



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA,  
QUALIDADE E TECNOLOGIA  
CONSULTORIA JURÍDICA NACIONAL

RUA SANTA ALEXANDRINA, 416 - 6º ANDAR - RIO COMPRIDO - RIO DE JANEIRO/RJ.

**PARECER n. 00122/2020/PFE-INMETRO/PGF/AGU**

**NUP: 52600.003559/2020-88**

**INTERESSADOS: DCONF - DIRETORIA DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE**

**ASSUNTOS: SOBRE A DOAÇÃO DE BENS APREENDIDOS EM PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PELA RBMLQ-I, CONSIDERANDO A SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DEFLAGRADA PELO COVID - 19.**

EMENTA: I - Emergência de saúde pública decorrente do Covid – 19. requisição de bens sujeitos a processo administrativo sancionador. análise da conveniência e oportunidade. pagamento posterior de justa indenização. competência do Ministério da Saúde e dos gestores locais de saúde. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

II - Possibilidade de doação de produtos apreendidos em caráter definitivo. direito fundamental à saúde. enfrentamento a emergência de saúde pública decorrente do Covid – 19. impossibilidade de doação antes da coisa julgada administrativa. necessidade de comprovação da segurança e eficácia dos produtos. procedimento previstos na Portaria nº 70, de 05 de fevereiro de 2014.

II. Artigos 196 e 197 da CF, de 1988, artigo 10 da Lei nº 9.933, de 1999, artigo 6º da Resolução Conmetro nº 8, de 2006 e o artigo 3º da Lei nº 13.979, de 2020.

**I – RELATÓRIO**

1. Cuida-se de procedimento administrativo destinado à manifestação desta Procuradoria Federal Especializada junto ao Inmetro sobre a doação de bens apreendidos em processo administrativo sancionador pela RBMLQ-I, considerando a situação de emergência deflagrada pelo Covid - 19 e a obrigação da devida prestação do serviço público aliado com o dever de zelar pela preservação das condições de saúde da população.

2. Constam nos autos, no que importa à presente análise, os seguintes documentos:

- E-mail E MAIL'S TROCADOS – DOAÇÃO – SEI 0651013;
- Consulta Jurídica (FOR-PROFE-007) Divig – SEI 0651067;
- Comunicação Interna 59 – SEI 0651556;
- Relatório Álcool – SEI 0651839;
- Relatório Luvas não cirúrgicas – SEI 0651843;
- Relatório Luvas cirúrgicas – SEI 0651846;
- Relatório Máscaras – SEI 0651857;
- Comunicação Interna 212 – SEI 0652049.

3. De início, deve-se esclarecer que cabe a este Órgão Jurídico de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, à luz do que dispõe o art. 131, da Constituição Federal de 1988, e o art. 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002 c/c art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

4. A Diretoria de Avaliação da Conformidade solicita a esta Procuradoria Federal junto ao Inmetro, esclarecimentos sobre a doação de bens apreendidos em processo administrativo sancionador pela RBMLQ-I, em razão da emergência de saúde pública Covid - 19. Em síntese, relata a referida Diretoria que:

“(…)

#### RELATO DOS FATOS

Considerando a situação de emergência deflagrada pelo Covid 19 e a obrigação da devida prestação do serviço público aliado com o dever de zelar pela preservação das condições de saúde da população, o Inmetro realizou o levantamento de produtos apreendidos e interditados pela RBMLQ-I que possam ter utilidade para medidas de prevenção e controle.

Conforme os quantitativos dos relatórios anexos, há os seguintes materiais apreendidos ou interditados em ações de fiscalização aguardando destinação: luvas cirúrgicas, luvas não-cirúrgicas, embalagens de álcool e máscaras semifaciais.

Os processos administrativos que geraram as autuações e consequentes apreensões/interdições estão em diferentes fases de tramitação. Além disso, em alguns casos, as irregularidades que motivaram as apreensões estão fundamentadas em não-conformidades de natureza formal, ou seja, não afetam as características intrínsecas do produto.

Dessa forma, parte o material estaria apto, dentro dos critérios da Portaria 70/2014 à doação. Porém outros não se enquadrariam aos critérios no aspecto processual.

#### FUNDAMENTAÇÃO

##### Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999

Art. 10. Os produtos apreendidos em caráter definitivo, por força de penalidade aplicada, de que já não caiba recurso na esfera administrativa, quando não devam ser destruídos, serão doados a programas de amparo social desenvolvidos pelo Poder Público ou a instituições de educação ou assistência social reconhecidas como entidades beneficentes, vedada a sua comercialização

##### Resolução CONMETRO nº 8 de 20/12/2006

Art. 6º De acordo com o disposto no art. 10 da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, os produtos apreendidos em caráter definitivo, por força de penalidade aplicada, de que já não caiba recurso na esfera administrativa, quando não devam ser destruídos, serão doados para programas de amparo social desenvolvidos pelo Poder Público ou para instituições de educação ou assistência social reconhecidas como entidades beneficentes.

