

Brasília, 23 de julho de 2020.

## NOTA JURÍDICA

Assunto: Decreto n. 10.419/2020.  
Antijuridicidade.

**SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS FEDERAIS AGROPECUÁRIOS, ANFFA Sindical**, formalizou consulta acerca dos aspectos jurídicos que envolvem o Decreto n. 10.419, de 7 de julho de 2020, que regulamenta a alínea “e” do § 1º do art. 9º da Lei n. 1.283/1950 e altera o Decreto n. 9.013/2017, dispondo acerca da inspeção “ante mortem” e “post mortem” de animais.

### I – TERMOS DA CONSULTA

O Consultante questiona a juridicidade do Decreto n. 10.419/2020, à luz da circunstância de representar espécie normativa editada estritamente segundo o poder regulamentar previsto no art. 84, IV, da Constituição Federal.

O art. 9º, § 1º, “e”, da Lei n. 1.283/1950 (Lei da Inspeção Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal) estabelece que o Poder Executivo poderá **editar atos regulamentares** “sobre inspeção industrial e sanitária dos estabelecimentos [v.g., ‘industriais especializados e nas propriedades rurais com instalações adequadas para a matança de animais e o seu preparo ou industrialização, sob qualquer forma, para o

consumo' etc.]", abrangida a respectiva "inspeção *ante e post mortem* dos animais destinados à matança".

Sob esse **escopo regulamentar**, foi editado o Decreto n. 10.419, de 7 de julho de 2020, já em vigor (DOU 8.7.2020, Seção 1, p. 5), com alterações no Regulamento Geral da Lei n. 1.283/1950, representado pelo Decreto n. 9.013, de 29 de março de 2017.

Em razão de sua relevância para o objeto de exame, cabe transcrever *in litteris* o Decreto n. 10.419/2020, com respectivas notas remissivas à redação dos dispositivos alterados (Decreto n. 9.013/2017) e grifos aditados nos excertos pertinentes aos temas que serão abordados:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a alínea "e" do § 1º do art. 9º da Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, para dispor sobre a inspeção **ante mortem e post mortem** de animais em estabelecimentos, nos termos do disposto no Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017.

Art. 2º A inspeção **ante mortem e post mortem** de animais será realizada por **equipe do serviço de inspeção federal**, integrada, obrigatoriamente, por Auditor Fiscal Federal Agropecuário, com formação em Medicina Veterinária, que a coordenará e supervisionará, e por:

I - Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal ou por ocupantes dos demais cargos efetivos de atividades técnicas de fiscalização agropecuária, respeitadas as devidas competências; ou

II - **profissionais com formação em Medicina Veterinária**.

Parágrafo único. O serviço de inspeção federal definirá as unidades de atuação dos profissionais de que trata o caput.

Art. 3º Os profissionais de que trata o inciso II do caput do art. 2º serão colocados à disposição do serviço de inspeção federal:

I - por meio de **contrato por tempo determinado**, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do disposto na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

II - por meio de cessão de servidor ou de empregado público ou de **acordos de cooperação técnica** com os entes federativos; ou

III - por meio de **contratos celebrados com serviço social autônomo**.

§ 1º Os profissionais de que trata o caput serão subordinados tecnicamente ao serviço de inspeção federal.

§ 2º O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento supervisionará o serviço social autônomo de que trata o inciso III do caput ou participará como membro de seu Conselho de Administração ou Conselho Deliberativo.

Art. 4º Os serviços públicos de inspeção vinculados aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos consórcios públicos poderão aplicar o disposto no art. 3º para a realização da inspeção **ante mortem** e **post mortem**, para fins de reconhecimento e de manutenção da equivalência no Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, observadas suas legislações específicas.

Art. 5º O Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 90.....

§ 3º Os casos suspeitos serão submetidos à avaliação, por Auditor Fiscal Federal Agropecuário com formação em Medicina Veterinária **ou por médico veterinário integrante da equipe do serviço de inspeção federal**, que poderá compreender exame clínico, necropsia ou outros procedimentos com a finalidade de diagnosticar e determinar a destinação, aplicadas ações de saúde animal quando o caso exigir."<sup>1</sup> (NR)

"Art. 97.....

