



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Cuidam os autos de Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público de Contas em face do r. Acórdão TC-200/2018, prolatado nos autos do processo TC-8258/2016, que julgou improcedente a Representação proposta, cuja parte dispositiva segue abaixo transcrita:

1. ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 2272/2017-5, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. JULGAR IMPROCEDENTE a Representação, nos termos do inciso I, do artigo 95 e artigo 99, §2º, da Lei Orgânica do TCEES;

1.2. ARQUIVAR os autos, com fulcro no inciso II, do §3º, do art. 176 e art. 186, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno).

1.3. DAR ciência às partes, na forma regimental.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 07/03/2018 - 5ª Sessão Ordinária da 1º Câmara

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente) e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator).

4.2. Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição).

A representação ofertada tem como escopo a declaração de nulidade do Edital de Credenciamento nº 001/2016, que visa o credenciamento de pessoas jurídicas para realização de inspeções junto aos estabelecimentos de abate registrados no SIE.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

O Conselheiro Relator, por intermédio da Decisão Monocrática 01421/2018, determinou a notificação dos recorridos para, em querendo, apresentarem suas contrarrazões recursal, no entanto, os notificados permaneceram-se inertes.

Encerrando a instrução processual, o Núcleo de Recursos e Consulta – NRC, por meio da Instrução Técnica de Recurso – ITR 345/2018, assim concluiu, senão vejamos:

4. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opina-se pelo conhecimento do presente Pedido de Reexame, para no Mérito, dar-lhe total provimento, anulando o Edital de Credenciamento 001/2016, do IDAF, julgando procedente o incidente de inconstitucionalidade suscitado pelo recorrente (negando exequibilidade ao art.4º, I, §§ 1º e 3º, da Lei Estadual 10541/2016), após sua submissão ao Plenário, com o conseqüente descredenciamento das empresas já habilitadas, impedimento de novos credenciamentos e a retomada plena das ações de inspeção de animais e subprodutos deles derivados pelos Agentes em Desenvolvimento Agropecuário

É o que se tem a relatar.

Em análise à instrução técnica de recurso – ITR 345/2018, a mesma se apresenta irretocável, anuindo, assim, este órgão ministerial, em todos os seus termos, apresentando, destarte, em seguida, as seguintes manifestações complementares.

Como asseverado pelo corpo técnico, três são os argumentos recursais visando à reforma do Acórdão TC- 200/2018- Primeira Câmara, *verbis*:

A necessidade de realização de concursos público para o desempenho da função de inspeção (...) industrial e agroindustrial de produtos e subprodutos de origem animal, atribuição típica do cargo de Agente em Desenvolvimento Agropecuário, delegada à iniciativa privada com o advento da Lei Estadual 10541/2016 e que, segundo ponderações do recorrente, seriam atividades impassíveis de terceirização por expressarem de forma incontestável o exercício do Poder de Polícia Administrativa.

O segundo argumento diz respeito à inconstitucionalidade do art.4º, I, §§1º e 3º da Lei Estadual 10541/2016, que atribuiu exclusivamente aos médicos veterinários habilitados



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

pelo Conselho Profissional e contratados por empresas previamente credenciadas pelo Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo- IDAF o exercício de inspeção em estabelecimentos de abate de animais.

O terceiro menciona a inadequação dos procedimentos adotados para fins de pagamento dos serviços prestados pelas empresas credenciadas, estabelecendo que o tomador dos serviços lhes pague diretamente, sem qualquer passagem dos recursos pelos cofres estaduais.

A par da bem fundamentada instrução recursal, impõe-se mencionar que a Lei questionada - **art. 4º, I, §§1º e 3º da Lei Estadual 10541/2016** - foi objeto de Representação de Inconstitucionalidade por parte do Procurador Geral de Justiça no Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, tombado sob o número 0022483-35.2017.8.08.0000 - no qual já se antecipa foi declarada sua inconstitucionalidade – no qual assim decidiu:

