



00141669520164013400

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0014166-95.2016.4.01.3400 - 7ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00102.2016.00073400.2.00559/00032

**Processo:** 14166-95.2016.4.01.3400  
**Classe:** 7100 – Ação Civil Pública  
**Autora:** Ministério Público Federal - MPF  
**Ré:** União

---

## DECISÃO

Cuida-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) com pedido liminar para que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) desfaça todos os acordos de cooperação técnica firmados com os municípios, para a cessão de servidores para exercer a função de fiscal federal agropecuário – médico veterinário, bem como que proceda à nomeação dos candidatos excedentes aprovados para referido cargo de fiscal no concurso regido pelo Edital 1/2014, em número suficiente para a substituição dos servidores conveniados, ao menos 177, bem como a suspensão da validade do concurso, prevista para 2/7/2016, até provimento final de mérito.

Para tanto, afirma o MPF, em síntese, que: **i)** a Procuradoria da República no Distrito Federal instaurou o inquérito civil **1.16.000.002892/2012-09**, com o objetivo de apurar notícia veiculada pelo Sindicato Nacional dos Fiscais Agropecuários (Anffa Sindical) de que o Mapa tem firmado acordos de cooperação técnica com diversos municípios para cessão de servidores que na maioria dos casos são meros detentores de vínculo precário – comissionados -, para desempenho de atividades privativas do cargo de fiscal federal agropecuário; **ii)** assim procedendo, a intenção da Administração Pública



00141669520164013400

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0014166-95.2016.4.01.3400 - 7ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00102.2016.00073400.2.00559/00032

é de mascarar verdadeira terceirização de mão de obra; **iii**) é prejudicial à sociedade a proximidade dos referidos profissionais com os estabelecimentos comerciais locais, os quais têm grande influência na administração municipal, fazendo com que os servidores conveniados desempenhem suas funções sem a independência necessária, principalmente em razão do vínculo precário com o município; e **iv**) a falta de pessoal foi expressamente reconhecida pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa), bem como pela Nota Técnica 07/CGASP/SPOA/SE-MAPA, da Coordenação-Geral de Administração de Pessoas do Ministério, que informou a necessidade de provimento de 885 cargos de fiscal federal agropecuário vagos, frise-se, sem necessidade de lei criadora.

Juntou os documentos de fls. 22/47 e 10 apensos relativos ao inquérito civil acima citado.

A União foi ouvida sobre o pedido de antecipação de tutela, nos termos do art. 2º da Lei 8.437/92 (fl. 50).

Em sua manifestação (fls. 52/84), disse que: **i**) não há prova inequívoca das alegações autorais; **ii**) as limitações constantes nas leis infraconstitucionais acerca da tutela de urgência contra a Fazenda Pública devem ser prestigiadas pelo julgador de origem; **iii**) o regulamento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) autoriza a colaboração e atuação conjunta dos órgãos de defesa agropecuária da União, dos estados e dos municípios, podendo, pois, o Mapa celebrar convênios com entes públicos para apoiar, subsidiariamente, as ações no campo da defesa agropecuária, bem como determina que estes entes federativos “designarão servidores públicos para integrar



00141669520164013400

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0014166-95.2016.4.01.3400 - 7ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00102.2016.00073400.2.00559/00032

*as equipes para as funções de autoridades responsáveis pelas inspeções e fiscalizações*” (fl. 59); **iv**) pelas regras dos acordos pactuados, o servidor cedido deve ter vínculo efetivo com o ente estatal, ficando sob a supervisão de um médico veterinário; **v**) todas as 110 vagas abertas no certame do Edital 1/2014 para o cargo de médico veterinário foram devidamente preenchidas. Contudo, a nomeação de novos aprovados depende de dotação orçamentária, coisa difícil nessa época de ajuste fiscal; **vi**) os acordos de cooperação contestados, previstos no art. 106 da Lei 8.171/91, bem como no art. 157 do anexo do Decreto 5.741/06, não geram despesas para a União; **vi**) a cooperação federativa proporcionada pelos instrumentos do Suasa constitui efetiva condição de possibilidade do adequado exercício das funções de defesa agropecuária; e **vii**) segundo dados de 2015, fornecidos pela Secretaria de Defesa Agropecuária, as equipes federais de inspeção e fiscalização contam com cerca de 920 agentes designados mediante tais acordos de cooperação, pelo que a ausência de desses servidores importaria inviável a continuidade do serviço de defesa agropecuário, ensejando sérios problemas relacionados à saúde, segurança alimentar e exportações brasileiras.

