



COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 159, DE 2017

Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor realize Proposta de Fiscalização e Controle – PFC para juntamente com o Tribunal de Contas da União – TCU, execute auditoria na Agência Nacional de Vigilância Sanitária sobre a aplicação e quitação das multas às empresas sob a sua área de atuação.

Autor: Deputado RODRIGO MARTINS

Relator: Deputado WELITON PRADO

I - RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle, de autoria do Deputado Rodrigo Martins, que propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), realize ato de fiscalização e controle junto à Agência Nacional de Vigilância Sanitária sobre a aplicação e quitação das multas às empresas sob a sua área de atuação.

Na justificativa à proposição, o ilustre autor fundamenta a necessidade de fiscalização no fato de que: o “Plenário do Tribunal de Contas da União aprovou o Acórdão 1665/2014, em 6 de setembro de 2017, relativo ao processo de monitoramento que teve a finalidade de verificar a inserção, nos relatórios anuais de gestão das agências reguladoras e órgãos e entidades fiscalizadoras, sobre a arrecadação de multas, com respectivas planilhas. O processo se vincula a uma série de monitoramentos advindos, originalmente do Acórdão 1.817/2010-Plenário, em que a Corte de Contas apreciou relatório de auditoria voltado a coleta de informações que permitisse conhecer, de forma sistêmica, as principais características, deficiências e oportunidades de melhorias inerentes à arrecadação de multas, em prejuízo à própria



efetividade das ações de fiscalizações e recomendações, com o objetivo de aprimorar a sistemática de controle e de arrecadação dessas sanções administrativas.”

Por seu turno, “Diante desta auditoria, chama a atenção o volume de aplicação de multas dos órgãos reguladores federais; o reduzido índice de arrecadação dessas multas aplicadas pelas entidades federais de regulação e fiscalização; as que se encontram pendentes de pagamento; o risco de prescrição daquelas aplicadas pela via administrativa; o recolhimento das multas de menor valor e protelação do pagamento das de maior valor; a discrepância entre a quantidade de multas aplicadas e das efetivamente arrecadadas; e por fim a efetividade do sistema de arrecadação de penalidades pecuniárias.”

Para atingir seu objetivo, a PFC propõe que haja o auxílio do TCU, no sentido daquele órgão verificar as seguintes situações:

“1. Se as multas estão sendo corretamente aplicadas, com a adequada justificativa legal, com o devido processo legal, e em todas as infrações cabíveis;

2. Situar as multas, por empresa, com datas e razões da infração, datas de aplicação, se foram ou não pagas, e, em caso negativo, qual a razão;

3. Nos casos de haver termos de ajustamento de conduta, verificar se as compensações estão dentro da legalidade, se houve proporcionalidade de valores aplicados à gravidade da infração, proporcionalidade do valor da multa e o valor do Termo de Ajustamento de Conduta, se houve utilidade pública e ainda se houve favorecimento não justificado a alguma empresa. ”

Por despacho da Mesa Diretora, a proposição foi distribuída a esta Comissão de Defesa do Consumidor, está sujeita à apreciação interna e possui regime de tramitação ordinária.

II – DA OPORTUNIDADE E DA CONVENIÊNCIA DA PROPOSTA

Este Relator entende ser oportuna e conveniente a presente proposta de fiscalização, por meio da qual se pretende apurar a atuação da Agência Nacional de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal WELITON PRADO

Vigilância Sanitária sobre a aplicação e quitação das multas pelas empresas sob a sua área de atuação.