§ 2º A necropsia de aves será realizada, por Auditor Fiscal Federal Agropecuário com formação em Medicina Veterinária **ou por médico veterinário integrante da equipe do serviço de inspeção federal**, na hipótese de suspeita clínica de enfermidades e sua realização será compulsória quando estabelecida em normas complementares."<sup>2</sup> (NR)

"Art. 98. As carcaças de animais que tenham morte acidental nas dependências do estabelecimento, desde que imediatamente sangrados, poderão ser destinadas ao aproveitamento condicional após exame **post mortem**, a critério do Auditor Fiscal Federal Agropecuário com formação em Medicina Veterinária **ou do médico veterinário integrante da equipe do serviço de inspeção federal**."<sup>3</sup> (NR)

"Art. 106. O abate de emergência será realizado na presença de Auditor Fiscal Federal Agropecuário com formação em Medicina Veterinária **ou**

---

<sup>1</sup> **Redação original do dispositivo:** "Art. 90. § 3º Os casos suspeitos serão submetidos à avaliação por Auditor Fiscal Federal Agropecuário, com formação em Medicina Veterinária, que pode compreender exame clínico, necropsia ou outros procedimentos com o fim de diagnosticar e determinar a destinação, aplicando-se ações de saúde animal quando o caso exigir".

<sup>2</sup> **Redação original do dispositivo:** "Art. 97. § 2º No caso de abate de aves, a realização da necropsia será compulsória sempre que a mortalidade registrada nas informações sanitárias da origem do lote de animais for superior àquela estabelecida nas normas complementares ou quando houver suspeita clínica de enfermidades, a critério do Auditor Fiscal Federal Agropecuário, com formação em Medicina Veterinária".

<sup>3</sup> **Redação original do dispositivo:** "Art. 98. As carcaças de animais que tenham morte acidental nas dependências do estabelecimento, desde que imediatamente sangrados, podem ser destinadas ao aproveitamento condicional após exame post mortem, a critério do Auditor Fiscal Federal Agropecuário, com formação em Medicina Veterinária".



**de médico veterinário integrante da equipe do serviço de inspeção federal.**

Parágrafo único. Na impossibilidade do acompanhamento do abate de emergência por profissional de que trata o **caput**, o estabelecimento realizará o sacrifício do animal por método humanitário e o segregará para posterior realização da necropsia."<sup>4</sup> **(Incluído)**

"Art. 125. Nos procedimentos de inspeção **post mortem**, o Auditor Fiscal Federal Agropecuário com formação em Medicina Veterinária **ou o médico veterinário integrante da equipe do serviço de inspeção federal** poderão ser assistidos por Agentes de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal ou por auxiliares de inspeção devidamente capacitados."<sup>5</sup> (NR)

"Art. 129.....  
§ 1º A avaliação e o destino das carcaças, das partes das carcaças e dos órgãos são atribuições do Auditor Fiscal Federal Agropecuário com formação em Medicina Veterinária, **ou do médico veterinário integrante da equipe do serviço de inspeção federal.**

[...]

§ 4º O material condenado será descaracterizado quando:

I - não for processado no dia do abate; ou

II - for transportado para transformação em outro estabelecimento. (NR)

§ 5º Na impossibilidade da descaracterização de que trata o § 4º, o material condenado será desnaturado."<sup>6</sup> **(Incluído)**

Trazida a dicção literal do Decreto n. 10.419/2020, cumpre avançar sobre os esclarecimentos jurídicos da presente consulta, quanto à juridicidade desse ato regulamentar.

---

<sup>4</sup> **Redação original do dispositivo** (apenas o caput): "Art. 106. É proibido o abate de emergência na ausência de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, com formação em Medicina Veterinária".

<sup>5</sup> **Redação original do dispositivo**: "Art. 125. Nos procedimentos de inspeção post mortem, o Auditor Fiscal Federal Agropecuário, com formação em Medicina Veterinária, pode ser assistido por Agentes de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal e auxiliares de inspeção devidamente capacitados".

<sup>6</sup> **Redação original do dispositivo** (apenas §§ 1º e 4º): "Art. 129. § 1º O julgamento e o destino das carcaças, das partes das carcaças e dos órgãos são atribuições do Auditor Fiscal Federal Agropecuário, com formação em Medicina Veterinária. § 4º O material condenado deve ser desnaturado ou apreendido pelo SIF quando não possa ser processado no dia do abate ou nos casos em que for transportado para transformação em outro estabelecimento".

