das instituições e pessoas sujeitas as normas sanitárias. Supletivamente, o Serviço de Instrução Processual, quando da aplicação da pena de multa, promove uma arrecadação paralela, já que a multa será paga no Banco Oficial do Estado e incorporada à Fazenda Pública, quer Estadual, quer Municipal.

Porém, o mais importante com a institucionalização de Serviço de instrução Processual, é que este, quando aplica a legislação Sanitária, promove o efeito moderador, restaurador, educativo, etc, essência maior da jurisdição, já que a lei, não procura castigar aqueles que contrariam as normas de conduta, as quais chamamos de direito objetivo. E assim, a Lei, quando contrariada, procura resgatar aquele indivíduo ou aquela situação irregular para o universo retilíneo do agir, do ser. Pois, se assim não fosse, o Poder Normativo estaria fadado ao insucesso.

Portanto, entende-se que este serviço torna-se a vigamestra da atuação das vigilâncias Sanitárias, por ser elemento de

aplicação das normas sanitárias, corrigindo as distorções, as irregularidades, infrações e outras que por ventura possam ocorrer ou que já estejam ocorrendo no seu universo alvo de atuação.

4 - METODOLOGIA

Através da pesquisa, bibliográfica de Leis, Decretos, Decreto-Lei 036/82 - Código Sanitário do Estado de Rondônia, Normas Complementares e Legislação Supletiva, observá-se que a Vigilância Sanitária; é dotada de um arcabouço significativo de normas legais que conduzem e corrobam suas atividades à normalidade jurídica.

5 - CONCLUSÃO

Por tudo exposto, conclui-se que nas situações em que existem o iminente risco e agravos à Saúde Pública Individual e/ou Coletiva, notadamente, torna-se imprescindível a intervenção das Vigilâncias Sanitárias, estas com suas ações de inspeção e fiscalização com caráter preventivo promovem a necessária eliminação, controle e/ou erradicação desses riscos e agravos à saúde.

Todavia, necessário se faz ressaltar, que essas ações

largamente sustentados por conhecimentos técnicos-científicos muitas das vezes só atuam na frase emergencial do problema, no afã de combater a gravidade da situação, tendo em vista, que falta ao corpo técnico conhecimentos e afinidades com o aparato normativo-jurídico que alicerçam as suas ações com eficácia mais duradoura.

Acrescente-se ainda, a fragilidade institucional-administrativa de algumas das Vigilâncias Sanitárias que não procuraram inserir na sua estrutura organizacional um Código Sanitário específico, que contemple todas as situações possíveis e imagináveis de irregularidades que possam ser cometidas pelo universo alvo de sua fiscalização. Irregularidades estas, que quando não solucionados pelas notificações preliminares e outros meios materadores sejam enquadradas e tipificado nas infrações sanitárias com a instauração do processo administrativo-jurídico-sanitário e conseqüentemente com a aplicação de sanções permitidas, com a substância legal de um Código Sanitário Estadual e outras legislações supletivas.

No entanto, a partir do momento que as Vigilâncias Sanitárias sejam dotadas dos necessários conhecimentos jurídicos-normativos a respeito das suas imprescindíveis intervenção, com inclusive a implantação e implementação de um Serviço de Instrução Processual, consagrado por um Código Sanitário, que vá delinear toda a ação

sanitária, quer seja na fase inicial da irregularidade, quer seja na fase do evento infrator, enveredando conseqüentemente nos demais caminhos processuais, norteado de equidade e justiça, promove a prestação jurisdicional, dizendo o direito ao caso concreto. Assim, conseguindo equacionar os problemas de Saúde Pública, de forma efetiva e duradoura, agindo com a mais absoluta certeza de que o seu “Poder de Polícia”, o seu “Poder de Ação” seja reconhecido e respeitado não só pelo objetivo de promover a saúde e proteger a vida mais, e principalmente pela consagração legal dos seus atos.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- **CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988.**

- **DECRETO LEI - 036/82, *Código Sanitário do Estado de Rondônia.***

- **LEI FEDERAL - 5991/73.**

- **LEI FEDERAL - 6437/77.**

- **LEI FEDERAL - 6330/86.**

- **MEIRELES, Ely Lopes. *Direito Administrativo.* São Paulo, Saraiva. 1986.**

- **MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria - 027028/86.**

- **SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (RO). Gabinete. Portaria 156/92.**