



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA
COORDENAÇÃO DE CONSULTIVO
SIA TRECHO 05 - ÁREA ESPECIAL 57 - BLOCO 'D', 3º ANDAR

NOTA n. 00023/2023/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU

NUP: 25351.903724/2020-18

INTERESSADOS: Quinta Diretoria - DIRE5/ANVISA

ASSUNTOS: Consulta sobre o exercício do poder de polícia no âmbito da Agência.

Sr. Procurador-Chefe,

1. Retornam os autos a esta Procuradoria por meio do DESPACHO Nº 427/2023/SEI/DIRE5/ANVISA (doc. SEI nº 2321366) oriundo da Quinta Diretoria - DIRE5/ANVISA. No referido documento, a Diretoria faz referência ao disposto no PARECER n. 00012/2023/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU (doc. SEI nº 2216575) acerca do exercício do poder de polícia por servidores da Anvisa, solicitando a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico acerca da possibilidade do exercício de tal poder ser extensivo aos Coordenadores e Chefes de Postos, Coordenações Regionais, e Coordenações Estaduais de Vigilância Sanitária que atuam em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados, conforme transcrição de trecho abaixo:

"De acordo com o Regimento Interno da Anvisa, editado por meio da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) 585, 10 de dezembro de 2021, a estrutura organizacional da GGPAF é composta por Postos, Coordenações Regionais, e Coordenações Estaduais de Vigilância Sanitária que atuam em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados. Essas unidades organizacionais, possuem atribuições diretamente relacionadas ao exercício da atividade finalística da Agência, para execução de ações de fiscalização e inspeção sanitária, como por exemplo, a execução de ações de vigilância em saúde relacionadas à saúde do viajante, ações de controle sanitário relativas os meios de transporte, serviços ofertados, bens e produtos, conforme destacado a seguir:

(...)

Essas unidades organizacionais são geridas por Coordenadores, ocupantes da Cargos Comissionados Técnicos - CCT IV e V, e Chefes de Postos, ocupantes de CCT I e III. Atualmente os servidores ocupantes dessas funções comissionadas são oriundos de diversas carreiras, e muitos deles não são Especialista ou Técnico em Regulação e Vigilância Sanitária, e tão pouco são servidores pertencentes ao Quadro Específico da Anvisa ou servidores requisitados. Importa também esclarecer que, em alguns casos esses servidores são responsáveis por gerir equipes extremamente enxutas, compostas por dois ou três servidores apenas, existindo situações ainda em que os Coordenadores ou Chefes de Postos são os únicos servidores lotados na unidade.

Diante desse cenário, solicito que essa Procuradoria Federal esclareça se os servidores que ocupam as funções de Coordenadores e Chefes de Postos (independente de pertencerem ou não ao Quadro Específico, ao cargo de Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária ou ao cargo de Técnico em Regulação e Vigilância Sanitária) possuem competência para o exercício do poder de polícia no âmbito de suas atribuições regimentais para fiscalização e inspeção sanitária. Caso contrário, se há possibilidade legal de a Dicol conceder poder de polícia a esses servidores. Finalmente, questiono se há a necessidade de alguma alteração normativa decorrente do entendimento jurídico apresentado sobre a matéria."

2. Pois bem, o entendimento no âmbito desta Procuradoria, conforme estabelecido no PARECER n. 00012/2023/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU, é o de que as atribuições relacionadas ao exercício da atividade finalística da Agência, em decorrência da competência legal, só podem ser realizadas pelo servidor cujo cargo se vincula à atividade fim da Agência, no caso o Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária e Técnico em Regulação e Vigilância Sanitária, no âmbito de suas atribuições estabelecidas em lei, nos termos do art. 1º c/c o art. 3º da Lei nº 10.871/04.

3. Em situação excepcional e transitória foi conferido o poder de polícia a outros agentes públicos, conforme explicitado no supracitado PARECER n. 00012/2023/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU, conforme transcrição abaixo:

"11. Contudo, ao ocorrer a criação da Anvisa, por meio da edição da Lei nº 9.782/99, não existia um quadro efetivo de servidores da Agência para compor os cargos do órgão, o que ocorreu de forma paulatina e sistemática por meio da realização de concursos públicos. Nesse sentido, a Lei, em sua redação original, estabeleceu a possibilidade de contratação e requisição de agentes para o desempenho de suas atividades, in verbis:

Art. 33. A Agência poderá contratar especialistas para a execução de trabalhos nas áreas técnica, científica, econômica e jurídica, por projetos ou prazos limitados, observada a legislação em vigor.