## II – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### II.a – Considerações iniciais

O Decreto n. 10.419/2020 pretende “institucionalizar” uma equipe mista de atuação do Serviço de Inspeção Federal (SIF), em que o Auditor Fiscal Federal Agropecuário (AFFA), com formação em Medicina Veterinária, funcionaria como “coordenador” e “supervisor”; sendo a equipe integrada por Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal (AISIPOA) ou “ocupantes dos demais cargos efetivos de atividades técnicas de fiscalização agropecuária, respeitadas as devidas competências”, e por “profissionais com formação em Medicina Veterinária” (art. 2º).

Trata-se fundamentalmente, assim, de mais uma tentativa do governo federal de suprir déficit de pessoal nas carreiras públicas com agentes privados, situação que infelizmente tem sido recorrente, como ilustra a edição da Medida Provisória n. 922, de 28 de fevereiro de 2020, que, alterando a Lei n. 8.745/1993, promoveu um autêntico desvirtuamento do contrato temporário no serviço público, como alertado pela doutrina jurídica administrativista:

Deve ser observado que a legitimidade da contratação seja temporária, e não apenas que o contrato firmado com o servidor tenha prazo limitado. Exemplo de evidente equívoco ocorre com a contratação de professores substitutos pelas universidades federais. Não obstante a contratação desses professores substitutos seja feita por prazo determinado, a necessidade da Administração é permanente, o que não autorizaria a utilização do regime previsto no mencionado art. 37, IX [da Constituição Federal].<sup>7</sup>

A MP n. 922/2020 caducou. O Congresso Nacional, cômico de sua responsabilidade constitucional com o regime republicano, não aprovou a medida provisória.

Imbuído do mesmo mister, tramita no Congresso Nacional Projeto de **Decreto Legislativo (PDL), autuado sob o n. 332/2020 (CD) e apresentado em 14 de julho de 2020**, sob a competência exclusiva conferida pelo art. 49, V, da Constituição Federal.<sup>8</sup>

Do igual modo, *mutatis mutandis*, o Decreto n. 10.419/2020 criou, por meio da denominada “equipe” do SIF, um **artifício jurídico para pulverizar as atribuições privadas**

---

<sup>7</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 780.

<sup>8</sup> “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”.

dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (Lei n. 10.883/2004), com a assunção das respectivas funções por **agentes privados**, Médicos Veterinários não concursados, que poderão atuar na fiscalização como se AFFAs fossem.

Deve-se destacar, a propósito, que a Lei n. 10.883/2004, disciplinadora das atribuições do cargo de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, não faz sequer distinções entre as atividades de *fiscalização* e de *inspeção*: ambas são de competência **privativa da Carreira**, ou seja, apenas podem ser exercidas por servidores concursados.

A “justificativa” como suposta pretensão de “juridicidade” do Decreto n. 10.419/2020 seria a intitulada “supervisão/coordenação” da Equipe por um Auditor Fiscal Federal Agropecuário, o que é, evidentemente, inadmissível.

Realizando-se cotejo, por exemplo, com o problema do volume de processos nos tribunais brasileiros, corresponderia a permitir, por exemplo, que bacharéis em direito pudessem lavrar sentenças, prolatar decisões, presidir audiências, exarar ordens coercitivas etc., a pretexto de estarem “supervisionados” por um juiz.

Ora, sob a égide constitucional, essa situação é inaceitável.

Não se resolvem claros de lotação, déficit de pessoal etc. no serviço público com burla às regras constitucionais do concurso público, da eficiência administrativa, da legalidade etc., ainda mais **a fortiori quando estão em tela atribuições privativas de Carreira Típica de Estado**, como é a hipótese da Carreira dos filiados ao Consulente.

Feitas tais considerações introdutórias, cumpre adentrar, ponto a ponto, os fundamentos de inconstitucionalidade e de ilegalidade do Decreto n. 10.419/2020.

## II.b – Exorbitância do poder regulamentar

O Decreto n. 10.419/2020 criou, por meio da denominada “equipe” do Serviço de Inspeção Federal (SIF), uma **ficção antijurídica [contrária à Constituição Federal e à lei] para pulverizar as atribuições privativas** dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários – AFFAs (Lei n. 10.883/2004), com a assunção das respectivas funções por **agentes privados**, Médicos Veterinários não concursados, que poderão atuar na Auditoria Agropecuária como se AFFAs fossem.