A proposição em análise é fundamentada no artigo 100, § 1º, combinado com os artigos 60, inciso II, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A justificação da PFC em análise explica que “O Plenário do Tribunal de Contas da União aprovou o Acórdão 1665/2014, em 6 de setembro de 2017, relativo ao processo de monitoramento que teve a finalidade de verificar a inserção, nos relatórios anuais de gestão das agências reguladoras e órgãos e entidades fiscalizadoras, sobre a arrecadação de multas, com respectivas planilhas”. Complementa ressaltando que “O processo se vincula a uma série de monitoramentos advindos, originalmente do Acórdão 1.817/2010-Plenário, em que a Corte de Contas apreciou relatório de auditoria voltado a coleta de informações que permitisse conhecer, de forma sistêmica, as principais características, deficiências e oportunidades de melhorias inerentes à arrecadação de multas, em prejuízo à própria efetividade das ações de fiscalizações e recomendações, com o objetivo de aprimorar a sistemática de controle e de arrecadação dessas sanções administrativas”. (grifei)

De acordo com a informação contida no item denominado “Visão Geral” do supramencionado Acórdão do TCU, seu propósito maior, de acordo com as principais constatações do processo de auditoria realizado por aquele Tribunal, consistiu nas seguintes preocupações:

“i) a necessidade de alteração normativa que contemple a atribuição à AGU para inscrever, no Cadin, os futuros débitos relativos às multas aplicadas pelo TCU, e a permanência do estoque de inscrições a cargo da STN;

ii) a verificação de que é necessário aperfeiçoar o Cadin em diversos aspectos, assim como o desenvolvimento de um sistema adequado para atender aos novos requisitos;

iii) o reduzido índice de arrecadação das multas aplicadas pelas entidades federais de regulação e fiscalização, a tendência de declínio persistente da



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal WELITON PRADO

quantidade de inscrições de devedores inadimplentes no Cadin e o risco de prescrição dos créditos. ”

Ao final do Acórdão do TCU, na parte que coube especificamente à Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, acordaram no item 9.6 em:

“9.6 determinar à Agência Nacional de Aviação Civil, à Agência Nacional do Cinema, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Petróleo, à Agência Nacional de Saúde, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Transportes Terrestres ao Banco Central do Brasil, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, à Comissão de Valores Mobiliários, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e à Superintendência de Seguros Privados que incluam, nos Relatórios Anuais de Gestão referentes aos exercícios de 2012 a 2016, seção específica sobre o tema “arrecadação de multas”, contemplando as seguintes informações pertinentes às questões descritas nos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 1817/2010-Plenário:

9.6.1 número absoluto e percentual de pessoas físicas ou jurídicas pendentes de inscrição no Cadin, sob sua responsabilidade, nos últimos dois exercícios (subitem 9.1.1 do Ac-1817/2010-P);

9.6.2 número absoluto e percentual de processos de cobrança de multas que, em virtude dos prazos legais, sofram maiores riscos de prescrição, nos últimos dois exercícios, bem como as providências adotadas para reduzir esse risco (subitem 9.1.2 do Ac-1817/2010-P);

9.6.3 quantidade de multas canceladas ou suspensas em instâncias administrativas, os valores associados a estas multas e os percentuais de cancelamento e suspensão em relação ao total de multas aplicadas anualmente, nos dois últimos exercícios (subitem 9.1.2 - Ac-1817/2010-P);

9.6.4 percentuais de recolhimento de multas (em valores e em número de multas recolhidas) nos últimos dois exercícios (subitem 9.2 do Ac-1817/2010-P);



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal WELITON PRADO

9.6.5 medidas adotadas e resultados alcançados relativamente às questões descritas nos subitens 9.6.1 a 9.6.4;

9.7 **estender a determinação descrita no subitem 9.6 à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional de Telecomunicações e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária**, exceto quanto ao subitem 9.6.4;

9.8 encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Segecex para subsidiar o planejamento de fiscalizações a cargo das unidades técnicas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 1º, II c/c art. 41, II, sobre as entidades que apresentaram:

9.8.1 alto índice de cancelamentos ou suspensão de multas: Anac, Ancine, ANS, **Anvisa**, Bacen, CVM e Susep;

9.8.2 percentuais de arrecadação em relação às multas aplicadas inferior a 50% no período compreendido entre 2005 e 2009: Anac, Ancine, Aneel, ANP, ANS, Antaq, ANTT, Bacen, Cade, CVM, Ibama e Susep; (...)"

