

VOTO Nº 172/2022/SEI/DIRE5/ANVISA

Processo PAS nº 25759.065649/2014-59

Expediente nº 2768743/21-1

Recorrente: RA CATERING LTDA.

CNPJ: 17.314.329/007-15

RECURSO ADMINISTRATIVO. Ocorrência de PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO EXECUTÓRIA.

Voto pela **NÃO CONHECIMENTO** do recurso interposto em face de decisão da DICOOL, mas, de ofício, reconheço a **ocorrência da PRESCRIÇÃO da ação executória**, devendo o processo ser extinto e encaminhado à Corregedoria para apuração de eventuais responsabilidades.

Área responsável: Gerência Geral de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados - GGPAF

Relator: DANIEL MEIRELLES FERNANDES PEREIRA

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise de petição [\[1\]](#) interposta pela empresa RA CATERING LTDA para revisão de decisão da Diretoria Colegiada em face da decisão proferida [\[2\]](#) em Reunião Ordinária Pública [\[3\]](#), que decidiu por unanimidade, NÃO CONHECER do recurso por intempestividade, mantendo a penalidade de multa inicialmente aplicada [\[4\]](#).

Na data de 02/10/2013, a empresa foi autuada em razão da constatação do funcionamento da loja BC Express Food e Beverage, situada no TPS II, em frente ao Portão 17B, sem as instalações físicas em condições estruturais e higiênico-sanitárias satisfatórias, comprovadas por: ausência de teto (o estabelecimento está localizado embaixo da escada vazada da área de embarque nacional, em frente ao portão 17B); ventilação não adequada, não garantindo a manutenção do ambiente livre de gases, pó e outros contaminantes; a colaboradora atendia no caixa e manipulava os alimentos sem a devida higienização das mãos; o mesmo lavatório utilizado para lavagem de mãos e de utensílios; utilização de um mesmo pano para limpeza das bancadas e equipamentos e para secar os utensílios; as instalações elétricas expostas e sem proteção; e ausência de local para descarte de águas residuárias, conforme descritos nos termos de inspeção nºs 920/13 e 924/13 e na notificação nº 935/13, ambas de 02 de outubro de 2013.

Em 18/01/2016, a ANVISA efetuou o julgamento em 1^a instância do PAS, mantendo-se na decisão final, o auto de infração lavrado e com aplicação da penalidade inicialmente aplicada.

Em 10/05/2016, houve a publicação da referida decisão no DOU.

Em 16/05/2016, a autuada foi notificada, inclusive do respectivo boleto bancário, para pagamento da multa, com vencimento em 17 de junho de 2016.

Em 06/06/2016, encerrou o prazo para interposição de recurso contra a decisão administrativa de 1^a instância.

Em 07/06/2016, ocorreu o trânsito em julgado da referida decisão.

Em 18/06/2016, dia seguinte ao vencimento estipulado, ocorreu a constituição definitiva do crédito devido pela empresa a esta Agência.

Em 27/07/2016, a autuada interpôs recurso [\[5\]](#), em face da decisão de 1^a instância.

Em 30/07/2019, a Gerência-Geral de Recursos - GGREC/GADIP/ANVISA, em sede de 2^a instância, decidiu por não conhecer do recurso por intempestividade.

Em 06/08/2019, houve a publicação da referida decisão em DOU.

Em 10/09/2019, a empresa foi notificada.

Em 01/10/2019, a empresa interpôs recurso administrativo [\[6\]](#).

Em 17/12/2019, a DICOL decidiu pelo não conhecimento do recurso por intempestividade, mantendo-se a decisão adotada pela GGREC/GADIP/ANVISA, com a publicação no DOU em 13 de janeiro de 2020.

Em 01/10/2020, os autos foram enviados pela 2^a Coordenação de Recursos Especializada - CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA para a GEGAR/GGGAF/GADIP/ANVISA, visando a realização da notificação da decisão em última instância no âmbito desta Agência.

Em 18/05/2021, a Gerência de Arrecadação enviou notificação à empresa, informando sobre a decisão da DICOL de não conhecer do recurso por intempestividade, nos termos do Voto nº 104/2019/DIRE4/Anvisa. Juntamente com a decisão, foi enviado o respectivo boleto bancário para pagamento da multa.

Em 15/07/2021, inconformada com a decisão adotada em última instância recursal administrativa pela ANVISA, a empresa apresentou novo recurso (pedido de revisão) [\[7\]](#).