A inconstitucionalidade da norma é flagrante.

A propósito, como mencionado anteriormente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) n. 332/2020 (CD), apresentado em 14 de julho de 2020, sob a competência exclusiva conferida pelo art. 49, V, da Constituição Federal. Nesse

sentido, na respectiva justificativa, o PDL n. 332/2020 destaca a exorbitância do poder regulamentar e sua consequente inconstitucionalidade:

Ao argumento de que estaria disciplinando esse dispositivo, o presidente da República editou o Decreto nº 10.419, de 7 de julho de 2020, que, na verdade, dispôs a respeito da contratação de profissionais particulares para, afrontando a Constituição Federal, promover exercício de atividade típica de Estado relacionada à fiscalização agropecuária, alterando o funcionamento do Sistema de Inspeção Federal.

Está claro que o ato normativo impugnado exorbitou o poder regulamentar, que estava limitado a questões relacionadas à inspeção e seus procedimentos e não, por óbvio, a quem compete executá-la.

A respeito da norma, o jornal Valor Econômico publicou a matéria “Decreto libera contratação de veterinários privados para inspeção nos frigoríficos”, da qual se extrai:

O Decreto 10.419/2020, publicado na edição de quinta-feira (8) do Diário Oficial da União, permite que os frigoríficos contratem médicos veterinários privados para a rotina de inspeção.

Para a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a medida atende um antigo pleito do setor produtivo, **diante da insuficiência de auditores fiscais nas plantas.** (grifo não existente no original)

E é nesse ponto que reside outra inconstitucionalidade do Decreto nº 10.419, de 7 de julho de 2020. A necessidade quanto à ampliação do número de profissionais para a realização de ações de fiscalização agropecuária é permanente e não temporária.

É contínua e essencial ao funcionamento do Serviço de Inspeção Federal, instituição consolidada há mais de cem anos, que desempenha o poder de polícia do Estado com reconhecida notoriedade nacional e internacional.

Com efeito, nos termos do art. 3º da Lei n. 10.883/2004, “são atribuições dos titulares do cargo de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em todo o território nacional, a defesa sanitária animal e vegetal; a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal e a fiscalização dos produtos destinados à alimentação animal” (incisos I e II).

A previsão do Decreto n. 10.419/2020 de que tais atividades, executadas por “profissionais com formação em Medicina Veterinária”, *estejam sujeitas à coordenação/supervisão de Auditor Fiscal Federal Agropecuário constitui subterfúgio [antijurídico] para justificar a usurpação da atividade-fim de Auditoria Fiscal Agropecuária.*

A verdadeira justificativa para a transferência de atribuições de atividades inerentes ao múnus legal dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFAs) a agentes privados é a insuficiência de quantitativo no Quadro de Pessoal.

Nesse contexto, vale repisar os termos de justificação do PDL n. 332/2020: a medida do Poder Executivo “atende um antigo pleito do setor produtivo, **diante da insuficiência de auditores fiscais nas plantas** [estabelecimentos]”. Ora, “a necessidade quanto à ampliação do número de profissionais para a realização de ações de fiscalização agropecuária é permanente e não temporária”; logo, é “contínua e essencial ao funcionamento do Serviço de Inspeção Federal, instituição consolidada há mais de cem anos, que **desempenha o poder de polícia do Estado com reconhecida notoriedade nacional e internacional**”.

Como bem destacado no contrapeso legislativo veiculado pelo referido PDL, a Constituição Federal (e também a legislação aplicável à espécie) proíbe as práticas trazidas pelo Decreto n. 10.419/2020, que usurpa atribuições legais e privativas como sucedâneo para *déficit* de pessoal.

Os limites estabelecidos por normas legais em sentido estrito não podem ser ultrapassados por ato normativo regulamentar (art. 84, IV, da CF).

É evidente a exorbitância do poder regulamentar, pois o dispositivo regulamentado – art. 9º, § 1º, “e”, da Lei n. 1.283/1950 (Lei da Inspeção Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal) – não autoriza a inovação no Serviço de Inspeção Federal criada pelo Decreto n. 10.419/2020.

A autorização antijurídica conferida pelo Decreto n. 10.419/2020, para a estruturação de “novas” equipes do SIF e para as respectivas “contratações” de profissionais, é manifestamente exorbitante do poder regulamentar.