0022483-35.2017.8.08.0000

Classe: Direta de Inconstitucionalidade

Órgão: TRIBUNAL PLENO

Data de Julgamento: 13/12/2018

Data da Publicação no Diário: 08/01/2019

Relator : NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO

Origem: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DE REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 10.541/2016 E REGULAMENTAÇÃO POSTERIOR. INSTITUIÇÃO E REGIME EXCLUSIVO DE INSPEÇÃO SANITÁRIA DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL. MATÉRIA AFETA À PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADO E DISTRITO FEDERAL. ESTADO FEDERADO QUE DETEM COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR ANTE A REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA NO PLANO FEDERAL. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR QUE NÃO SE AFIGURA EM HARMONIA COM AS NORMAS GERAIS ESTABELECIDAS PELA UNIÃO. TRANSGRESSÃO AO ARTIGO 19, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA À INICIATIVA PRIVADA DE ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO QUE ENVOLVE O PODER DE POLÍCIA EM SUA DIMENSÃO SANCIONATÓRIA, FISCALIZATÓRIA E DE INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA. PRECEDENTES DO EXCELSO



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA.
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE COM
EFEITOS EX NUNC .

I. DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL:

I.I. O Ato Normativo toca o tema inserto no Artigo 24, inciso XII, da Constituição da República, que ostenta previsão de competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, sobre o assunto correlato à proteção e defesa sanitária, sendo certo que, A competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da CRFB/88, no sentido da fixação de normas gerais pela União, limita a competência complementar dos Estados-membros, os quais devem obrigatoriamente atender àqueles preceitos gerais. (STF - ADI 5286, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016)

I.III. Na hipótese, verifica-se de plano o extrapolamento da competência complementar do ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ao tratar da matéria sub examine, haja vista que, ao discipliná-la no plano Estadual, o Diploma Legal impugnado em seu artigo 4º, inciso I, vai de flagrante encontro às normas gerais editadas pela União, ao prever que a inspeção sanitária permanente seja realizada exclusivamente pela iniciativa privada.

I.IV. Não bastasse a transferência de atribuições incompatível com a regra geral instituída pela União, posterior Portaria regulamentadora (Portaria nº 006, de 13 de março de 2018) obstou as Autoridades Sanitárias de exercerem livremente o seu papel, determinando que a fiscalização pelos Servidores de Carreira do IDAF somente seja realizada com agendamento prévia, impedindo, inclusive , que os mesmos tenham amplo e pleno acesso aos estabelecimentos industriais e propriedades rurais que processam produtos de origem animal.

I.V. A Legislação Estadual em contraposição aos preceitos fixados na norma geral editada pela União, instituindo regime próprio de inspeção e fiscalização sanitária de estabelecimentos destinados ao processamento de produtos de origem animal, tais como frigoríficos, granjas e afins, permitindo que os referidos estabelecimentos possam contratar Empresas Particulares credenciadas, para realização de inspeção, afastando-se da exigência de que referidas atribuições sejam exercidas exclusivamente por Servidores de Carreira ocupantes de Cargo Efetivo e com prerrogativas próprias,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

assecuratórias do exercício da função fiscalizatória e sancionatória, com independência e imparcialidade.

I.VI. Constatada que a atuação em sede de Competência Suplementar não atende aos preceitos fixados na regra geral editada pela União, forçoso o reconhecimento da patente afronta ao comando inserido no artigo 19, inciso IV, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

II. DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL:

II.I. Sob o aspecto da inconstitucionalidade material do Ato Normativo impugnado, afigura-se indissociável que o Legislador Estadual teve como escopo transferir os atos próprios e executórios da inspeção dos métodos de produção de gêneros alimentícios de origem animal, para a iniciativa privada através de Empresas Credenciadas junto ao IDAF, inclusive, restringido a atuação dos Servidores de Carreira que efetivamente detém o Poder de Polícia para levar a efeito a ampla fiscalização dos aspectos sanitários, consoante se observa de disposição expressa do artigo 4º, da Lei nº 10.541/2016 e do artigo 1º, do Decreto nº 3996-R, de 26 de julho de 2016.

II.II. O argumento de que os atos de Fiscalização das Autoridades Sanitárias estariam preservados não encontra respaldo, haja vista verifica-se que, na prática, a fiscalização direta e permanente da atividade industrial nos estabelecimentos afetados ocorrerá exclusivamente pela iniciativa privada, que, por seu turno, estará sob fiscalização apenas mediata ou circunstancial dos Agentes estatais, o que importa, sem qualquer dúvida, em transferência de uma atividade típica estatal consubstanciada no Poder de Polícia à entidade privada.

II.III. A mera remessa de documentação acerca da execução dos trabalhos de inspeção realizados pela Empresa Credenciada aos Servidores do IDAF, não supre o trabalho fiscalizatório destes Servidores Públicos, no exercício do regular do Poder de Polícia, a teor do que se extrai da inteligência do artigo 9º, da Lei nº 10.541/2016 c/c artigo 4º, incisos XII e XIII, do Decreto Regulamentador 3996-R/2016 .

