



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTRATOS, LICITAÇÕES E CONVÊNIOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 TELEFONE: (61) 3218-2591

NOTA n. 00929/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.022680/2019-19

INTERESSADOS: SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA - SDA/MAPA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Em Despacho (SEI 7039219), o Sr. Secretário de Defesa Agropecuária submete a esta Consultoria Jurídica o Plano de Trabalho elaborado em decorrência do Acordo de Cooperação celebrado entre a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica - Fundação Eliseu Alves, em que esta contrataria consultores técnicos especializados para a realização de estudos para registro e alteração de registro de produtos veterinários, de modo a possibilitar a eliminação de um acervo aproximado de 1.000 solicitações dessa espécie no período de 24 meses.
2. Extrai-se da minuta do Plano de Trabalho (SEI 7039210) que as atividades nele descritas dizem respeito a estudos específicos das solicitações de registro e alteração de registro de produtos de uso veterinário, com posterior validação por Auditores Fiscais Agropecuários do quadro efetivo do MAPA. Os Consultores vão ser selecionados por meio de análise curricular e prova eliminatória, sendo este procedimento de responsabilidade da Fundação Eliseu Alves. A captação de recursos financeiros será de responsabilidade da Fundação. O valor estimado é de R\$ 14.933.321,00
3. O Plano de Trabalho conta com os seguintes tópicos: 1 - Projeto; 2 - Ação a ser executada; 3 - Descrição do Objeto; 4 - Justificativa da Proposição; 5 - Metas e Atividades; e 6 - Orçamento e manutenção dos custos do projeto.
4. Na Nota Técnica nº. 8/2019/SDA/MAPA (SEI 7039214), faz-se menção ao processo nº. 21000.042741/2016-11, no qual foi celebrado o acordo de cooperação técnica com a Fundação Eliseu Alves, e ao processo nº. 21000.009694/2018-58, que contém um plano de trabalho concernente ao mesmo objeto.
5. Era o que bastava relatar.
6. É de se ressaltar que esta Consultoria Jurídica, por ocasião da prolação do Parecer n. 00451/2018/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, lançado no processo nº. 21000.009694/2018-58, já se debruçou sobre a viabilidade de a Fundação Eliseu Alves atuar, por meio dos Consultores que vier a contratar, nos processos de registro e alteração de registro de produtos veterinários, diante do Acordo de Cooperação celebrado.
7. Havendo a Administração decidido pela continuidade de levar em frente as atividades elencadas no Plano de Trabalho, consoante se deduz do Despacho presente no processo n. 21000.009694/2018-58 (SEI 5474609), e não havendo questão jurídica sobre a qual penda dúvida, já que o conteúdo do Plano de Trabalho é matéria de índole técnica, recomenda-se a devolução do expediente ao órgão assessorado, facultando-se novo encaminhamento a esta CONJUR-MAPA no caso de sobrevir dúvida jurídica especificada.

À consideração superior.

Brasília-DF, 06 de maio de 2019.

FLÁVIO ALVES DE REZENDE

ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000022680201919 e da chave de acesso 7ccd83a6

Documento assinado eletronicamente por FLAVIO ALVES DE REZENDE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 255536129 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO ALVES DE REZENDE. Data e Hora: 06-05-2019 10:51. Número de Série: 1315157820239507419. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS LICITATÓRIOS, CONTRATUAIS E ASSUNTOS
INTERNACIONAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO D, SALA 624, CEP 70043.900, BRASÍLIA - DF

PARECER n. 00451/2018/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.009694/2018-58

INTERESSADOS: SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA NO MAPA

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: CONSULTA. DÚVIDA SOBRE A ADEQUAÇÃO DAS AÇÕES DESCRITAS PELA ÁREA TÉCNICA AO ACORDO DE COOPERAÇÃO FIRMADO COM A FUNDAÇÃO ELISEU ALVES. COORDENAÇÃO E EXECUÇÃO DO PLANO DE DEFESA AGROPECUÁRIA. RESPOSTA À CONSULTA.