Inequívoca, assim, a violação ao art. 84, IV, da Constituição Federal.

### **II.c – Violação à disciplina constitucional do concurso público e do regime de contratação temporária. Legalidade administrativa**

O Decreto n. 10.419/2020 autoriza a “contratação” de agentes privados (veterinários particulares) para a assunção de atividades de Auditoria Fiscal Agropecuária que apenas poderiam ser realizadas pelos respectivos servidores públicos, sob pena de burla à regra constitucional do concurso público (art. 37, II).

É evidente que o Decreto n. 10.419/2020 criou, por ato infralegal, uma “nova” hipótese de contratação, alheia ao regime legal aplicável (Lei n. 8.745/1994), o que



novamente reforça a exorbitância do poder regulamentar e a **consequente violação ao art. 37, IX, da Constituição Federal**:

Art. 37 [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; [...]

Com efeito, a Lei n. 8.745/1994, que regulamenta o dispositivo constitucional (art. 37, IX), define que a contratação precária deverá “atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”, assim considerada, no âmbito das atividades em tela, aquela relacionada a “situações emergenciais ligadas ao comércio internacional de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana”:

Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei.

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

[...]

VI - atividades:

[...]

f) de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, **para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio internacional** de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana;

Ora, é inequívoca a inexistência do pressuposto legal [em sentido estrito].



O Decreto n. 10.419/2020 inova no ordenamento jurídico com densidade normativa absolutamente incompatível com os limites estritos do poder regulamentar conferido pela Constituição Federal (art. 84, IV).

Inexiste a imprescindível necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF e art. 2º, caput, VI, “f”, da Lei n. 8.745/1994). Ao contrário, o Decreto n. 10.419/2020 cria uma **“equipe” de caráter permanente no âmbito do Serviço de Inspeção Federal (SIF)**, embora utilize como subterfúgio figuras jurídicas como a contratação temporária, a cessão de servidores etc.

Nesse contexto, retornem-se aos argumentos apresentados no Projeto de Decreto Legislativo supracitado, que enfatizam: “a medida atende um antigo pleito do setor produtivo, **diante da insuficiência de auditores fiscais nas plantas** [estabelecimentos de abate]”. Contudo, a necessidade de incremento de recursos humanos no Quadro de Pessoal da Carreira de Auditoria Fiscal Agropecuária é permanente, e não temporária: “é contínua e essencial ao funcionamento do Serviço de Inspeção Federal, instituição consolidada há mais de cem anos, que desempenha o poder de polícia do Estado com reconhecida notoriedade nacional e internacional” (PDL n. 332/2020).

A Constituição Federal (art. 37, II, IX) repugna toda tentativa de burla à regra do concurso público, por intermédio da assunção de funções públicas de caráter permanente por agentes não regularmente investidos, que apenas poderiam ser contratados para necessidade temporária de excepcional interesse público.

#### **II.d – Indelegabilidade de Carreira Típica de Estado. Poder de polícia administrativa**

Não bastassem as razões anteriores, que consubstanciam a presente representação, o Decreto n. 10.419/2020 é inconstitucional também porque impõe delegação de atribuições típicas de Estado.

Em primeiro lugar, o *poder de polícia* administrativa exercido privativamente pelos AFFAs, no âmbito da Auditoria Agropecuária, esclarece que apenas esses agentes têm capacidade para o *juízo discricionário* inerente às atividades de inspeção e fiscalização estatais. Toda medida estatal que impute poder discricionário a agentes públicos destituídos dessa responsabilidade – mediante previsão legal – converte-se, na verdade, em antijurídica arbitrariedade.

Como cediço, as denominadas Carreiras Típicas de Estado integram o núcleo estratégico do Estado. Em outras palavras, caso as atividades exercidas pelos servidores

públicos integrantes de Carreiras Típicas de Estado fossem realizadas por agentes privados, haveria o desvirtuamento das próprias atividades, que deixariam de atender às finalidades públicas visadas. Esse é o entendimento também emergente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao utilizar a expressão “carreiras típicas de Estado” (por todos, cf. ADI n. 3.043/MG, Rel. Min. Eros Grau, j. 26.4.2006, DJ 27.10.2006).