Em 07/01/2022, a GEGAR, conforme descrito em despacho [\[8\]](#), verificou indícios de prescrição da ação executória, sendo, portanto, o referido Processo Administrativo Sanitário restituído para avaliação e manifestação da Gerência Geral de Recursos (GGREC) quanto à eventual ocorrência de prescrição da ação executória.

Em 21/02/2022, a GGREC enviou despacho [\[9\]](#) à GEGAR, asseverando, em suma, que a prescrição executória ocorreu em 07/06/2021 e recomendando que o entendimento quanto à ocorrência ou não de prescrição executória fosse dado pela Procuradoria.

Em 01/09/2022, esta Quinta Diretoria encaminhou Memorando [\[10\]](#) à Procuradoria Federal junto à Anvisa, consultando acerca da ocorrência ou não da prescrição executória no presente caso.

Em 22/09/2022, a Procuradoria encaminhou Parecer^[11] exarando sua manifestação.

É o breve relatório da discussão.

2. ANÁLISE

Preliminarmente, ressalto que, embora a empresa tenha usado seu direito de petição a fim de forçar a reapreciação do mérito de seu processo, o instrumento processual utilizado, RECURSO ADMINISTRATIVO à decisão da DICOL (em 15/07/2021), não é cabível, visto já exaurida a esfera administrativa, uma vez que a decisão da Diretoria Colegiada foi a última instância a ser percorrida.

No entanto, chamo à atenção ao Despacho n. 19/2022/SEI/GEGAR/GGGAF/ANVISA, emitido em 07/01/2022, após a interposição do recurso administrativo citado, que verificou a possível **incidência de prescrição da ação executória**.

Portanto, **concentra-se o presente VOTO na verificação da ocorrência da aludida prescrição**.

Há que se lembrar que para a análise e instrução de recursos administrativos em processos decorrentes de autos de infração, o prazo prescricional e as causas de interrupção de prazo estão previstas na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências e, especificamente, estabelece diferentes espécies de prescrição: da pretensão punitiva (art. 1º, caput); intercorrente (art. 1º, § 1º) e da pretensão executória (art. 1º-A), *in verbis*:

Lei nº 9.873/1999:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 1º -A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. (sem grifo no original)

Além do exposto acima, a Lei nº 9.873/99 prevê que a ação executória prescreve em 5 (cinco) anos e tem suas próprias causas de interrupção, conforme disposto em seus arts. 1º-A e 2º-A, *in verbis*:

Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999:

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.

Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória:

- I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;
- II – pelo protesto judicial;
- III – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;
- IV – por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor;
- V – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Em relação ao termo inicial da prescrição da pretensão executória e à contagem do respectivo prazo, cabe destacar a orientação firmada pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal - CGCOB/PGF/AGU, nos termos da NOTA n. 00002/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00063/2020/CGCOB/PGF/AGU:

"(...).

24. Como se sabe, o termo inicial da prescrição executória coincide com a constituição definitiva dos créditos públicos, o que, no caso de multa administrativa, ocorre no dia seguinte ao seu vencimento. Assim, o início da contagem do prazo prescricional é o dia seguinte ao vencimento estipulado na notificação de pagamento, momento em que o crédito está constituído.

(...).

32. Diante do exposto, conclui-se que, no caso concreto, aplica-se o entendimento previsto na Nota n. 00090/2016/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, segundo a qual não interposto recurso no prazo assinalado, ocorre o trânsito em julgado da decisão administrativa no dia seguinte ao termo final para interposição de recurso e a constituição definitiva do crédito no dia seguinte ao vencimento estipulado na notificação para pagamento do débito imputado.

Portanto, considerando que o encerramento do prazo para interposição de recurso contra a decisão administrativa de 1^a instância se deu em 06/06/2016, o trânsito em julgado da referida decisão ocorreu em 07/06/2016, ao passo que a constituição definitiva do crédito devido pela empresa a esta Agência ocorreu em 18/06/2016, dia seguinte ao do vencimento estipulado no boleto bancário emitido para pagamento do débito pela autuada, data essa também considerada o termo inicial da prescrição da pretensão executória, conforme disposto no art. 1º-A da Lei nº 9.873/99.

Dante da sequência de acontecimentos exposta acima, tem-se que em **19/06/2021** se deu o advento do termo prescricional da pretensão executória.

