



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

NOTA n. 00001/2015/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 70000.003855/2013-09.

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA,
PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - CONJUR-MAPA.**

ASSUNTOS: ALCANCE TEMPORAL DO PARECER N° 05/2013/DEPCONSU/PGF/AGU.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria Substituto,

1. Trata-se de processo (NUP 70000.003855/2013-09), oriundo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, mais especificamente de sua Consultoria Jurídica – CONJUR-MAPA, que mais uma vez retorna para pronunciamento desta Procuradoria-Geral Federal - PGF, órgão que já teve oportunidade de se manifestar quanto ao mérito jurídico do assunto, concluindo pela impossibilidade de registro de produtos agrotóxicos equivalentes com toxicidade maior do que a daqueles já previamente registrados para o mesmo fim, à luz do disposto no parágrafo 5º do artigo 3º da Lei nº 7.802, de 1989, entendimento este que converge com o posicionamento posteriormente exarado pela Consultoria-Geral da União – CGU/AGU. Para as respectivas análises de mérito, conferir PARECER N° 05/2013/DEPCONSU/PGF/AGU e NOTA N° 11/2014/DEPCONSU/PGF/AGU (Sapiens Seq. 5); PARECER N° 055/2014/DECOR/CGU/AGU e respectivos despachos de aprovação (Sapiens Seq. 15) e COTA N° 00012/2014/DEPCONSU/PGF/AGU e sua aprovação (Sapiens Seq. 18).

2. A novidade no andamento da questão diz respeito ao NUP 70500.018409/2014-31 - que apresenta-se vinculando/apensado no Sapiens ao presente NUP 70000.003855/2013-09 -, por meio do qual a CONJUR-MAPA postula da CGU-AGU pronunciamento quanto ao alcance temporal do entendimento firmado no PARECER N° 05/2013/DEPCONSU/PGF/AGU. Em seu DESPACHO N° 387/GAB/CONJUR/AGU-MAPA (fls. 06-06-v do NUP 70500.018409/2014-31), o Consultor Jurídico do MAPA aponta que “[a] comunicação objeto do MEMO nº 57/DFIA/SDA/MAPA, nos dá conta de que a ANVISA já está adotando o **PARECER nº 05/2013/DEPCONSU/PGF/AGU** como justificativa para o cancelamento de Informes de Avaliação Toxicológica (IATs) e cancelamento de registros de produtos equivalentes”[1]. Doutro lado, postula que o referido parecer da PGF, “por conter nova interpretação às regras esculpidas na LEI N° 7.802, DE 1989 E SEU REGULAMENTO, DECRETO N° 4.074, DE 2002, não pode ser utilizada como suporte para cancelamento de Informes de Avaliação Toxicológica (IATs) e, como tal, para cancelamento de registros de produtos

equivalentes antigos, por força do que dispõe o inciso XIII, do parágrafo único, do art. 2º, da Lei nº 9.784, de 1999”.

3. Recebido na CGU/AGU, o Exmo. Sr. Consultor-Geral da União exarou o DESPACHO Nº 001/2015 (Sapiens Seq. 21 do presente NUP), redirecionando o caso para esta Procuradoria-Geral Federal, para definição do assunto.

4. Preliminarmente, cabe apontar que, ao contrário do que exposto pela CONJUR/MAPA no DESPACHO Nº 387/GAB/CONJUR/AGU-MAPA, o PARECER Nº 055/2014/DECOR/CGU/AGU não corroborou a tese de mérito defendida pela CONJUR/MAPA, tendo a CGU/AGU, em verdade, convergido seu entendimento com o posicionamento firmado pela PGF no PARECER Nº 05/2013/DEPCONSU/PGF/AGU. Tal convergência foi expressamente apontada na COTA Nº 00012/2014/DEPCONSU/PGF/AGU e pelo próprio Consultor-Geral da União no DESPACHO Nº 001/2015.

5. No que tange à questão em tese colocada do alcance do PARECER Nº 05/2013/DEPCONSU/PGF/AGU, deve-se ter em mente o disposto no artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que preconiza, *verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, *segurança jurídica*, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, *vedada aplicação retroativa de nova interpretação*. [2]

6. Quanto às diretivas gerais acerca do dispositivo em questão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro preleciona que, *verbis*:

O princípio da segurança jurídica, que não tem sido incluído nos livros de Direito Administrativo entre os princípios da Administração Pública, foi inserido entre os mesmos pelo artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99.