É inequívoco o escopo do Decreto n. 10.419/2020: aumentar o volume ou o exercício das atividades-fim da Carreira de Auditoria Fiscal Federal Agropecuária com agentes privados, sob a pretensa justificativa de que a “coordenação/supervisão” de um AFFA seria suficiente para não descaracterizar a “terceirização” do trabalho.

Afinal, a nova norma regulamentar implicará, na prática, o exercício de funções de AFFAs por médicos veterinários não investidos na Carreira, repita-se, “típica de Estado” (logo, indelegável). Assim, ilustrativamente, note-se a alteração do art. 90, § 3º, do Decreto n. 9.013/2017, para considerar, no exame “ante mortem” dos animais destinados ao abate, que também o “médico veterinário integrante da equipe do serviço de inspeção federal” poderá realizar “exame clínico, necropsia ou outros procedimentos com a finalidade de diagnosticar e determinar a destinação, aplicadas ações de saúde animal quando o caso exigir”.

Do mesmo modo, essa assunção de funções privativas dos AFFAs pelos médicos veterinários privados está **evidenciada pelas alterações promovidas nos arts. 97, § 2º, 98, 106, 125 e 129 do Decreto n. 9.013/2017**, consoante o Decreto n. 10.419/2020 (v. excertos e grifos supracitados).

Aliás, a configuração da usurpação de funções fica patenteada *a fortiori* na hipótese do art. 125 do Decreto n. 9.013/2017, com a nova redação dada pelo Decreto n. 10.419/2020, ao estabelecer que o médico veterinário privado poderá ser assistido por Agentes de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal.

Em outras palavras, o agente privado, não investido sequer de cargo público, figuraria como responsável hierárquico de servidores públicos (AISIPOA).

A propósito, estando as atribuições assumidas por “médicos veterinários contratados” no âmbito do Serviço de Inspeção Federal (SIF) atreladas a regimes legais de competência de Carreira Típica de Estado, é evidente que as disposições do Decreto n. 10.419/2020 institucionalizam um análogo *desvio de função*,<sup>9</sup> em manifesta violação à ordem constitucional.

---

<sup>9</sup> Qualquer conduta administrativa ou qualquer norma legal que vise a “normalizar” um *desvio de função* é inconstitucional; a esse respeito, é remansosa a jurisprudência do STF, que, *mutatis mutandis*, pode ser ilustrada no seguinte precedente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade: STF, Pleno, ADI

Portanto, é evidente a violação ao art. 37 da Constituição Federal, em especial quanto aos princípios administrativos constitucionais da moralidade e da eficiência administrativa.

## **II.e – Modalidades inconstitucionais de contratação**

Além dessas antijuridicidades, as modalidades de “contratação” dos médicos veterinários privados, previstas no art. 3º do Decreto n. 10.419/2020 (supracitado), são igualmente inconstitucionais. Com efeito, as hipóteses de “contrato por tempo determinado”, cooperação técnica, cessão de servidores ou convênios celebrados com entidades do denominado “Sistema S” (serviço social autônomo) são antijurídicas.

Renovam-se, quanto a esses pontos: (i) a indelegabilidade de atividade *típica de Estado* a pessoas não investidas nos respectivos cargos, (ii) a violação à regra do concurso público, (iii) a violação aos princípios administrativos constitucionais da *impessoalidade*, da *moralidade* e da *eficiência* administrativas (art. 37).

Conforme mencionado anteriormente, a antijuridicidade da “contratação por tempo determinado” prevista no Decreto n. 10.419/2020 é flagrante e resulta da contrariedade ao disposto no art. 37, IX, da Constituição Federal e no art. 2º, caput, VI, “f”, da Lei n. 8.745/1994.

É evidente que a hipótese normativa do Decreto n. 10.419/2020 ultrapassa os limites objetivos do respectivo permissivo legal, resultando na exorbitância do poder regulamentar, já apontada anteriormente.

Outrossim, o art. 3º do Decreto n. 10.419/2020, ao prever a possibilidade de “cessão de servidor ou de empregado público ou de acordos de cooperação técnica com os entes federativos” (inc. II), implica flagrante violação à Lei n. 8.112/1990 (Regime Jurídico Único), cujo art. 93 é inequívoco em consignar que a cessão funcional aplica-se para exercício de cargo comissionado ou para “casos previstos em leis específicas”:

Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses:

I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

**II - em casos previstos em leis específicas.** [grifos aditados]

---

n. 3.614/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/ acórdão Min. Cármen Lúcia, DJe 22.11.2007.