Todavia, considerando a necessária submissão da matéria até o crivo da DICOL, cuja manifestação final ocorreu no dia 17/12/2019, sendo publicada no DOU em 13/01/2020, verifica-se que apenas em 01/10/2020 os autos foram encaminhados pela GGREC para a GEGAR, para fins da efetiva cobrança do débito, sendo enviada notificação pessoal à empresa apenas no dia 18/05/2021, inclusive do respectivo boleto bancário para pagamento da multa, cuja efetivação ocorreu no dia 13/07/2021.

Considerando o indício de prescrição de ação executória levantado pela Gerência de Arrecadação (GEGAR) [\[8\]](#), a qual afirma que a RDC nº355/2020 e Resoluções posteriores suspenderam as ações de notificação e cobrança em Processo Administrativo Sanitário desta Agência entre 23/03/2020 a 01/12/2020 em decorrência da pandemia de Covid-19, esta Quinta Diretoria procedeu com uma consulta [\[10\]](#) à Procuradoria Federal junto à Anvisa (PROCR), por meio da qual solicitou sua manifestação quanto à ocorrência ou não da prescrição executória no presente caso.

A Procuradoria exarou sua manifestação [\[11\]](#), asseverando, em suma, que:

29. Entre 18 de junho de 2016 e 18 de junho de 2021, período previsto para concretização da pretensão executória por esta Agência, ocorreu o fato relevante referente ao surto decorrente do novo coronavírus - SARS-CoV-2 e que ensejou a declaração, pela Organização Mundial da Saúde - OMS, da emergência em saúde pública de importância internacional no dia 30 de janeiro de 2020. Em consequência, houve a edição de várias normas em âmbito nacional para enfrentamento do contexto sanitário emergencial, especialmente a publicação da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, subscrita pelo Sr. Ministro de Estado da Saúde, que declarou a "Emergência em Saúde Pública de importância Nacional - ESPIN em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV)."

30. A partir da aludida Portaria, todos os órgãos e entidades públicas federais, estaduais e municipais decidiram em caráter de urgência adotar diversas medidas administrativas para garantia da continuidade de serviços essenciais e eventualmente suspender, tanto em favor da Administração quanto em favor dos administrados, prazos de diversas naturezas a fim de evitar prejuízos iminentes e relevantes para defesa dos interesses da Administração e dos administrados. Nesse contexto, a ANVISA editou a Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 355, de 23 de março de 2020, publicada no Diário Oficial da União nº 56-C, de mesma data, Seção 1, p. 5, que dispõe sobre a suspensão dos prazos processuais afetos aos requerimentos de atos públicos de liberação de responsabilidade da Anvisa em virtude da emergência de saúde pública internacional relacionada SARS-CoV-2.

31. Para o caso ora sob análise, a citada RDC teve incidência no curso processual conforme os seguintes dispositivos:

"Art. 6º Ficam suspensas por 120 (cento e vinte) dias as rescisões de parcelamento por inadimplemento de parcelas e as cobranças administrativas de processos cujo prazo prescricional seja superior a 01 (um) ano.

(...).

Art. 8º A suspensão de prazos processuais prevista nesta Resolução não obstaculiza a continuidade de análise pela Anvisa dos processos administrativos sob sua responsabilidade e nem a apresentação ou prática voluntária de atos pela Agência e pelos administrados no âmbito dos citados procedimentos para continuidade de sua regular tramitação.

Art. 9º Esta Resolução tem validade de 120 (cento e vinte) dias, podendo ser renovada por iguais e sucessivos períodos, enquanto reconhecida pelo Ministério da Saúde emergência de saúde pública relacionada ao SARS-CoV2."

32. Em virtude do art. 6º da referida RDC, considerando-se que entre 23 de março de 2020 e 18 de junho de 2021 há prazo superior a 1 (um) ano, então ficou suspensa a cobrança administrativa do aludido débito pela Agência em face da empresa, sem prejuízo, no entanto, conforme art. 8º da aludida RDC, de continuidade de análise pela Anvisa dos processos administrativos sob sua responsabilidade e de apresentação ou prática voluntária de atos pela Agência no âmbito do citado procedimento para continuidade de sua regular tramitação como, por exemplo, a própria intimação do resultado da deliberação final efetuada pela ilustre Diretoria Colegiada sobre a matéria. Além disso, de acordo com o art. 9º, a RDC teria vigência por apenas 120 (cento e vinte) dias, com possibilidade de prorrogação.