Art. 34. A Agência poderá requisitar, nos três primeiros anos de sua instalação, com ônus, servidores ou contratados, de órgãos de entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, indireta ou fundacional, quaisquer que sejam as funções a serem exercidas. [\(Revogado pela Lei nº 9.986, de 2000\).](#)

§ 1º Durante os primeiros vinte e quatro meses subseqüentes à instalação da Agência, as requisições de que trata o caput deste artigo serão irrecusáveis, quando feitas a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, e desde que aprovadas pelo Ministros de Estado da Saúde e do Orçamento e Gestão. [\(Revogado pela Lei nº 9.986, de 2000\).](#)

§ 2º Quando a requisição implicar redução de remuneração do servidor requisitado, fica a Agência autorizada a complementá-la até o limite da remuneração do cargo efetivo percebida no órgão de origem. [\(Revogado pela Lei nº 9.986, de 2000\).](#)

Art. 35. É vedado à ANVS contratar pessoal com vínculo empregatício ou contratual junto a entidades sujeitas à ação da Vigilância Sanitária, bem como os respectivos proprietários ou responsáveis, ressalvada a participação em comissões de trabalho criadas com fim específico, duração determinada e não integrantes da sua estrutura organizacional.

Art. 36. São consideradas necessidades temporárias de excepcional interesse público, nos termos do [art. 37 da Constituição Federal](#), as atividades relativas à implementação, ao acompanhamento e à avaliação de projetos e programas de caráter finalístico na área de vigilância sanitária, à regulamentação e à normatização de produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde, imprescindíveis à implantação da Agência. [\(Vide Medida Provisória nº 155, de 2003\).](#) [\(Revogado pela Lei 10.871, de 2004\).](#)

§ 1º Fica a ANVS autorizada a efetuar contratação temporária, para o desempenho das atividades de que trata o caput deste artigo, por período não superior a trinta e seis meses a contar de sua instalação. [\(Revogado pela Lei 10.871, de 2004\).](#)

§ 2º A contratação de pessoal temporário poderá ser efetivada à vista de notória capacidade técnica ou científica do profissional, mediante análise do curriculum vitae. [\(Revogado pela Lei 10.871, de 2004\).](#)

§ 3º As contratações temporárias serão feitas por tempo determinado e observado o prazo máximo de doze meses, podendo ser prorrogadas desde que sua duração não ultrapasse o termo final da autorização de que trata o § 1º. [\(Revogado pela Lei 10.871, de 2004\).](#)

§ 4º A remuneração do pessoal contratado temporariamente terá como referência valores definidos em ato conjunto da ANVS e do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC). [\(Revogado pela Lei 10.871, de 2004\).](#)

§ 5º Aplica-se ao pessoal contratado temporariamente pela ANVS, o disposto nos [arts. 5º e 6º](#), no [parágrafo único do art. 7º](#), nos [arts. 8º, 9º, 10, 11, 12 e 16 da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.](#) [\(Revogado pela Lei 10.871, de 2004\).](#)

Art. 37. O quadro de pessoal da Agência poderá contar com servidores redistribuídos de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. [\(Revogado pela Lei nº 9.986, de 2000\).](#)

12. Nas disposições finais e transitórias do Decreto nº 3.029, de 16 de abril de 1999, que aprovou o Regulamento da Anvisa, também foi estabelecida uma série de normas acerca dos servidores que comporiam a Agência para o exercício dos trabalhos iniciais do órgão, conforme transcrição abaixo:

Art. 45. A Agência executará suas atividades diretamente, por seus servidores próprios, requisitados ou contratados temporariamente, ou indiretamente, por intermédio da contratação de prestadores de serviço ou entidades estaduais, distritais ou municipais conveniadas ou delegadas.

Art. 46. Os servidores efetivos do quadro de pessoal do Ministério da Saúde, em exercício, em 31 de dezembro de 1998, na Secretaria de Vigilância Sanitária e nos Postos Aeroportuários, Portuários e de Fronteira ficam redistribuídos para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

13. Posteriormente, foi editada a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. A referida Lei tratou também da requisição de servidores, bem como da criação de Quadro Específico da Agência, a saber:

Art. 16. As Agências Reguladoras poderão requisitar servidores e empregados de órgãos e entidades integrantes da administração pública. [\(Redação dada pela Lei nº 11.292, de 2006\)](#)

(...)

Art. 19. Mediante lei, poderão ser criados Quadro de Pessoal Específico, destinado, exclusivamente, à absorção de servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e Quadro de Pessoal em Extinção, destinado exclusivamente à absorção de empregados de empresas públicas federais liquidadas ou em processo de liquidação, regidos pelo regime celetista, que se encontrarem exercendo atividades a serem absorvidas pelas Agências.