O Ministério Público trouxe manifestação expressa dos candidatos aprovados no concurso público renunciando à ajuda de custo em caso de remoção de ofício (fls. 87/166).

É o relatório. **Decido.**

Para antecipação dos efeitos da tutela é necessário que a parte autora apresente “*elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo*”, a teor do art. 300 do CPC/2015.



00141669520164013400

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0014166-95.2016.4.01.3400 - 7ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00102.2016.00073400.2.00559/00032

À sua vez, o art. 12 da Lei 7.347/85, Lei da ação civil pública, autoriza o juiz a conceder “*mandado liminar*” neste tipo de caso.

Pois bem.

De início, pontuo que não entrarei aqui na questão da legalidade de os entes municipais/estaduais celebrarem convênios com os órgãos superiores da administração federal, como é o caso do Mapa, pois isso é notoriamente permitido e desejado, a fim de que se possa dar efetividade na prestação dos mais diversos tipos de serviços públicos para o bom andamento da sociedade.

O que será abordado, isso sim é necessário que se diga, é a forma como os convênios celebrados estão sendo executados, ao que tudo indica, ao arrepio da lei.

Assim, no presente caso, em sede de juízo de cognição sumária, constato que a União reconheceu, pelos menos parcialmente, que não possui o desejado controle sobre quais tipos de servidores estão sendo cedidos pelas prefeituras nos âmbitos desses acordos de cooperação. Basta ver os termos postos na sua manifestação, a saber:

*“[s]egundo cláusula específica constante dos acordos, os municípios/estados comprometem-se em ceder médicos veterinários **que tenham efetivo vínculo** com a prefeitura municipal/estado, vedando-se caso de particular desempenhando uma função pública. A administração federal, nesse ponto, sempre agiu de boa-fé, **não tendo razões**, até o presente momento, **para suspeitar do vínculo existente entre os médicos veterinários designados e os municípios/estados.**” (fls. 59/60, destaquei)*

Contudo, a conduta que se espera da Administração não pode ter esse



00141669520164013400

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0014166-95.2016.4.01.3400 - 7ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00102.2016.00073400.2.00559/00032

grau de imprecisão quanto à informação de existência ou não de servidores cedidos sem possuir o imprescindível vínculo efetivo com o município. Ora, no agir do administrador não devem existir suspeitas, ilações ou probabilidades de como está se dando, de fato, a execução desses convênios. Dizer que não suspeita de subversão da ordem legal contida no acordo é o mesmo que dizer que não sabe, na verdade, como se da sua execução.

E mais à frente, ao passo em que outra vez reconhece não estar fiscalizando a execução dos convênios como deveria, a União tira a sua responsabilidade do caso, transferindo-a, indevidamente, a outras autoridades:

*“(…) que tais acordos de cooperação exigem a expressa observância da legislação concernente à atividade agropecuária. **Entre as imposições que cabem ser observadas, está o dever de que o pessoal que efetua os controles oficiais tenha sido contratado mediante concurso público (art. 9º, § 6º, II, do Anexo ao Decreto nº 5.741/2006). Desse modo, confirmando-se as alegações do parquet federal de que se encontram casos em que os agentes cedidos não são servidores públicos concursados, cumpre responsabilizar as autoridades que descumpriram o disposto na legislação e no acordo, exigindo-se a substituição do agente por outro que atenda à exigência.** (...) O que pode ter ocorrido – e deve ser objeto de apuração caso a caso - ‘é a violação do próprio acordo, na parte em que exige expressamente o ‘cumprimento da legislação pertinente’” (fl. 66, destaque).*

Dessa forma, observo que houve um reconhecimento implícito de descontrole sobre a execução dos convênios celebrados, situação a que reclama medida urgente de contenção do desvio de conduta na cessão – e aceitação por parte da ré - para fins de se adequar o convênio às leis de regência citadas tanto na inicial como na defesa da ré.

Lado outro, é fato que os serviços de fiscalização sanitária agropecuária



00141669520164013400

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0014166-95.2016.4.01.3400 - 7ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00102.2016.00073400.2.00559/00032

são relevantes, necessários em defesa da saúde pública, à segurança alimentar, respeito ao meio ambiente e demais repercussões sociais e econômicas que a situação envolve. Assim, não comportam solução de continuidade abrupta, por se tratarem de serviços essenciais que devem continuar sendo prestados.