II.IV. O Poder de Polícia define atividade finalística do Estado, sendo que sua delegação à iniciativa privada, nos moldes em que traçado no Diploma Legal impugnado, importa em flagrante afronta aos princípios norteadores da Administração Pública, bem como na renúncia, pelo Ente Estatal, de sua prerrogativa de fiscalização, sancionamento e



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

intervenção direta na esfera particular, afigurando-se incompatível com os postulados preconizados no artigo 32, caput, da Constituição Estadual.

II.V. As atribuições preconizadas no artigo 4º, § 1º, da Lei Estadual nº 10.541/2016 c/c artigo 7º, do Decreto Estadual nº 3 996-R/2016, conferem a médicos Veterinários vinculados à iniciativa privada, atos próprios de Agente Estatal imbuído do Poder de Polícia, inclusive em sua dimensão sancionatória e coercitiva, quando preconizam a interferência na atividade produtiva privada, bem como a autorização para sua consecução da atividade ou mesmo descarte de material.

II.VI. Na hipótese, denota-se o afastamento dos pressupostos de preservação da higidez do Poder de Polícia e da preservação da Saúde Pública, porquanto a contratação de Empresas que fornecem os Médicos Veterinários para a realização as Inspeções Sanitárias está ao alvedrio do proprietário do Estabelecimento Credenciado e não do IDAF, exsurgindo inconcebível a possibilidade de delegação de uma função com a possibilidade de o inspecionado poder vir a ingerir sobre a escolha do inspecionador, tanto mais quando o aludido mister deveria ser exercido por Autoridades Sanitárias as quais detém, genuinamente, o Poder de Polícia e de Ação Fiscalizatória Plena, que são os Médicos Veterinários do IDAF Servidores Públicos Estaduais.

II.VII. É expressa a Constituição Estadual em seu artigo 17, parágrafo único, ao vedar a quaisquer dos Poderes, a transferência de sua competência exclusiva, sendo que, no âmbito do Poder Executivo, o Poder de Polícia encontra-se inserido como função típica estatal, de modo que, sua transferência à iniciativa privada interfere diretamente no amplo espectro do exercício competência, atinente à direção superior da administração estadual.

II.VIII. Nos termos da jurisprudência deste Egrégio Tribunal Pleno Não é possível delegar a pessoas da iniciativa privada as atividades próprias do poder de polícia estatal (STF, ADI 1.717), sendo admitida, apenas, a transferência da operacionalização material da atividade, limitando-se à constatação de fatos. Doutrina. (TJES , Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100160001697, Relator: SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 30/11/2017, Data da Publicação no Diário: 14/12/2017).

II.IX. O modelo de inspeção sanitária inaugurado com a Lei impugnada, objeto de posterior regulamentação, representa indubitável delegação de atividade estatal típica concernente ao exercício do Poder de Política em sua dimensão fiscalizatória,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

sancionatória e de intervenção na propriedade privada, representando afronta direta aos dispositivos insertos no artigo 32, caput da Constituição Estadual e artigo 17, parágrafo único c/c artigo 91, inciso I, da Constituição Estadual. ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, em conformidade da Ata e Notas Taquigráficas da Sessão, que integram este julgado, por unanimidade dos votos, **JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com fulcro no artigo 489, inciso I, do Código de Processo Civil, **para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10.541, de 17 de junho de 2016 e, por arrastamento, a regulamentação superveniente concernente ao Decreto Estadual nº 3996-R, de 26 de julho de 2016, Instrução Normativa nº 007/2016 e Portaria nº 006-R, de 13 de março de 2018, por inconstitucionalidade formal**, representada pela exorbitância da competência legislativa suplementar, nos termos do artigo 19, inciso IV, da Carta Constitucional do Estado do Espírito Santo, **declarando-as também inconstitucional materialmente, por afronta ao conteúdo que ressaí do artigo 32, caput da Constituição Estadual e artigo 17, parágrafo único c/c artigo 91, inciso I, da Constituição Estadual**, conferindo-lhe efeito ex nunc a partir da publicação do presente julgamento, nos termos da fundamentação lançada no Voto do Eminentíssimo Desembargador Relator.