##### Portaria nº 70, de 05 de fevereiro de 2014

#### 5. Da destinação

5.2. Findo o processo administrativo de apuração da infração e sendo aplicada a pena de apreensão definitiva, na forma do artigo 10 da Lei nº 9.933/99, o órgão delegado deve dar início ao processo de destinação do produto, determinando a sua destruição ou doação, na forma deste regulamento.

5.2.2. O dirigente máximo do órgão delegado é o responsável pela decisão quanto à destinação dos produtos apreendidos em caráter definitivo, respeitadas as regras e procedimentos definidos neste regulamento.

#### 8. Da doação

8.1. É vedada a doação de produtos apreendidos em definitivo que tenham qualquer suspeita quanto à não observância dos requisitos técnicos de segurança.

##### Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Art. 5º.

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

#### QUESITOS DE CONSULTA

Diante do contexto fático apresentado e com base nos dispositivos legais pertinentes, apresentamos os seguintes quesitos de consulta:

- a) Diante da situação de saúde pública que o país enfrenta e da decretação de estado de emergência, seria possível doar os produtos apreendidos que estejam aptos a utilização para instituições de saúde, ainda que os processos administrativos de autuação não sejam definitivos, por meio de requisição administrativa com base no art. 5º, inc. XXV da CF, ou em outro fundamento legal?
- b) Em caso positivo, qual seria o procedimento?

c) O item 8.1 da Portaria nº 70, de 05 de fevereiro de 2014 não define os requisitos técnicos de segurança. Essa avaliação pode ser feita de forma discricionária pelos técnicos da RBMLQ-I?

5. É o relatório.

## II – ANÁLISE

6. De acordo com o artigo 10 da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999 e o artigo 6º da Resolução Conmetro nº 8, de 20 de dezembro de 2006, os produtos apreendidos em caráter definitivo, após o trânsito em julgado administrativo da decisão, serão doados a programas de amparo social desenvolvidos pelo Poder Público ou instituições de educação ou assistência social, vedada a sua comercialização. Eis, por oportuno, o que preleciona os referidos dispositivos:

**Art. 10. Os produtos apreendidos em caráter definitivo, por força de penalidade aplicada, de que já não caiba recurso na esfera administrativa, quando não devam ser destruídos, serão doados a programas de amparo social desenvolvidos pelo Poder Público** ou a instituições de educação ou assistência social reconhecidas como entidades beneficentes, vedada a sua comercialização.

Art. 6º De acordo com o disposto no art. 10 da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, **os produtos apreendidos em caráter definitivo, por força de penalidade aplicada, de que já não caiba recurso na esfera administrativa, quando não devam ser destruídos, serão doados para programas de amparo social desenvolvidos pelo Poder Público** ou para instituições de educação ou assistência social reconhecidas como entidades beneficentes.

(...). (destacamos)

7. Conforme enunciado acima, a doação é consequência da aplicação de penalidade de apreensão em caráter definitivo, após processo administrativo sancionador (trânsito em julgado administrativo), por infração às obrigações previstas na Lei nº 9.933, de 1999. Ressalva-se, ainda, que somente ocorrerá a doação nos casos em que não for recomendada a inutilização do produto, pois haverá situações em que a irregularidade do bem não permitirá o seu aproveitamento com segurança e eficácia.

8. Impende, ainda, mencionar que a possibilidade da doação está condicionada ao trânsito em julgado da decisão administrativa, por se tratar a apreensão definitiva de modalidade de pena. Portanto, deve ser aplicada em observância do devido legal (ampla defesa e o contraditório), garantindo ao infrator o seu direito de defesa, nos termos do art. 5º, LIV e LV, da CF/88. Assim, enquanto não ocorrer a coisa julgada administrativa não teremos a apreensão definitiva do produto.

9. Nesse linha, acertadamente, foi editada a Portaria Inmetro nº 70, de 05 de fevereiro de 2014, que regulamenta o procedimento de destinação e doação dos produtos apreendidos em definitivo. Senão vejamos:

5. Da destinação

**5.2. Findo o processo administrativo de apuração da infração e sendo aplicada a pena de apreensão definitiva**, na forma do artigo 10 da Lei nº 9.933/99, o órgão delegado deve dar início ao processo de destinação do produto, determinando a sua **destruição ou doação, na forma deste regulamento**.

5.2.2. O dirigente máximo do órgão delegado é o responsável pela decisão quanto à destinação dos produtos apreendidos em caráter definitivo, respeitadas as regras e procedimentos definidos neste regulamento.

8. Da doação

8.1. **É vedada a doação** de produtos apreendidos em definitivo que tenham qualquer suspeita quanto à **não observância dos requisitos técnicos de segurança**. (grifamos).

10. Após as considerações acima sobre o regime legal da doação de produto proveniente de apreensão definitiva, passamos a tratar, especificamente, dos questionamentos formulados pela Dconf.

a) Diante da situação de saúde pública que o país enfrenta e da decretação de estado de emergência, seria possível doar os produtos apreendidos que estejam aptos a utilização para instituições de saúde, ainda que os processos

administrativos de autuação não sejam definitivos, por meio de requisição administrativa com base no art. 5º, inc. XXV da CF, ou em outro fundamento legal?