I - Infere-se do Plano de Trabalho e do Acordo que as ações previstas nos Eixos do PDA (estudos acadêmicos e metodológicos, de atualização e readequação de infraestrutura e desenvolvimento de competências) destinam-se ao desenvolvimento da Defesa Agropecuária Nacional por meio da criação de instrumentos gerais (v.g. marco regulatório, sustentabilidade, monitoramento e avaliação), e não pelo encontro de soluções aplicáveis isoladamente em cada processo de registro de produto. Assim, a análise técnica de um estudo inerente ao processo de registro de produto por especialista (veterinário ou farmacêutico) contratado pela Fundação Eliseu Alves não parece estar contemplada no Objeto/Objetivo do Acordo, vez que a competência para a prática de atos no processo é reservada aos agentes públicos.

II - As avaliações dos produtos veterinários para fins de registro pelos Consultores contratados, ainda que haja validação do MAPA, se revela inviável diante do exercício do poder de polícia inerente a essa atividade, cuja titularidade alcança somente os servidores públicos. Entretanto, se os produtos decorrentes dos serviços prestados pelos Consultores resultem em soluções globais que dinamizem e abreviem o rito de apreciação dos processos de registro de produtos veterinários, não há óbice para o seu aproveitamento, contanto que sejam previamente incorporados aos regramentos técnicos pelo MAPA e não contenham o traço de terceirização ilícita de atividades tipicamente públicas, nos termos do art. 20, III e IV, do Decreto nº. 8.852/2016.

III - Não há óbice para que os especialistas contratados pela Fundação-Parceira desempenhem parte de suas funções nas dependências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, contanto que esta situação não seja capaz de configurar a terceirização ilícita de mão de obra (execício de atividade de competência exclusiva de servidor público aliada à configuração dos requisitos do vínculo empregatício) ou a responsabilidade subsidiária da União (reconhecimento do vínculo empregatício com a Fundação e insolvência desta quanto ao pagamento das verbas trabalhistas decorrentes). Inteligência da Súmula nº. 363 do TST, artigo 3º da CLT e Jurisprudência do STF. Recomendações.

IV - Aporte de recursos oriundos de empresas interessadas na análise dos processos. Ausência de amparo legal. Para se afastar qualquer cogitação de direcionamento dos produtos obtidos por meio das parcerias em favor das empresas interessadas no registro de produto veterinário, não é recomendável que o Parceiro aceite aportes financeiros desta origem. Aplicação analógica do art. 145, II, do Código de Processo Civil.

I - DO RELATÓRIO

1. A Sra. Chefe de Gabinete substituta da Secretaria de Defesa Agropecuária - Despacho SEI 4563170 - submete a esta Consultoria Jurídica questões levantadas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria-MAPA/SDA nº. 23/2018 (SEI 4305967 e 4516267).

2. Os questionamentos feitos pelos integrantes do Grupo de Trabalho decorrem do acordo de cooperação técnica firmado como o Instituto Eliseu Alves (processo-SEI 21000.042741/2016-11), cujo objeto é a criação ou fortalecimento de parcerias estratégicas interinstitucionais ou outros mecanismos no interesse do Plano de Defesa Agropecuária.

3. É o relatório.

II - DA ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. O artigo 9º da Lei nº. 10.520/2002 apregoa que serão aplicáveis subsidiariamente ao pregão as disposições da Lei nº. 8.666/93, cujo artigo 38, parágrafo único, diz ser indispensável a análise das minutas de editais e contratos pela Consultoria Jurídica do órgão.

5. Noutro giro, a análise em questão é circunscrita aos contornos jurídicos da pretensão contratual da Administração, sem qualquer ingerência em aspectos técnicos e discricionários outros que norteiam a decisão do gestor público, no que se inclui a verificação ou não dos fatos expostos em documentos que instruem os autos.

6. De todo modo, havendo por bem o gestor público desacolher as recomendações externadas no presente parecer jurídico, compete-lhe declinar as justificativas para tanto, conforme preceitua o artigo 50, VII, da Lei nº. 9.784/1999.

III - DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

7. Em que pese o artigo 22 da Lei nº. 9.784/99 prescrever que os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo quando lei expressamente exigir, os incisos VIII e IX do parágrafo único do artigo 2º desta Lei, ao mesmo tempo em que admite o emprego de forma simples dos atos processuais, ressalva a necessidade de se observar formalidades essenciais que proporcionem grau de certeza e segurança, visando garantir o direito dos administrados.

8. Da análise dos autos do processo eletrônico-SEI, transparece a regularidade formal dos atos praticados, nos termos da Lei nº. 9.784/99 e Portaria Interministerial nº. 2.321/2014.

IV - DA FUNDAMENTAÇÃO

9. Consoante já exposto, o Grupo de Trabalho instituído no âmbito da Secretaria e Defesa Agropecuária deste Ministério requer a esta Consultoria Jurídica a emissão de parecer jurídico acerca de determinadas condutas, cuja prática se cogita na seara do acordo de cooperação firmado com o Instituto Eliseu Alves.

10. Para conferir logicidade ao raciocínio jurídico ora empreendido, compete transcrever e responder à segunda indagação presente na consulta:

2. O Parágrafo Segundo da Cláusula Primeira que trata sobre o Objetivo do Acordo de Cooperação determina que:

“As ações previstas nos Eixos do PDA objetivam a modernização do sistema de Defesa Agropecuária não envolvendo ações de regulação, fiscalização, exercício de poder de polícia ou outras atividades exclusivas de Estado. Essa ações serão concentradas em estudos acadêmicos e metodológicos, de atualização e readequação de infraestrutura e desenvolvimento de competências.”

Tendo em vista essa delimitação de ação, a análise técnica de um estudo inerente ao processo de registro de produto por especialista (veterinário ou farmacêutico) contratado pela Fundação Eliseu Alves está contemplada no Objetivo do Acordo?

11. De acordo com o que prescreve o artigo 2º, 'a', da Lei nº. 4.717/1965, um dos requisitos de validade do ato administrativo é a competência do agente público que irá praticá-lo.

12. Este requisito do ato administrativo é bem conceituado pelo saudoso administrativista Diogo de Figueiredo Moreira Neto em sua obra (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 14ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 138):

A competência é o elemento caracterizador do sujeito ativo do ato administrativo. Para o ato jurídico exige-se apenas a capacidade do agente, mas para a prática do ato administrativo, a noção de capacidade não tem tal relevância, pois o que importa é saber se a manifestação de vontade da Administração partiu do ente, órgão ou agente a quem a lei cometeu a função de exprimi-la e de vincula-lá juridicamente.

Competência é, assim, uma expressão funcional qualitativa e quantitativa do poder estatal, que a lei atribui às entidades, órgãos ou agentes públicos, para executar a sua vontade.

13. Com amparo no escólio do renomado cultor do Direito, o ato administrativo deve ser levado a cabo por quem detenha competência estabelecida em norma do ente público ao qual se vincular, sob pena de ser reputado nulo.

14. Na hipótese em testilha, tem-se que as atividades a serem desempenhadas no processo de registro de produtos farmacêuticos veterinários e de alteração foram cometidas ao Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários deste Ministério, no que se inclui a edição de requisitos técnicos para esse fim. Vide a redação do art. 20, III e IV, do Decreto nº. 8.852/2016:

Art. 20. Ao Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários compete:

...

III - elaborar os requisitos e promover o registro de produtos de uso veterinário, incluídos aqueles destinados aos animais aquáticos, e de produtos destinados à alimentação animal;

IV - elaborar os requisitos sanitários para o registro de produtos de uso veterinário de natureza biológica utilizados em campanhas zoossanitárias, em articulação com o Departamento de Saúde Animal;

15. Diante do preceituado pelo dispositivo em tela, quer nos parecer que falece competência aos especialistas contratados pelo parceiro Instituto Eliseu Alves para a prática de atos no curso dos processos de registro ou alteração de registro de produtos farmacêuticos agropecuários.

16. Realmente, os atos levados a efeito no processo administrativo de registro são da alçada dos servidores públicos regularmente investidos nos cargos, não elidindo essa conclusão o fato de lhes ser reservada a tarefa final de deferir ou indeferir os pedidos de registro/alteração apoiados em trabalhos executados por estranhos ao quadros funcionais do Ministério da Agricultura.