No cerne dessa ampla auditoria realizada pelo TCU, conforme ainda fora ressaltado na própria justificação da PFC ora apreciada, "(...), chama a atenção o volume de aplicação de multas dos órgãos reguladores federais; o reduzido índice de arrecadação dessas multas aplicadas pelas entidades federais de regulação e fiscalização; as que se encontram pendentes de pagamento; o risco de prescrição daquelas aplicadas pela via administrativa; o recolhimento das multas de menor valor e protelação do pagamento das de maior valor; a discrepância entre a quantidade de multas aplicadas e das efetivamente arrecadadas; e por fim a efetividade do sistema de arrecadação de apenações pecuniárias". (grifei)

Também foi determinado pelo TCU que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e outras agências reguladoras, em relação à determinação contida no subitem 9.6 do Acórdão nº 482/2012-TCU-Plenário (no qual foi determinada a inclusão de seção específica sobre o tema "arrecadação de multas" nos relatórios de gestão dessas agências relativos aos exercícios de 2012 a 2016), caso não consigam registrar todas as informações requeridas pelo mencionado comando, **incluam nota**



explicativa, na mesma seção específica do relatório de gestão, com a justificativa pormenorizada para a ausência de tal informação.

Outrossim, é de nosso conhecimento que há diversos registros de reclamações e denúncias de consumidores e proprietários de estabelecimentos sediados em várias localidades do país a respeito de possíveis excessos e abusos cometidos por fiscais da Anvisa durante o desempenho de suas atividades de fiscalização. Nessas situações denunciadas foi verificada principalmente a existência de queixas e denúncias sobre situações em que teria havido frequente abuso de autoridade e autuações irregulares com aplicação de multas indevidas, especialmente na área de manuseio de alimentos, que engloba as empresas que atuam no ramo de alimentação: bares, lanchonetes e restaurantes.

Nesse contexto, acreditamos que a proposta é muito oportuna quando pretende contar com o apoio e a especialização dos técnicos e auditores do TCU, na medida em que propõe uma metodologia de trabalho focada nos seguintes procedimentos a serem efetuados, conforme será melhor explicitado a seguir, no item nº V deste parecer.

Diante disso, entendemos que a presente Proposta de Fiscalização e Controle atende plenamente aos requisitos de oportunidade e conveniência regimentalmente exigidos para sua admissibilidade e para seu prosseguimento.

III – DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO

O art. 24, inciso IX, do Regimento Interno desta Casa, confere às Comissões, em razão das matérias de sua competência, o poder-dever de exercer o acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas pelo Poder Público federal.

Nesse contexto, parece claro que o art. 32, inciso V, do Regimento Interno, ampara a atuação concreta desta Comissão, cuja competência abrange



“economia popular e repressão ao abuso do poder econômico” e “relações de consumo e medidas de defesa do consumidor”.

IV – DO ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO DA PROPOSTA

No que tange ao alcance jurídico e administrativo, entendemos que a execução da PFC ora analisada tende a lançar luzes sobre o grau de conformidade e de aderência dos procedimentos de fiscalização exercido pelos fiscais da Anvisa às normas estabelecidas pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que institui aquela agência reguladora e estabeleceu suas competências.

A atribuição de fiscalização desta Casa, neste caso, encontra amparo no inciso X do art. 49 da Constituição Federal e no inciso XI do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e incide sobre os procedimentos administrativos de fiscalização desempenhados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério da Saúde, com a função de órgão regulador.

De acordo com os arts. 6º e 7º da lei supramencionada, a Anvisa possui diversas atribuições de fiscalização na área da vigilância sanitária e deve exercer sua competência notadamente promovendo a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras.

É sabido que “As normas jurídicas sobre alimentos são complexas e abrangentes e, em várias situações, não muito claras, delegando ao agente responsável pela ação fiscal a interpretação do texto legislativo e a aplicabilidade da sanção ou penalidade que melhor couber ao caso. Ou seja, ao contrário do ato vinculado que obedece inteiramente aos ditames da lei, o ato discricionário não é



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal WELITON PRADO

totalmente determinado pela norma legal, implicando (faixa de autonomia) a verificação de conveniência e oportunidade (concedida ao) pelo agente fiscal público. A rigor, a discricionariedade não se manifesta no ato em si, mas sim no poder da administração em praticá-lo pela maneira e nas condições que repute mais convenientes ao interesse público (...).”