§ 1º A soma dos cargos ou empregos dos Quadros a que se refere este artigo não poderá exceder ao número de empregos que forem fixados para o Quadro de Pessoal Efetivo.

§ 2º Os Quadros de que trata o caput deste artigo têm caráter temporário, extinguindo-se as vagas neles alocadas, à medida que ocorrerem vacâncias.

(...)

§ 5º O ingresso no Quadro de Pessoal Específico será efetuado por redistribuição.

(...)

Art. 28. Fica criado o Quadro de Pessoal Específico, integrado pelos servidores regidos pela [Lei nº 8.112, de 1990](#), que tenham sido redistribuídos para a ANVS por força de lei. (grifos apostos)

14. Ainda acerca do tema, a Lei nº 10.882, de 09 de junho de 2004, que dispõe sobre a criação do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA e da Gratificação Temporária de Vigilância Sanitária, e dá outras providências, tratou dos servidores do Quadro Específico na composição do Plano:

Art. 1º Fica criado o Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, composto pelos cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela [Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970](#), ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, ou ocupantes de cargos efetivos da Carreira de que trata a Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002, regidos pela [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), redistribuídos para aquela Agência mediante autorização legal específica e integrantes do Quadro de Pessoal Específico da ANVISA, de que trata o art. 28 da [Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000](#). [\(Redação dada pela Lei nº 11.357, de 2006\)](#)

15. Portanto, como se observa, o Quadro Específico da Anvisa é composto por servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, redistribuídos para aquela Agência mediante disposição do art. 28 da Lei nº 9.986/00.

16. Para que a Agência realizasse a sua missão institucional, o legislador introduziu dispositivo de natureza transitória acerca da possibilidade de concessão do exercício do poder de polícia da autarquia a servidor requisitado ou pertencente ao quadro da Anvisa, mesmo que seu cargo não permitisse o exercício de tal poder, mediante designação da Diretoria a ser objeto de regulamento, a saber:

Art. 38. Em prazo não superior a cinco anos, o exercício da fiscalização de produtos, serviços, produtores, distribuidores e comerciantes, inseridos no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária,

poderá ser realizado por servidor requisitado ou pertencente ao quadro da ANVS, mediante designação da Diretoria, conforme regulamento.

17. Em cumprimento ao art. 38 da Lei nº 9.782/99, o Decreto nº 3.029/99 dispôs ainda nos mesmos moldes do dispositivo acerca do exercício de poder de polícia a ser conferido de forma transitória, in verbis:

Art. 47. Os integrantes do quadro de pessoal da Agência, bem como os servidores a ela cedidos, poderão atuar na fiscalização de produtos, serviços, produtores, distribuidores e comerciantes, inseridos no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, conforme definido em ato específico da Diretoria Colegiada.

Parágrafo único. A designação do servidor será específica, pelo prazo máximo de um ano, podendo ser renovada.

18. No intuito de dar cumprimento aos supracitados dispositivos normativos, foi editada a Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 01, de 01 de outubro de 1999, posteriormente revogada pela Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 42, de 31 de julho de 2012, que delimitou os agentes públicos com atuação na Anvisa que teriam competência para o exercício do poder de polícia no âmbito da Agência.

19. Nesse sentido, a Lei nº 10.871/04 trouxe o art. 34, que se relaciona com o conteúdo do art. 38 da Lei nº 9.782/99, ao estabelecer a possibilidade do exercício da fiscalização de produtos, serviços, produtores, distribuidores e comerciantes inseridos no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária por servidor pertencente ao Quadro Específico da Anvisa ou por servidor requisitado mediante designação da Diretoria, mas podendo ocorrer apenas com relação ao último "enquanto estiverem vagos até 50% (cinquenta por cento) dos cargos efetivos do Quadro de Pessoal da ANVISA" (parágrafo único), a saber:

Art. 34. O exercício da fiscalização de produtos, serviços, produtores, distribuidores e comerciantes inseridos no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária poderá ser realizado por servidor pertencente ao Quadro Específico da ANVISA ou por servidor requisitado mediante designação da Diretoria, conforme regulamento.

*Parágrafo único. A designação de servidor requisitado para os fins do **caput** deste artigo somente poderá ocorrer enquanto estiverem vagos até 50% (cinquenta por cento) dos cargos efetivos do Quadro de Pessoal da ANVISA.*

20. Logo, nos termos dispostos no art. 34 da Lei nº 10.871/04, o exercício da fiscalização somente poderá ser realizado por servidor pertencente ao Quadro Específico da Anvisa e servidor requisitado, este último enquanto estiverem vagos até 50% (cinquenta por cento) dos cargos efetivos do Quadro de Pessoal da Anvisa, em situação excepcional mediante designação da Diretoria."