17. Isso porque o processo administrativo não se exaure na fase decisória. Há fases anteriores, como a de instauração e instrução (artigos 29 e 48 da Lei nº. 9.784/99).

18. Nessa senda, diferentemente do que se infere da consulta formulada, o fato de os agentes contratados pelo parceiro não atuarem na fase decisória, consubstanciada na concessão ou alteração do registro, é insuficiente para afastar o seu impedimento de praticar atos de instauração ou instrução do processo correspondente, tendo em vista que, consoante já mencionado, a competência de atuação dos agentes públicos também se aplica nessas fases. Como exemplo de medida instrutória, vide o disposto no art. 3º-C do Decreto-lei nº. 467/1969:

Art. 3º-C. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento fará análise fiscal do medicamento genérico de uso veterinário, mediante coleta de amostras do produto na indústria e no comércio, para confirmação da bioequivalência.(*Acrecentado pela Lei Ordinária 12689/2012*)

19. De mais a mais, a modalidade de parceria "acordo de cooperação" objetiva a entrega de produtos que consubstanciem instrumentos gerais que proporcionarão maior eficácia da implementação do Plano de Defesa Agropecuária, o que não se entrevê como possível na análise individualizada de cada processo de registro. Maior prova disso é o fato de os eixos do Plano (Monitoramento, desburocratização, marco regulatório, p. ex.) terem por escopo a estrutura da Defesa Agropecuária, e não iniciativas particularizadas.

20. Parece-nos que o espectro do acordo de cooperação é o desenvolvimento de metodologias científicas e procedimentais que serão disponibilizadas aos gestores que militam no processo de registro de produtos veterinários, a fim de que seja aperfeiçoado, resultando em ganhos de eficiência e qualidade, o que não se antevê na análise de caso a caso, ainda por cima feita por especialistas contratados pelo parceiro.

21. Assim, respondendo ao segundo questionamento da consulta, o infere-se do Plano de Trabalho e do Acordo que as ações previstas nos Eixos do PDA (estudos acadêmicos e metodológicos, de atualização e readequação de infraestrutura e desenvolvimento de competências) destinam-se ao desenvolvimento da Defesa Agropecuária Nacional por meio da criação de instrumentos gerais (v.g. marco regulatório, sustentabilidade, monitoramento e avaliação), e não pelo encontro de soluções aplicáveis isoladamente em cada processo de registro de produto. Assim, a análise técnica de um estudo inerente ao processo de registro de produto por especialista (veterinário ou farmacêutico) contratado pela Fundação Eliseu Alves não parece estar contemplada no Objeto/Objetivo do Acordo, vez que a competência para a prática de atos no processo é reservada aos agentes públicos.

22. A primeira questão formulada guarda íntima relação com a segunda supra dirimida. Vejamo-la:

Diante do acima exposto, a equipe do Grupo de Trabalho, suscitou a necessidade de esclarecimento dos seguintes questionamentos:

1. Partindo do princípio de que a metodologia descrita acima prevê que a avaliação de solicitações de registro e alterações de registro contará com a colaboração de consultores contratados pela Fundação Eliseu Alves cuja análise será relativa a estudos científicos específicos com a validação do MAPA, pode-se considerar que isto não se enquadra dentre as ações de regulação, fiscalização, exercício de poder de polícia ou outras atividades exclusivas de Estado?

23. Na forma já preceituada neste opinativo, o fato de os agentes contratados pelo parceiro não atuarem na fase decisória consubstanciada na concessão ou alteração do registro é insuficiente para afastar o seu impedimento de praticar atos de instauração ou instrução do processo correspondente, tendo em vista que a competência de atuação do agente público também se aplica nessas fases.

24. Na hipótese em testilha, quer nos parecer que a análise e aprovação de produtos veterinários se enquadram em uma das atividades do poder de polícia, assim conceituado pelo artigo 78, parágrafo único, do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia **atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato**, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao **exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público**, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. **Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável**, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou

desvio de poder.