De início, registramos que dar destinação aos produtos apreendidos antes do trânsito em julgado administrativo não configura doação, mas requisição administrativa – modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada (art. 5º, inc. XXV da CF) de caráter excepcional e em situação de perigo público iminente. Nesse sentido segue ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho[1];

O administrador público não é livre para requisitar bens e serviços. Para que possa fazê-lo, é necessário que esteja presente situação de **perigo público iminente**, vale dizer, aquele perigo que não somente coloque em risco a coletividade como também que esteja prestes a se consumir ou a expandir-se de forma irremediável se alguma medida não for adotada. Tais situações não são apenas as ações humanas, bom bem registra MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, mas de igual maneira os fatos da natureza, como inundações, **epidemias**, catástrofes e outros fatos do mesmo gênero.<sup>35</sup> (grifamos)

Sobre o tema, prevê o artigo 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 que para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Covid – 19, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, a requisição de bens de pessoas físicas ou jurídicas, mediante o pagamento posterior de justa indenização. Dispõe, ainda, em seu §7º que a referida medida é de competência do Ministério da Saúde, com a possibilidade de ser adotada pelos gestores locais de saúde. Veja-se:

Art. 3º **Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional** decorrente do coronavírus, **as autoridades poderão adotar**, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

(...);

**VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e**

(...).

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

**I - pelo Ministério da Saúde;**

(...); ou

**III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do caput deste artigo.**

(...). (grifo nosso)

Desta forma, é possível a requisição de bens e serviços no presente momento de emergência de saúde. Entretanto, entendemos que deve a Administração avaliar com cautela a conveniência e oportunidade da adoção da requisição administrativa no caso em tela, pois os produtos em questão são objetos de processo administrativo sancionador e poderão ser apreendidos em caráter definitivo. Assim, como a requisição implica em indenização posterior a preço justo, a Administração poderá pagar por uma produto que poderá ser, como consequência da penalidade pela infração cometida, apreendido em definitivo ou determinada a sua destruição. Por fim, registra-se, que a requisição com fundamento na pandemia Covid-19 é, conforme acima demonstrado, de competência do Ministério da Saúde e dos gestores locais de saúde, ou seja, escapa à competência do Inmetro.

Todavia, somos pela possibilidade da doação naqueles casos em que a pena de apreensão tornou-se definitiva, em face do trânsito em julgado do processo administrativo. Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, a saúde é direito de todos e dever do Estado - sendo de relevância as ações e serviços voltados para a sua proteção. Portanto, deve o Estado adotar as medidas, de acordo com o princípio da legalidade, necessárias para o atendimento do seu dever de garantir a todos o direito à saúde. Senão vejamos:

Art. 196. **A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. **São de relevância pública as ações e serviços de saúde**, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua

execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (grifo nosso)

Assim, como medida de proteção à saúde, podemos interpretar sistematicamente, sem qualquer prejuízo, o disposto na CF/88, na Lei nº 9.933, de 1999 e na Lei nº 13.979, de 2020, para motivar a doação desses produtos no presente momento de emergência em saúde pública (covid – 19). Ressalva-se, por oportuno, que as possíveis doações somente deverão ocorrer com a certificação da segurança e eficácia dos produtos.

b) Em caso positivo, qual seria o procedimento?

Quanto ao procedimento, deve-se observar a Portaria Inmetro nº 70, de 05 de fevereiro de 2014.

c) O item 8.1 da Portaria nº 70, de 05 de fevereiro de 2014 não define os requisitos técnicos de segurança. Essa avaliação pode ser feita de forma discricionária pelos técnicos da RBMLQ-I?

Os requisitos técnicos de segurança estão previstos em normas, e, nesse caso, nos parece que teremos regulamentos tanto do Inmetro quanto da Anvisa. Sendo assim, as análises de segurança e eficácia dos produtos, premissa maior para a doação – conforme já demonstrado -, deverão ocorrer por meio dessas entidades, por essa razão somos pela necessidade de consultar a Anvisa sobre a segurança e eficácia daqueles, além da análise técnica do Inmetro. Portanto, não poderá ocorrer uma análise discricionária, deverá ser feita conforme os regulamentos técnicos e pelas entidades ou órgãos competentes.

### III – CONCLUSÃO

11. Ante o exposto, somos pela possibilidade de requisição de bens durante a pandemia Covid -19, devendo a Administração avaliar a conveniência e oportunidade na requisição daqueles que estão sujeitos a processo administrativo sancionador e pela doação dos produtos apreendidos definitivamente em decorrência do trânsito em julgado da decisão administrativa, desde que demonstrada pelas autoridades competentes a sua segurança e eficácia, conforme os regulamentos técnicos aplicáveis.

12. Salvo melhor e mais autorizado juízo, é o que nos parece.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 31 de março de 2020

MAXILIANO D'AVILA CÂNDIDO DE SOUZA  
PROCURADOR FEDERAL  
SIAPE Nº 1361556

---

[1] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, pg. 621 e 622, 14ª edição, Lumen Juris, 2005.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52600003559202088 e da chave de acesso bc95c3dd