Logo, como o Decreto n. 10.419/2020 não tem caráter normativo de lei em sentido estrito, é evidente que a espécie de “cessão” prevista em seu art. 3º, II, inova no ordenamento em contrariedade ao Regime Jurídico Único, o que macula, portanto, sua validade.

Não bastasse, a terceira hipótese de contratação (art. 3º, III, do Decreto n. 10.419/2020), que reporta a possibilidade de “contratos celebrados com serviço social autônomo”, gera inequívoca perplexidade jurídica.

Além de autorizar antijuridicamente fenômeno análogo ao que se poderia qualificar como “quarteirização”, deslocando o poder de ingerência do próprio Poder Público no recrutamento de pessoal, o modelo proposto pelo Decreto constitui figura completamente estranha ao regime dos denominados “serviços sociais autônomos”, **entidades de direito privado**.

Por tudo, também a hipótese normativa trazida pelo art. 3º, III, do Decreto 10.419/2020 ilustra claramente o grau de inovação antijurídica perpetrado, que exorbita largamente do poder regulamentar.

#### **II.f – Risco à saúde pública**

Por fim, o Decreto n. 10.419/2020, ao delegar a agentes privados (“contratados”) atribuições típicas da Auditoria Fiscal Agropecuária, nitidamente franqueia a possibilidade da prática de atos por agentes sem competência administrativa.

O fato de os “contratados”, para integrar o Serviço de Inspeção Federal (SIF), deterem formação de nível superior em Medicina Veterinária não autoriza a assunção de atribuições franqueada pelo Decreto n. 10.419/2020.

A qualificação é relativa *ao cargo*, não *à pessoa*.

Desse modo, sendo atribuições privativas da Carreira de Auditoria Fiscal Federal Agropecuária, o fato de os contratados deterem formação em Medicina Veterinária não os habilita a executar atividades típicas de inspeção e fiscalização, que, como já mencionado, envolvem inclusive o poder de polícia administrativa.

Com base no princípio da legalidade, “o administrador deve agir de acordo com o que estiver expresso em lei, devendo designar cada servidor para exercer as **atividades que correspondam àquelas legalmente previstas**” (STJ, Segunda Turma, RMS n. 37.248/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 4.9.2016).

Logo, é evidente *a fortiori* que a imputação de atribuições típicas da Auditoria Agropecuária a agentes privados, ou seja, sequer investidos em cargos públicos, **viola o princípio constitucional da legalidade administrativa (art. 37).**

A higidez do Serviço de Inspeção Federal (SIF) é essencial tanto para a saúde pública quanto para a atividade econômica nacionais, devendo o Poder Público zelar por seu adequado funcionamento, conforme os parâmetros da estrita legalidade administrativa.

Além do ingresso por regular concurso público que afira o conhecimento técnico especializado indispensável para as atribuições do cargo, os membros da Carreira de Auditoria Fiscal Federal Agropecuária submetem-se a cursos de aperfeiçoamento profissional continuados, como, por exemplo, aqueles desenvolvidos no âmbito da Escola Nacional de Gestão Agropecuária (ENAGRO).

A atribuição de atividades de Auditoria Agropecuária a agentes privados, a par da usurpação de atribuições legais dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários, na imputação de responsabilidade a médicos veterinários não concursados para dadas atribuições, compromete evidentemente a eficiência administrativa e expõe a risco a segurança agropecuária e sanitária nacionais; conseqüentemente, vulnera a garantia de zelo pela saúde pública que compete constitucionalmente ao Poder Público (arts. 6º, 196 e 197).

### III – ATUAÇÕES JURÍDICAS

Demonstrada a antijuridicidade das disposições trazidas pelo Decreto n. 10.419/2020, cabe ressaltar as possíveis via de atuação judicial e extrajudicial.

Em primeiro lugar, os apontamentos acima demonstram o cabimento de instauração de **ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal**, por algum ente legitimado, como é o caso de partido político com representação no Congresso Nacional, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, dentre as demais pessoas elencadas no art. 103 da Constituição Federal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não admite a instauração do processo objetivo de constitucionalidade por entidade sindical de primeiro grau, a exemplo do Consulente, pois a norma designa apenas “confederação sindical” como ente legitimado, quando haja compatibilidades finalísticas entre o escopo de atuação do ente representativo e a questão jurídica controvertida.