33. A RDC nº 355/2020 foi alterada pela RDC nº 376, de 20 de abril de 2020, publicada no Diário Oficial da União nº 75-B, de mesma data, Seção 1, p. 3, que efetuou as seguintes alterações relevantes para a consulta ora sob análise:

"Art. 3º Ficam suspensas, por 120 (cento e vinte) dias, as atividades de citação do auto de infração sanitária, bem como as de intimação de decisões proferidas em processo administrativo-sanitário. Parágrafo único. Excetuam-se as atividades que tiverem correlação com a emergência de saúde pública internacional relacionada ao SARS-CoV-2.

(...).

Art. 6º

Parágrafo Único. Excetuam-se do caput os créditos inscritos em Dívida Ativa e os créditos originários de ações relativas à emergência de saúde pública internacional relacionada ao SARS-CoV-2."

34. Com a alteração promovida pela RDC nº 376/2020, as atividades relativas à intimações de decisões proferidas em PAS ficaram suspensas, sem prejuízo, no entanto,

conforme art. 8º da aludida RDC, de continuidade de análise pela Anvisa dos processos administrativos sob sua responsabilidade e de apresentação ou prática voluntária de atos pela Agência no âmbito do citado procedimento para continuidade de sua regular tramitação como, por exemplo, a própria intimação do resultado da deliberação final efetuada pela ilustre Diretoria Colegiada desta Agência sobre a matéria, situação na qual se consideraria efetivada a intimação apenas no dia seguinte ao término da suspensão prevista no art. 3º da RDC nº 355/2020, com a alteração promovida pela RDC nº 376/2020. No entanto, não se optou por essa alternativa, sendo a intimação apenas realizada em 13 de julho de 2021 com a efetiva notificação pessoal da empresa (p. 104-106 e 124 do Processo SEI/ANVISA nº 25759.065649/2014-59).

35. Posteriormente, a RDC nº 355/2020 foi novamente alterada, dessa vez pela RDC nº 398, de 7 de julho de 2020, publicada no Diário Oficial da União nº 131, do dia 10 seguinte, Seção 1, p. 73, que efetuou as seguintes alterações relevantes para a consulta ora sob análise:

"Art. 3º Ficam suspensas as atividades de citação do auto de infração sanitária, bem como as de intimação de decisões proferidas em processo administrativo-sanitário.

(...).

Art. 6º Ficam suspensas as rescisões de parcelamento por inadimplemento de parcelas e as cobranças administrativas de processos cujo prazo prescricional seja superior a 01 (um) ano.

(...).

Art. 9º A vigência desta Resolução cessará automaticamente a partir do reconhecimento pelo Ministério da Saúde de que não mais se configura a situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional declarada pela Portaria nº 188/GM/MS, em 3 de fevereiro de 2020."

(...)

37. Por fim, a ANVISA editou a RDC nº 433, de 5 de novembro de 2020, publicada no Diário Oficial da União nº 215, do dia 11 seguinte, Seção 1, p. 73, com data de entrada em vigor no dia 1º de dezembro de 2020 e que revogou as RDCs nº 355/2020, nº 376/2020 e nº 398/2020.

38. Pela leitura das RDCs acima descritas, verifica-se que não há qualquer disposição normativa que tenha incidência sobre o regular curso do prazo prescricional da pretensão executória, previsto no art. 1º-A da Lei nº 9.873/99, que transcorreu entre 18 de junho de 2016 e 18 de junho de 2021. Em verdade, as citadas RDCs apenas efetuaram a suspensão das atividades administrativas da ANVISA necessárias para concretização da cobrança do crédito de sua titularidade, em benefício da entidade devedora especialmente por conta do grave impacto econômico e de regular funcionamento das entidades privadas desde o início da pandemia.

38. Nestes termos, a partir de 1º de dezembro de 2020 (data em que afastada a suspensão das atividades previstas na RDC nº 355/2020, com a revogação efetuada pela RDC nº 433/2020) até 18 de junho de 2021 a ANVISA deveria ter adotado as medidas administrativas indispensáveis (seja a cobrança administrativa de seu crédito com efetivo pagamento pela empresa ou o envio para a Advocacia-Geral da União para fins de inscrição em dívida ativa e posterior ajuizamento de ação de Execução Fiscal) para o recebimento do crédito de sua titularidade ou, pelo menos, a realização de algum ato de interrupção do prazo prescricional da pretensão executória, o que não foi concretizado de acordo com os documentos e informações contidas nestes autos.