Como participante da Comissão de juristas que elaborou o anteprojeto de que resultou essa lei, permito-me afirmar que o objetivo da inclusão desse dispositivo foi o de vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública. Essa ideia ficou expressa no parágrafo único, inciso XIII, do artigo 2º, quando impõe, entre os critérios a serem observados, “*interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação*”.

O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a consequente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a

sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública. Daí a regra que veda a aplicação retroativa.

O princípio tem que ser aplicado com cautela, para não levar ao absurdo de impedir a Administração de anular atos praticados com inobservância da lei. Nesses casos, não se trata de mudança de interpretação, mas de ilegalidade, esta sim a ser declarada retroativamente, já que atos ilegais não geram direitos[3].

7. Sem adentrar em quaisquer casos concretos, já que a questão aqui colocada encontra-se abstratamente considerada e que a atuação deste Departamento de Consultoria, de toda forma, é de coordenação e não de execução, pode-se ponderar que o PARECER Nº 05/2013/DEPCONSU/PGF/AGU não pode servir como justificativa apta para, por si só, ensejar a revisão de atos firmados sob entendimento(s) jurídico(s) anterior(es)[4]. Isso não impede que a ANVISA, dentro de suas competências reguladoras legais e considerando situações concretas e elementos técnico-jurídicos que (eventualmente) atraiam a aplicação de outras regras jurídicas (as quais podem ser as mais variadas possíveis, considerando o ordenamento jurídico como um todo e o marco normativo regulatório sanitário em especial, além de uma infinidade de casos concretos), venha a atuar na reanálise de avaliações toxicológicas e registros anteriormente considerados. Caberá aos órgãos de execução pertinentes e competentes a avaliação de cada situação concreta.

8. Logo, partindo de tais premissas, tem-se que o PARECER Nº 05/2013/DEPCONSU/PGF/AGU possui, de regra, efeitos prospectivos em relação a orientação(ões) jurídica(s) divergente(s) anteriormente firmada(s). Isso não quer dizer que eventuais revisões de atos anteriores não possam ocorrer, desde que por outro(s) fundamento(s) técnico-jurídico(s). São inúmeras as possibilidades e os aspectos técnico-jurídicos de cada caso concreto, os quais devem ser consideradas pelos respectivos órgãos envolvidos, à luz das normas pertinentes.

9. Assim, ante o exposto e uma vez aprovada a presente nota, sugere-se:

- a) a devolução dos autos, em retorno, à Consultoria-Geral da União – CGU/AGU;
- b) o encaminhamento de cópias da presente manifestação à Procuradoria Federal junto à ANVISA – PF-ANVISA e à Consultoria Jurídica junto ao MAPA – CONJUR-MAPA.

À consideração superior.

Brasília/DF, 12 de janeiro de 2015.

IGOR CHAGAS DE CARVALHO

Procurador Federal

De acordo.

Brasília/DF, de de 2015.

DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL

Diretor do Departamento de Consultoria - Substituto

Aprovo.

Brasília/DF, de de 2015.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS

Procurador-Geral Federal

[1] Grifo do original.

[2] Grifos nossos.

[3] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, pp. 85-86. Grifo do original.

[4] É de se lembrar aqui que a PF-ANVISA, no PARECER CONS. Nº 36/2012/PF-ANVISA/PGF/AGU, adotara entendimento distinto do preconizado posteriormente pela PGF no PARECER Nº 05/2013/DEPCONSU/PGF/AGU.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 70000003855201309 e da chave de acesso d4526203

Documento assinado eletronicamente por MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1032317 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS. Data e Hora: 12-01-2015 16:28. Número de Série: 4887923962370573804. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por IGOR CHAGAS DE CARVALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1032317 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR CHAGAS DE CARVALHO. Data e Hora: 12-01-2015 16:17. Número de Série: 3584508309669832656. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1032317 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL. Data e Hora: 12-01-2015 16:24. Número de Série: 4460763106526689337. Emissor: AC CAIXA PF v2.