4. Nesse sentido, afora as situações tratadas acima, a legislação regedora da matéria não confere a outros agente públicos o exercício do poder de polícia no âmbito das atribuições da Anvisa. O fato de se constituir unidades dentro da Agência e estabelecer um quadro de cargos para a sua gestão, como Coordenadores e Chefes de Portos, ainda que tais unidades dentro de suas atribuições exerçam o poder de polícia, não outorga aos ocupantes de tais cargos as atribuições inerentes ao exercício do poder de polícia, uma vez que tais atribuições decorrem de lei.

5. A divisão da Agência em unidades administrativas se relaciona à matéria de natureza de gestão administrativa do órgão, que dispõe de discricionariedade para elaborar o seu planejamento de atuação e gestão. Contudo, tal fato não tem o condão de conferir a tais estruturas administrativas e àqueles agentes que a compõem poderes que não sejam outorgados em lei ou em contrariedade a lei.

6. Ressalte-se que não há impedimento para a realização de atividades de natureza administrativa por outros agentes públicos em exercício nas unidades da referida Agência, como Coordenadores e Chefes de Postos, conforme aquelas atribuições dispostas no art. 4º da Lei nº 10.871/04. *In verbis:*

Art. 4º São atribuições comuns dos cargos referidos no art. 1º desta Lei:

I - implementação e execução de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação;

II - subsídio e apoio técnico às atividades de normatização e regulação; e

III - subsídio à formulação de planos, programas e projetos relativos às atividades inerentes às autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras.

7. Nesse sentido, saliente-se também que não há impedimento a atuação de tais agentes em atividades de fiscalização e inspeção, nos limites das atribuições inerentes ao seu cargo, conforme disposto no PARECER CONS Nº 147/10 - PROCR/ANVISA e PARECER CONS Nº 129/2011/PF-ANVISA/PGF/AGU, cujos trechos restam transcritos abaixo:

PARECER CONS Nº 147/10 - PROCR/ANVISA

"22. Assim, por força de lei, somente o Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária poderá realizar atribuições de natureza fiscal ou decorrentes do poder de polícia, de forma que os cargos e funções destinados a chefia e assessoramento não conferem atribuições relacionadas ao cargo efetivo de Especialista.

23. Contudo, nada impede que o ocupante de cargo em comissão ou o analista em exercício de função de confiança participe de atividades de fiscalização, inspeção, ações conjuntas com a Polícia Federal e Ministério Público, desde que nos limites de atribuições a ele conferidas de chefia e assessoramento. No entanto, deverá estar acompanhado de Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária que lavrará o Auto de Infração Sanitária e praticará demais atos típicos da função de fiscal." (negrito no original)

PARECER CONS Nº 129/2011/PF-ANVISA/PGF/AGU

"11. Ressalte-se que, como já assinalado pela Procuradoria, nada impede que ocupante de cargo em comissão participe das atividades de fiscalização, dentro de suas atribuições de chefia e assessoramento, desde que acompanhados de especialista em regulação e vigilância sanitária, pois só a estes incumbe o exercício das atribuições de natureza fiscal ou decorrentes do poder de polícia."

8. Dessa feita, os servidores que ocupam as funções de Coordenadores e Chefes de Postos só possuem competência para o exercício do poder de polícia no âmbito de suas atribuições se pertencerem ao Quadro Específico, ao cargo de Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária ou ao cargo de Técnico em Regulação e Vigilância Sanitária.

9. Da leitura das disposições do Regimento Interno da Anvisa, veiculado por meio da Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 585, 10 de dezembro de 2021, trazidas pela Diretoria no DESPACHO Nº 427/2023/SEI/DIRE5/ANVISA, não se denota nenhuma irregularidade jurídica com relação às atribuições outorgadas às unidades administrativas ali elencadas, constando atribuições de natureza administrativa e outras relacionadas à atividade finalística da Agência, cabendo a divisão de seu exercício ser realizada de acordo com as atribuições legais de cada cargo, como já disposto na presente manifestação.

À consideração superior.

Brasília, 08 de maio de 2023.

PRISCILA COELHO DE BARROS ALMEIDA SANT'ANA
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25351903724202018 e da chave de acesso f8ac5be5



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA COELHO DE BARROS ALMEIDA SANT'ANA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1162338769 e chave de acesso f8ac5be5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA COELHO DE BARROS ALMEIDA SANT'ANA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-05-2023 11:10. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