25. Como visto, sendo a atividade econômica de comercialização de produtos veterinários sujeita ao controle do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, é notório que daí deflui a manifestação do poder de polícia.

26. Reforça a natureza de poder de polícia o fato de que o artigo 1º, VII-B, da Lei nº. 8.072/90, considerar crime hediondo a falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto a fins terapêuticos ou medicinais, sem distinguir se o seu uso será humano ou veterinário.

27. Traçando um paralelo entre os produtos veterinários e os produtos medicamentosos para ingestão humana, é de se considerar que a concessão de registro a medicamentos pela ANVISA é reputada como decorrente do exercício do poder de polícia:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA. REVALIDAÇÃO DO **REGISTRO DE MEDICAMENTO CONDICIONADA À COMPROVAÇÃO DE EFICÁCIA TERAPÊUTICA**. LEGALIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. IMPRESTABILIDADE DO PARADIGMA APONTADO.

I - Nos termos da Lei nº 9.782/1999, dispõe a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA de competência para normatizar a produção e comercialização de produtos de interesse para saúde.

II - Se a Constituição da República Federativa do Brasil, no âmbito normativo da tutela cautelar do Meio Ambiente, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de "controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente" (CF, art. 225, § 1º, V), enquanto a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, ao dispor sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, tem, como objetivo principal, a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida (art. 2º, caput), as atividades relativas à produção e comercialização de produtos destinados ao consumo humano, **hão de submeter-se a rigorosas restrições legais, não tendo como afastar, na espécie dos autos, a legitimidade da atuação da Agência reguladora, no exercício regular do seu Poder de Polícia, nas comportas de sua competência legal.**

III - Na hipótese dos autos, ausente a comprovação da eficácia terapêutica do medicamento produzido pela empresa suplicante - PosDrink® - afigura-se legítimo o indeferimento do pedido de renovação do seu registro, junto à Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, restando afastada, ainda, a alegação de violação ao princípio da isonomia, diante da manifesta fragilidade do paradigma indicado para essa finalidade, em relação ao qual a própria suplicante aponta a ocorrência de supostas irregularidades.

IV - Apelação desprovida. Sentença confirmada. A Turma, à unanimidade, negou provimento à apelação. (AC 00666872220134013400, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:07/12/2016 PAGINA:.)

28. No caso de produtos de uso veterinário, o art. 2º, § 1º, do Decreto-lei nº. 467/69, assevera que o registro fica na dependência da concessão de licença pelo Ministério da Agricultura, que é ato que decorre do exercício do poder de polícia:

Art. 3º - **Todos os produtos de uso veterinário**, elaborados no País ou importados, e bem assim os estabelecimentos que os fabriquem ou fracionem, e ainda aqueles que comerciem ou armazenem produtos de natureza biológica e outros que necessitem de cuidados especiais, ficam obrigados ao **registro no Ministério da Agricultura, para efeito de licenciamento.**

§ 1º - **A licença que habilitará ao funcionamento do estabelecimento será renovada anualmente.**

29. Acresça-se a isso o fato de que a contratação do produto "consultoria" em parceria com organizações

da sociedade civil não pode instrumentalizar terceirização de atividades incumbidas a agentes públicos, eis que o artigo 37, II, da Constituição Federal, exige a aprovação em concurso para investidura em cargo público.

30. Pelo mesmo motivo, é desprovido de arrimo constitucional a delegação de competência em favor de quem não seja servidor público para o desempenho de atividades típicas do exercício do poder de polícia, nos termos do artigo 11 da Lei nº. 9.784/99. A propósito, calha transcrever o § 2º do art. 17 da Lei nº. 13.473/2017:

Art. 17. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

...

§ 2º **A contratação de serviços de consultoria, inclusive aquela realizada no âmbito de acordos de cooperação** técnica com organismos e entidades internacionais, somente será autorizada para execução de atividades que, **comprovadamente, não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da administração pública federal, no âmbito do órgão ou da entidade**, publicando-se, no Diário Oficial da União, além do extrato do contrato, a justificativa e a autorização da contratação, da qual constarão, necessariamente, a identificação do responsável pela execução do contrato, a descrição completa do objeto do contrato, o quantitativo médio de consultores, o custo total e a especificação dos serviços e o prazo de conclusão.