Verifica-se assim a conformidade da PFC com os requisitos e fundamentos jurídicos de constitucionalidade e regimentalidade.

Quanto ao alcance político, cumpre salientar a importância do papel desta Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados na fiscalização das operações de fiscalização de todas as agências regulamentadoras que atuam junto aos diversos segmentos que compõem a economia brasileira, evitando que ocorram excessos ou abusos de autoridade venham a ser cometidos por membros de seus quadros de fiscais em prejuízo de toda sociedade brasileira, que está submetida a essa atuação das agências em suas respectivas áreas.

Havendo fortes indícios do comprometimento de abusos e possíveis excessos na aplicação de multas por parte de fiscais da Anvisa, que atuam como autoridade responsável pelo exercício da regulação do setor de vigilância sanitária no país, acreditamos que é muito oportuno e cabível que esta Comissão venha a adotar, com o auxílio indispensável dos auditores e técnicos do Tribunal de Contas da União, todos os procedimentos legais e regimentais voltados a apurar como (e se) a fiscalização da agência reguladora tem sido feita de forma a privilegiar o interesse público, sem que sejam cometidos os eventuais abusos de autoridade e demais irregularidades relatadas a esta Comissão.

Quanto ao alcance econômico, consideramos que a presente PFC é fundamental para que se conheçam mais a fundo os reflexos dos eventuais excessos e abusos cometidos pela fiscalização da Anvisa em detrimento das empresas fiscalizadas, que, em última instância, resultam na oneração de seus custos e prejuízos para suas atividades econômicas. Nesse sentido, confiamos que, a partir dos bons resultados dos trabalhos desenvolvidos ao longo desta PFC, eventuais abusos, irregularidades e ineficiências na aplicação de multas pela Anvisa, uma vez



constatadas, poderão ser sanados, o que permitirá uma maior eficiência e justiça no processo de fiscalização exercido por aquela agência, notadamente no que tange às multas que são frequentemente impostas às empresas fiscalizadas.

Por fim, em relação aos aspectos sociais da proposta, somos da opinião de que a fiscalização e controle, que ora se pretende levar a efeito, tende a beneficiar toda a coletividade. Esta Casa não pode se descuidar e se omitir diante de possíveis irregularidades que venham sendo cometidas pelos fiscais daquela agência que, se vierem a ser confirmadas, fazem por merecer uma resposta enérgica e efetiva por parte desta Comissão de Defesa do Consumidor, órgão interno da Câmara dos Deputados naturalmente vocacionado a coibir excessos e omissões que lesionem o microssistema de defesa do consumidor.

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Para a boa e consistente execução da presente Proposta de Fiscalização e Controle, propomos que sejam adotadas as seguintes providências:

1) Envio de solicitação ao Tribunal de Contas da União para que remeta a esta Comissão cópia dos principais documentos inseridos nos seus trabalhos de auditoria, fiscalização e de acompanhamento relacionados aos procedimentos de fiscalização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) nos últimos cinco anos e aqueles fatos que se relacionam notadamente com o Acórdão TCU nº 1.655/2014-Plenário, a fim de ser especialmente informado:

a) se as multas da Anvisa estão sendo corretamente aplicadas, contendo a adequada justificativa e fundamentação legal; se estão sendo observados o devido processo legal e se incidem sobre todas as infrações cabíveis;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal WELITON PRADO

b) relacionar as multas aplicadas por empresa nos últimos cinco anos, com as respectivas datas e razões de cada infração; datas de aplicação; se foram quitadas ou não pagas, e, nesse caso, qual a razão para o inadimplemento;

2) Envio de solicitação ao Tribunal de Contas da União, a fim de que seja realizada auditoria específica na gestão e no procedimento de fiscalização da Anvisa, a fim de apurar eventuais falhas na aplicação de multas e excessos que possam ter sido cometidos, nos últimos cinco anos, por seus fiscais ao longo do processo de fiscalização exercido sobre as empresas que estão no âmbito de sua competência legal;