Some-se a isso o noticiado desrespeito ao princípio de vinculação por meio de concurso público do servidor com a Administração, coisa que a demandada tem relevado displicentemente, buscando, a bem dizer, ‘tampar buracos’ da não nomeação de médicos veterinários com a celebração de acordos de cessão de servidores pelos municípios. Servidores esses que muitas vezes são meros ocupantes de cargos comissionados, conforme o interesse do ocupante da cadeira de prefeito. Nessas condições, a cessão traduz grave desrespeito à lei e a princípios constitucionais.

Por tudo isso, entendo que o caso reclama atuação firme do Poder Judiciário para fazer valer os princípios constitucionais da impessoalidade no trato com a coisa pública, de respeito ao concurso público como forma geral, ainda que não única, de vinculação do administrado com a Administração, bem como o da eficiência e legalidade.

Nessa toada, e nesse momento de juízo de cognição sumária, sem aprofundar nas questões de fato e de direito que envolvem o caso, tenho que o mais razoável seja coibir a celebração de novos acordos que não serão devidamente fiscalizados, bem como determinar-se a completa fiscalização dos já em andamento, a fim de tirar eventuais servidores que estejam exercendo a função de fiscal agropecuário sem ter prestado concurso, ainda que para outro cargo, mas necessita ser concursado,



00141669520164013400

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0014166-95.2016.4.01.3400 - 7ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00102.2016.00073400.2.00559/00032

como reconhece a União.

Já no que toca ao pedido de nomeação dos candidatos aprovados no último concurso, tal medida não se adéqua a esse momento processual, especialmente diante da informada ausência de dotação orçamentária para essa finalidade, bem como devido ao forte ajuste fiscal a que o país está submetido nos momento atual. Assim, nesse ponto, não vejo atendidos os requisitos autorizadores da tutela liminar.

No mais, quanto aos outros pontos enfrentados na decisão, vejo presentes “*elementos que evidenciam a probabilidade do direito*” invocado, aqui posto no desrespeito ao princípio da necessidade de concurso público como regra de vinculação administrativa e na indevida execução dos convênios celebrados.

Ante o exposto, **defiro parcialmente** o pedido liminar para determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que **suspenda** a celebração de novos acordos de cooperação técnica com os municípios, voltados para a cessão, por parte das prefeituras, de servidor para exercer as funções de fiscal federal agropecuário com especialização em medicina veterinária, bem como, quanto aos convênios já celebrados, proceda à **devolução**, no prazo de 30 (trinta) dias, de todos os servidores cedidos que não preencham o requisito de possuir vínculo efetivo com a Administração, até decisão final do presente feito.

Considerando que os bens e direitos da Fazenda Pública são indisponíveis, pelo que, como regra, não se admite sobre eles a realização de autocomposição, deixo de designar, neste momento, audiência preliminar de conciliação ou de mediação, nos termos do art. 334, § 4º, inciso II, do Novo Código de Processo





00141669520164013400

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0014166-95.2016.4.01.3400 - 7ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00102.2016.00073400.2.00559/00032

Civil.

A esse mesmo entendimento, filiam-se tanto a Procuradoria-Regional da União da 1ª Região quanto a Procuradoria-Regional Federal da 1ª Região, conforme veiculado em seus Ofícios-Circulares 1/2016/GAB/PRU1R/PGU/AGU, de 14/03/2016, e 1/2016/GAB/PRF1R/PGF/AGU, de 29/03/2016, em que se manifestaram pela desnecessidade de designação de audiências de conciliação nos processos em que sejam partes União, autarquias ou fundações públicas representadas por aquelas.

No entanto, caso, no curso do processo, ambas as partes manifestem expresse interesse na composição consensual, os autos deverão ser remetidos, mediante ato ordinatório, ao Centro Judiciário de Conciliação desta Seção Judiciária, como previsto no art. 2º, § 10, I, da Resolução Presi/TRF1 nº 11/2016.

**Cite-se e intmem-se.**

Publique-se.

Brasília-DF, 2 de maio de 2016.

**LUCIANA RAQUEL TOLENTINO DE MOURA**  
Juíza Federal Substituta da 7ª Vara/SJ-DF  
*Documento assinado eletronicamente*