31. Não se revelando instrumento servil à terceirização (ilícita) de funções públicas, pelo seu traço de indelegabilidade, o acordo de cooperação deve se ater à sua real função no contexto em que foi celebrado.

32. Nesse passo, é inegável que os serviços de consultoria decorrentes de acordo de colaboração resultam na geração de produtos. Estes devem materializar a realização de finalidades de interesse público e recíproco, o que se presume ter se verificado quando da celebração da parceria.

33. Pela leitura do Plano de Trabalho que dá amparo ao acordo de cooperação, o alcance dos objetivos a que se propuseram os partícipes será instrumentalizado pela contratação de Consultorias.

34. Dito isso, a atuação das Consultorias não pode coincidir com o suprimento da insuficiência de contingente de servidores para levar em frente os processos de registro de produtos veterinários. Como visto, os atos praticados no bojo do processo administrativo são de competência dos agentes públicos.

35. Nada obstante, o trabalho dos Consultores não pode ser resumido à edição de meras teses acadêmicas, sem conexão com o aperfeiçoamento da ação ou serviço governamental na seara da defesa sanitária de produtos veterinários, sob pena de se ter a quase inutilidade prática da parceria celebrada.

36. Nesse passo, pensamos estar dentro do escopo da parceria a atuação dos consultores que, sem substituir os servidores públicos em seus misteres, possam gerar soluções globais que dinamizem e abreviem o rito de apreciação dos processos de registro de produtos veterinários, introduzindo novos conhecimentos e práticas para o atingimento deste escopo.

37. A título exemplificativo, as conclusões e metodologias de análise podem servir de base para os regulamentos técnicos referentes a produtos veterinários, se assim deliberar o MAPA, nos moldes do art. 3º do Decreto nº. 5.053/2004:

Art. 3º Compete ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento baixar regulamentos técnicos referentes à produção, comercialização, ao controle de qualidade e ao emprego dos produtos de uso veterinário, e demais medidas pertinentes à normalização deste Regulamento, inclusive aquelas aprovadas no âmbito do Grupo Mercado Comum do Mercosul, quando referente ao tema previsto neste artigo.

38. Assim, em resposta à primeira indagação, tem-se que as avaliações dos produtos veterinários para fins de registro pelos Consultores contratados, ainda que haja validação do MAPA, se revela inviável diante do exercício

do poder de polícia inerente a essa atividade, cujo desempenho é afeto somente os servidores públicos. Entretanto, se os produtos decorrentes dos serviços prestados pelos Consultores resultem em soluções globais que dinamizem e abreviem o rito de apreciação dos processos de registro de produtos veterinários, não há óbice para o seu aproveitamento, contanto que sejam previamente incorporados aos regramentos técnicos pelo MAPA e não contenham o traço de terceirização ilícita de atividades tipicamente públicas.

39. O terceiro questionamento foi realizado nos seguintes termos:

3. Há restrição legal para atuação presencial dos especialistas selecionados pelo MAPA e contratados pela Fundação Eliseu Alves na edificação do MAPA? Sendo possível, quais as restrições e condicionantes devem ser registradas?

40. A princípio, inexistente óbice à atuação nas dependências do MAPA dos especialistas selecionados contratados pela Parceira.

41. Contudo, a presença dos especialistas não pode importar na realização da totalidade dos trabalhos no recinto do Ministério, mas somente do que for necessário para a entrega do produto ajustado, como por exemplo a coleta de dados, entrevista com servidores, reuniões técnicas, entre outras.

42. A presença não episódica destes contratados nas dependências do MAPA implica, previamente, desvirtuamento do contrato de prestação de serviços que firmaram com o Instituto, pois não é demasiado presumir que os valores pagos devem cobrir o desenvolvimento dos produtos em estrutura física mantida por esses especialistas.