Conclusão

À unanimidade: Julgado procedente o pedido em face de PROCURADORA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100170043242, Relator: NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 13/12/2018, Data da Publicação no Diário: 08/01/2019)

Mais ainda, vale mencionar as palavras do ex-Ministro da Agricultura Blairo Maggi em reportagem destacada no site do jornal Estadão¹, *verbis*:

¹ Acessado o site <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estado-e-vital-no-frigorifico-diz-ministro-blairo-maggi,70002655185> no dia 15.01.2019 às 14h53.



Estado é vital no frigorífico, diz ministro Blairo Maggi

Ministro diz que o mercado internacional exige a presença física e diária, nos frigoríficos, de um auditor sanitário ligado ao poder público

Especial

André Borges, O Estado de S.Paulo

22 Dezembro 2018 | 05h00

BRASÍLIA - O atual ministro da Agricultura, Blairo Maggi, um dos principais produtores rurais do País, não acredita na possibilidade de a proposta da nova ministra da pasta, Tereza Cristina, ter efeito prático. Para o consumidor brasileiro, disse Maggi, o governo pode aplicar a regra que quiser, mas quando o assunto é exportação, porém, a situação torna-se completamente diferente.

De acordo com Maggi, é o mercado internacional que exige a presença física e diária, nos frigoríficos, de um auditor sanitário ligado ao poder público, e não um funcionário da própria empresa. **“Quando eu cheguei ao Ministério da Agricultura, eu também tinha a ideia de limpar tudo e deixar a responsabilidade apenas com os frigoríficos. O tempo e a experiência da Operação Carne Fraca (ocorrida em março de 2017) foi me mostrando que isso não é possível. Se o Estado sair de lá de dentro, vai dar confusão. A presença do Estado ainda é necessária lá.”** (grifo nosso)

Maggi citou, como exemplo, imposições feitas ao exportador brasileiro pelos EUA e a Europa. **“Os americanos não aceitam hoje que funcionários de inspeção sejam vinculados ao frigorífico. Eles exigem que se tenha algum agente público ali, fisicamente, inclusive depois do abate do animal. Essa inspeção após a abertura do animal é determinada pelos EUA”**, disse. “Quando você abre uma carcaça, você tem de ter alguém ali que não seja da empresa para verificar se há algo que possa fazer mal para o consumo humano. É muito difícil uma mudança sobre isso, porque isso está vinculado aos nossos certificados de exportação. São exigências de mercado comprador.” (grifo nosso)

Sobre os consumidores europeus, o ministro declarou que as medidas têm sido ainda mais duras, exigindo não apenas que os auditores sejam servidores públicos, mas também seus ajudantes. Hoje há cerca de 2,5 mil auditores fiscais federais em todo o País, sendo que na área de inspeção animal atuam



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

aproximadamente 800 profissionais. O quadro de ajudantes deste time, porém, chega a 12 mil pessoas, as quais são contratadas pelos frigoríficos. (grifo nosso)

[...]

Repisa-se, assim, que a deflagração do Edital de Credenciamento nº 001/2016 para a contratação de pessoa jurídica com o escopo de realizar inspeção de produtos e subprodutos de origem animal é ilegal, por justamente delegar a terceiro particular, a execução de serviços típicos de Estado, visto que o Estado do Espírito Santo possui servidores para realização de tais serviços.

Destarte, os preceptivos legais já apontados da Lei Estadual 10.541/2016 estão evitados de inconstitucionalidade, visto que o exercício de poder de polícia em fiscalizar os locais de abate deve ser exercido por servidor efetivo, sendo que tal serviço deve ser pago ao Estado, a quem cabe inspecionar e fiscalizar os locais de abate de animais, visto ser atividade típica de Estado.

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas**, anuindo em todos os seus termos a Manifestação Técnica 1758/2018 e a Instrução Técnica de Recurso ITR 345/2018-1, requer seja conhecido o presente Pedido de Reexame para, no mérito, **uma vez declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual 10.541/2016 pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo**, ou seja, expurgado o normativo do ordenamento jurídico, anular o Edital de Credenciamento n.º 001/2016, do IDAF, com o consequente desc credenciamento das empresas já habilitadas, impedimento de novos credenciamentos e a retomada plena das ações de inspeção de animais e subprodutos deles derivados pelos Agentes em Desenvolvimento Agropecuário – servidores públicos efetivos.

Vitória/ES, 22 de janeiro de 2019.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA
Procurador de Contas