40. Portanto, a partir de 19 de junho de 2021 não existia mais viabilidade jurídica para que a Agência efetivasse a continuidade da cobrança administrativa de seu crédito diante do advento do termo prescricional da pretensão executória. Não há que se falar em suspensão do prazo da prescrição da pretensão executória porque as RDCs anteriormente citadas não tiveram em nenhuma de suas disposições o objetivo de incidir sobre o referido tema, mas sim efetivar a suspensão de atividades administrativas de responsabilidade da ANVISA concernentes à intimação de decisões proferidas em PAS e cobranças administrativas de processos cujo prazo prescricional fosse superior a 1 (um) ano na data de entrada em vigor da RDC nº 355/2020.

41. É importante registrar que o expediente de envio da notificação pessoal pela GEGAR/GGGAF/GADIP/ANVISA à empresa no dia 18 de maio de 2021 a respeito do

resultado do julgamento efetuado pela ilustre Diretoria Colegiada desta Casa em 3^a e última instância recursal administrativa, inclusive do respectivo boleto bancário para pagamento da multa, e a efetiva notificação da empresa no dia 13 de julho de 2021 (p. 101, 104-106 e 124 do Processo SEI/ANVISA nº 25759.065649/2014-59) não se constituem atos jurídicos capazes de efetivar a interrupção do prazo prescricional da pretensão executória, uma vez que não se encontram previstos entre aqueles contidos no rol taxativo descrito no art. 2º-A da Lei nº 9.873/99.

(...)

43.

(...)

g) a pretensão executória do crédito constituído nos autos do Processo SEI/ANVISA nº 25759.065649/2014-59, onde consta o Auto de Infração nº 0089808/14-2, cuja cópia se encontra acostada ao presente procedimento administrativo (SEI nº 2031262), encontra óbice para a continuidade de seu prosseguimento em virtude do advento do termo prescricional.

(...)

Considerando que o prazo prescricional da pretensão executória é aquele concedido à Administração para fazer a cobrança judicial do débito já devidamente constituído, apurado, sendo a prescrição uma "sanção" imposta à Administração por esta ter se mantido inerte no referido processo administrativo e uma salvaguarda para o administrado, verifica-se que a partir de 19 de junho de 2021, diante do advento do termo prescricional da pretensão executória, não seria mais possível a continuidade das ações administrativas para cobrança do crédito devido pela entidade devedora perante a ANVISA.

Considerando a manifestação exarada pela Procuradoria Federal junto à Anvisa, no sentido de que o expediente de envio da notificação pessoal pela GEGAR à empresa, no dia 18 de maio de 2021, inclusive do respectivo boleto bancário para pagamento da multa, e sua efetiva notificação no dia 13 de julho de 2021 não são considerados válidos para a interrupção da contagem do prazo prescricional da pretensão executória, visto que não estão inseridos no rol taxativo do art. 2º-A da Lei nº 9.873/99, esta Quinta Diretoria entende que não é possível o prosseguimento em virtude da ocorrência de prescrição da pretensão executória.

3. VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo **não conhecimento do recurso administrativo** interposto em face da decisão da DCOL (com claro objetivo de rediscussão de mérito), mas, de ofício, reconheço a incidência do prazo prescricional, configurando-se assim a **ocorrência da PRESCRIÇÃO da ação executória**, conforme determinado no art. 1º-A da Lei nº 9.873/99, devendo ser extinto, e encaminhado à Corregedoria para apuração de eventuais responsabilidades.

Este é o entendimento que submeto à apreciação e deliberação desta Diretoria Colegiada.

[1] Expediente 2768743/21-1

[2] Publicada por meio do Aresto no 1.336, de 10 de novembro de 2020

[3] ROP nº 31/2019, realizada em 17 de dezembro de 2019

[4] Voto nº 104/2019/DIRE4/Anvisa

[5] Expediente 2127221/16-2

[6] Expediente 2311801/19-6

[7] Expediente 2768743/21-1

[8] Despacho nº 19/2022/SEI/GEGAR/GGGAF/ANVISA (2031238)



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Meirelles Fernandes Pereira, Diretor**, em 23/11/2022, às 18:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10543.htm.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<https://sei.anvisa.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **2087993** e o código CRC **67F9479B**.

Referência: Processo nº 25351.923242/2022-38

SEI nº 2087993