43. Em segundo lugar, a permanência prolongada destes contratados na repartição pública pode acarretar o ajuizamento de reclamação trabalhista em face da União, com risco dessa pessoa de direito público vir a ser condenada a pagar o valor de salário e depósitos do FGTS, diante do reconhecimento de terceirização ilícita de mão de obra, mormente se presentes a pessoalidade na prestação dos serviços, onerosidade e subordinação (art. 3º da CLT). Nesse sentido, vide a súmula nº. 363 do Tribunal Superior do Trabalho:

A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS.

44. Outra implicação de natureza trabalhista em face da União pode ser cogitada. Deveras, o especialista pode galgar na Justiça do Trabalho o reconhecimento do vínculo empregatício com o Instituto Eliseu Alves e, por consequência, alegar que prestava serviços terceirizados contínuos ao Ministério, imputando-lhe a responsabilização subsidiária pelos débitos trabalhistas em caso de insolvência do Parceiro.

45. No ponto, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº. 760.931, dotado de repercussão geral, firmou o entendimento no sentido de que o inadimplemento de empresa terceirizada somente pode resultar na responsabilização subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas se esta não fiscalizou ou fiscalizou deficientemente a execução do contrato de prestação de serviços terceirizados:

O Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu, nesta quinta-feira (30), o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 760931, com repercussão geral reconhecida, que discute a responsabilidade subsidiária da administração pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa terceirizada. Com o voto do ministro Alexandre de Moraes, o recurso da União foi parcialmente provido, confirmando-se o entendimento, adotado na Ação de Declaração de Constitucionalidade (ADC) 16, que veda a responsabilização automática da administração pública, só cabendo sua condenação se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos. (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=339613>)

46. A título de ilustração, vale trazer à baila julgado do Tribunal Superior do Trabalho, em que se reconheceu o vínculo empregatício de diarista que prestava serviços em dois dias da semana para estabelecimento comercial (3ª Turma, processo nº. 14700-58.2008.12.0055).

47. Nessa senda, recomenda-se ao órgão assessorado que apenas franqueie o ingresso aos especialistas contratados pela Parceira nas dependências do MAPA para a realização de trabalhos eventuais e pontuais, mediante prévio requerimento do especialista em que especifique a necessidade e o objetivo da visita para o desenvolvimento dos produtos, sem que isso possa importar na alocação continuada de seu escritório ou estrutura de trabalho na repartição pública.

48. O quarto e último questionamento foi assim expressado:

4. Partindo-se do princípio do que consta na Cláusula oitava do Acordo de Cooperação:

As organizações que tenham interesse em apoiar a execução das atividades almejadas neste Acordo de Cooperação Técnica deverão celebrar um Contrato de Colaboração Financeira Não Reembolsável, consoante modelo anexo, em que fique expressamente estabelecida a aceitação de todas as cláusulas e condições estabelecidas por este acordo.

Há restrição legal para que o aporte de recursos para a Fundação Eliseu Alves, seja proveniente das empresas interessadas na análise dos processos?

49. Antes de mais nada, a cláusula segunda, parágrafo primeiro, do instrumento do acordo de cooperação, reza que ao Instituto assiste a incumbência de captar recursos para o desenvolvimento das atividades ajustadas, o que pode ser feito mediante a celebração de contrato de colaboração financeira não reembolsável, consoante previsto na cláusula quarta supra transcrita.

50. Em que pese a liberdade do modo de angariar verbas concedida ao parceiro, não se pode perder de vista que o acordo de cooperação visa a obtenção de produtos que se esperam úteis ao aperfeiçoamento do Plano de Defesa Agropecuária. Logo, não é exagero crer que a qualidade do produto decorrente da parceria depende substancialmente do modo em que foi produzido. Esta qualidade não poderá ser alcançada diante de eventual influência de empresas (financiadoras) interessadas no registro sobre os especialistas.

51. Por isso, diante da ausência de norma a regulamentar o tema, pensamos que se pode lançar mão da analogia, método de integração do direito, a fim de se aplicar a vedação estampada no art. 145, II, do Código de Processo Civil:

Art. 145. Há suspeição do juiz:

...