3) Realização de audiência pública com a presença do diretor responsável pela Diretoria de Coordenação e Articulação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (DSNVS) da Anvisa, para esclarecimento acerca das providências tomadas a partir das recomendações constantes do Acórdão TCU nº 1.655/2014-Plenário;

4) Envio de solicitação à Anvisa para que informe os casos em que houve Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com estabelecimentos fiscalizados por aquele órgão e com a interveniência do Ministério Público Federal em suas diversas regionais, com a finalidade de se verificar:

a) se as compensações exigidas dos estabelecimentos autuados estão dentro dos parâmetros de legalidade;



b) se houve proporcionalidade de valores aplicados à gravidade da infração, considerando o valor da multa e de valor submetido a eventual Termo de Ajustamento de Conduta;

c) se houve utilidade pública na assinatura dos eventuais TAC;

d) se houve favorecimento não justificado a alguma empresa durante o processo de fiscalização dentre os casos que foram investigados pelo TCU e que constam dos relatórios que embasaram o Acórdão TCU nº 1.655/2014;

5) Realização de audiência pública com o convite aos membros do Ministério Público Federal de Minas Gerais, a fim de que prestem aos parlamentares desta Comissão informações sobre as conclusões alcançadas após a experiência advinda da assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)¹, firmado entre os dias 4 e 9/11/2010, pelo MPF-MG, Anvisa e pelas redes de lanchonetes e restaurantes associadas da Associação Nacional de Restaurantes (ANR) e da Associação Brasileira de *Franchising* (ABF) no Estado de Minas Gerais, para veiculação da informação nutricional nos produtos alimentícios comercializados por aquelas redes, o qual envolveu cerca de sessenta empresas que assinaram o referido TAC naquela ocasião;

6) Envio de solicitação de estudo à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira desta Casa com o propósito de elaborar um levantamento detalhado dos valores relacionados, ano a ano, com a possível inadimplência de multas aplicadas pela Anvisa no

¹ Consultado no sítio eletrônico da Anvisa em 2/5/2018: http://portal.anvisa.gov.br/resultado-de-busca?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content%2FassetEntryId=3239699&_101_type=content&_101_groupId=33916&_101_urlTitle=termo-de-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-para-informacao-nutricional&inheritRedirect=true



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal WELITON PRADO

período de 2013 a 2017 e não recolhidas pelas empresas autuadas.

Uma vez cumpridas todas estas providências, propomos que, com fundamento no inciso IV do art. 61, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, se proceda à apresentação, discussão e votação do relatório final desta PFC, promovendo-se, em seguida, a publicação e o encaminhamento dos seus resultados e conclusões na forma do art. 37 do mesmo Regimento Interno.

No que diz respeito à metodologia de avaliação, a expectativa é de que, com base na análise dos documentos solicitados, das audiências públicas que serão realizadas e mediante os resultados das diligências realizadas por esta Comissão, seja possível identificar as falhas que possam ter concorrido para os possíveis excessos, abusos ou irregularidades cometidas pelo setor de fiscalização da Anvisa, notadamente na assinatura de TAC e na aplicação de multas, bem como avaliar a necessidade de aprimoramento dos atos normativos e dos procedimentos adotados pela Anvisa no desempenho de sua competência legal para fiscalizar as empresas sob sua jurisdição.



VI – VOTO DO RELATOR

Confiamos assim que a PFC em tela é muito oportuna e virá, por certo, conferir maior transparência e efetividade à atuação da fiscalização da Anvisa junto a um importantíssimo microssistema de defesa do consumidor, notadamente aquele que envolve o segmento de alimentação, que é tão caro ao cotidiano de milhões de consumidores brasileiros.

Diante do exposto, votamos pela **implementação** da Proposta de Fiscalização e Controle nº 159, de 2017, na forma do plano de trabalho e metodologia de avaliação ora apresentados.

Sala da Comissão, maio de 2018.

WELITON PRADO
DEPUTADO FEDERAL – PROS/MG