Nesse sentido, considerado o quadro geral da controvérsia, a UNIÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA DEFESA AGROPECUÁRIA – UNAFDA, por exemplo, na qualidade de entidade sindical superior, detém legitimidade para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade na espécie em tela.

Outrossim, as associações civis de âmbito nacional, quando seus escopos institucionais e estatutários tenham **pertinência temática** com a controvérsia, são legitimadas ativamente para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade.

Extrajudicialmente, o Consulente legitima-se como ator jurídico relevante para a representação ao Ministério Público Federal (MPF), na pessoa de seu Chefe (Procurador-Geral da República), pela inconstitucionalidade do Decreto n. 10.419/2020, propugnando pela instauração do referido processo objetivo perante o Supremo Tribunal Federal.

O MPF pode considerar, também, o cabimento de outras medidas, a exemplo de ação civil pública para impedir que o Poder Público proceda à estruturação das “equipes” do Serviço de Inspeção Federal e às respectivas “contratações” de profissionais médicos veterinários nos moldes e sob as modalidades antijurídicas previstas no Decreto n. 10.419/2020.

Já no âmbito de atuação judicial direta do ANFFA Sindical, o Consulente reveste-se de legitimidade para a defesa dos direitos e interesses coletivos ameaçados pela norma regulamentar inconstitucional, atuando sob a figura jurídica de “substituto processual”, por intermédio de demanda coletiva de procedimento comum, de competência da Justiça Federal.

A título de esclarecimento, destaque-se que a hipótese tradicional de impugnação pela via do denominado mandado de segurança não é recomendada na espécie. Por constituir ato editado pelo Presidente da República, eventual mandado de segurança teria de ser impetrado originariamente perante Supremo Tribunal Federal, cuja jurisprudência histórica e ainda aplicada (Enunciado n. 266 da Súmula/STF) inadmite a via mandamental para questionar a juridicidade de ato normativo em tese.

Portanto, como já mencionado, a via jurisdicional inicialmente recomendada para questionar o Decreto n. 10.419/2020, à luz dos argumentos jurídicos supramencionados, é a demanda coletiva de rito comum, de competência da Justiça Federal, com o objetivo de impugnar o ato regulamentar e, em caráter liminar (tutela de urgência), para afastar sua eficácia imediata.

#### IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se pela antijuridicidade manifesta do Decreto n. 10.419/2020, resumidamente pelos seguintes aspectos jurídicos:

**1)** exorbita do poder normativo regulamentar conferido pelo **art. 84, IV, da Constituição Federal**;

**2)** viola o princípio da legalidade administrativa (**art. 37, caput, da CF**);

**3)** ofende a regra constitucional do concurso público (**art. 37, II**);

**4)** vulnera a disciplina constitucional (**art. 37, IX**) e legal (Lei n. 8.745/1993) de contratação temporária no serviço público;

**5)** ofende o regime de cessão funcional previsto no art. 93 do Regime Jurídico Único (Lei n. 8.112/1990);

**6)** está em contrariedade à norma regulamentada, lei em sentido estrito, e outros atos normativos de hierarquia superior (Leis n. 1.283/1950, 7.889/1989, 10.883/2004);

**7)** viola o caráter estratégico das atividades de fiscalização e inspeção (Auditoria Fiscal Agropecuária), que são típicas de Estado, implicando um análogo desvio de finalidade;

**8)** ofende o *poder de polícia* administrativa exercido privativamente, no âmbito da Auditoria Agropecuária, pelos AFFAs, o que esclarece que apenas esses agentes têm capacidade para o *juízo discricionário* inerente às atividades inspeção e fiscalização estatais;

**9)** expõe a risco as seguranças agropecuária e sanitária nacionais e, conseqüentemente, vulnera a garantia de zelo pela saúde pública que compete constitucionalmente ao Poder Público (arts. 6º, 196 e 197 da CF).

Assim a opinião de quem abaixo subscreve.

#### **TORREÃO BRAZ ADVOGADOS**

Antônio Torreão Braz Filho

João Pereira Monteiro Neto

Vitor Candido Soares

Ana Torreão Braz Lucas de Moraes