II - que **receber presentes de pessoas que tiverem interesse na causa antes ou depois de iniciado o processo, que aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa ou que subministrar meios para atender às despesas do litígio;**

52. Assim, para se afastar qualquer cogitação de direcionamento dos produtos obtidos por meio das parcerias em favor das empresas interessadas no registro de produto veterinário, não é recomendável que o Parceiro aceite aportes financeiros desta origem.

V - DA CONCLUSÃO

53. *Ex positis*, com fundamento no Regimento Interno da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, aprovado pela Portaria-GM nº. 513/2018, dá-se resposta à consulta formulada, nos termos dos parágrafos 21, 38, 47 e 52 deste Parecer.

54. Ao Protocolo da CONJUR-MAPA para juntada deste Parecer ao processo SEI, com posterior remessa ao Consulente.

À consideração superior.

Brasília-DF, 17 de julho de 2018.

FLÁVIO ALVES DE REZENDE
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000009694201858 e da chave de acesso 0d6c5302

Documento assinado eletronicamente por FLAVIO ALVES DE REZENDE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 149728656 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO ALVES DE REZENDE. Data e Hora: 17-07-2018 16:03. Número de Série: 1315157820239507419. Emissor: AC CAIXA PF v2.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUARIA,
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ANEXO B SALA 424
- Bairro Zona Cívico-Administrativa,, Brasília/DF,
CEP 70043-900 Telefone: (61) 3218-2314 / 2315

DESPACHO

Processo nº 21000.009694/2018-58

Interessado: CPV-DFIP/DFIP-SDA/SDA/MAPA

DESPACHO DECISÓRIO

O presente processo trata de proposta de Plano de Trabalho para implantação do projeto Apoio ao desenvolvimento do Plano de Defesa Agropecuária - Área de Produtos Veterinários, projeto este a ser realizado com amparo do Acordo de Cooperação firmado entre a Secretaria de Defesa Agropecuária e a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica – Fundação Eliseu Alves, que consta do processo 21000.042741/2016-11.

Diante dos documentos que me antecedem acolho as manifestações do DFIP e da Fundação Eliseu Alves que visam superar os apontamentos da CONJUR, reconhecendo como suficientes para viabilizar de maneira plena o projeto em tela.

Aprovo a versão do Plano de Trabalho (5470797) considerando que foram contemplados todos os aspectos levantados durante os autos.

Dessa forma, considero o projeto **APTO** a ser executado no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária.

Destaco ainda que devemos atender, em caráter prioritário e para início da primeira fase do mesmo, a alocação dos auditores fiscais federais agropecuários no regime de teletrabalho.

Encaminho para ciência a Secretaria Executiva.



Documento assinado eletronicamente por **LUIS EDUARDO PACIFICI RANGEL, Secretário(a) de Defesa Agropecuária**, em 14/09/2018, às 19:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sistemas.agricultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5474609** e o código CRC **0A38B052**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTRATOS, LICITAÇÕES E CONVÊNIOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 TELEFONE: (61) 3218-2591

DESPACHO n. 01082/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.022680/2019-19

INTERESSADOS: SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA - SDA/MAPA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Encaminhem-se os autos à Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA/MAPA, para que a autoridade competente tome conhecimento do posicionamento deste órgão de assessoramento jurídico, conforme os termos da **NOTA n. 00929/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU** formulada pelo Advogado da União, Dr. FLÁVIO ALVES DE REZENDE, os quais aprovo na íntegra.
2. Por fim, que a presente análise cinge-se exclusivamente à manifestação jurídica do advogado parecerista, sem qualquer nova análise ou estudo dos autos processuais.
3. Ao SAD/Protocolo para encaminhamento.

Brasília, 07 de maio de 2019.

CLEIDE SIQUEIRA SANTOS
PROCURADORA FEDERAL
CGPLC/CONJUR/MAPA/CGU/AGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000022680201919 e da chave de acesso 7ccd83a6

Documento assinado eletronicamente por CLEIDE SIQUEIRA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 258966206 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLEIDE SIQUEIRA SANTOS. Data e Hora: 07-05-2019 11:33. Número de Série: 17116100. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.