

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE
ALIMENTAÇÃO E AFINS, CNTA**, entidade confederativa sindical representante dos
trabalhadores na indústria alimentícia, inscrita no CNPJ sob o n. 60.904.067/0001, com
sede no SIG Sul, quadra 06, lotes 2.380 e 2.390, salas 307 e 309, Ed. Office 300,
Brasília/DF, CEP: 70.610-460, titular do endereço eletrônico *cnta@cntaafins.org.br*,
devidamente constituída e autorizada para atuar em juízo, vem, respeitosamente, por
seus advogados (doc. anexo), com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, IX, da
Constituição Federal e nos arts. 2º, IX, 10 e 11 da Lei n. 9.868/1999, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida cautelar**

em face da Lei n. 14.515, de 29 de dezembro de 2022, cujos artigos 3º, inc. V e VIII; 5º; 7º,
inc. VII; 8º; 20; e 47 colidem com os artigos 6º, *caput*; 7º, inc. XXII; 37, inc. II e IV; 61, § 1º,
inc. II, alíneas “a” e “c”; 65, parágrafo único; 174, *caput*; 196, *caput*; e 225, inc. V e VII, da
Constituição Federal, ao transferir aos trabalhadores da indústria de alimentação
agropecuária a atribuição de certificação sanitária estatal dos produtos agropecuários
produzidos pelos empregadores, bem como por terem sido aprovados em desacordo com
o devido processo legislativo.

I – LEGITIMIDADE ATIVA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

A Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins, CNTA, entidade confederativa sindical representante dos trabalhadores, inclusive terceirizados e cooperados, da categoria das indústrias da alimentação; **da agroindústria e da agropecuária da alimentação, inclusive de seu setor rural**; das cooperativas que atuam no setor de produtos alimentícios; das indústrias de alimentos preparados ou semipreparados; das indústrias de matéria prima destinada à fabricação de alimentos e similares; da indústria do fumo, das bebidas e água mineral; que produzem alimentos ou matéria prima destinada ao seu fabrico, independentemente da natureza e atividade principal do estabelecimento; de empresas de trabalho temporário, locadoras de mão-de-obra, cooperativas, prestadoras de serviços (terceirização) e assemelhadas; e da industrialização de álcool, de qualquer espécie, quando o princípio do processo tiver a finalidade de produzir também açúcar e/ou outros produtos destilados ou alimentícios, com registro MTE n. [XXX], congrega atualmente 20 (vinte) federações sindicais, com alcance sobre 1,6 milhão de trabalhadores.

Além do amplo grau de representatividade, **de caráter nacional**, é manifesta a pertinência temática entre a norma impugnada em sede de controle concentrado e os objetivos institucionais da Autora.

A Lei n. 14.515/2022 instituiu a política de autocontrole dos agentes privados (**integrantes da agroindústria e da agropecuária de alimentação**) regulados pela defesa agropecuária e transferiu aos trabalhadores e empregados das indústrias e estabelecimentos agropecuários a responsabilidade de fiscalizar, aferir e certificar a sanidade dos produtos, procedimentos e demais etapas do processo produtivo industrial dos tomadores de serviço (empregadores), em substituição à atuação estatal.

Conforme será demonstrado oportunamente, a norma impugnada maximiza os riscos à saúde dos mais de 1,6 milhão de trabalhadores da indústria de alimentação representados pelo CNTA, além da própria saúde pública consumidora.

A CNTA tem como escopo a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores da categoria da alimentação, em nível nacional, dentre outros objetivos (arts. 2º e 3º de seu Estatuto Social – doc. anexo), o que esclarece a pertinência temática do objeto de exame em controle concentrado com a missão institucional da Autora, entidade confederativa (de terceiro grau) cuja categoria é diretamente impactada pela norma impugnada.

A propósito, em diversas oportunidades, a CNTA já atuou como proponente de processos de controle concentrado de constitucionalidade, bem como na qualidade de *amicus curiae*.¹

A espécie dos autos atende, portanto, às duas condicionantes procedimentais apresentadas pela jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal para que se autorize a deflagração do processo de controle concentrado, quais sejam, a *condição confederativa* (entidade sindical de grau máximo) com ampla e regular filiação (Enunciado n. 677 da Súmula/STF) – mais de 20 entidades federativas filiadas – e a relação de *pertinência temática* entre os objetivos institucionais da confederação postulante e o conteúdo da norma objeto de impugnação (STF, Plenário, ADO 53-AgR/BA, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, DJe 6.11.2019).

II – NORMA IMPUGNADA

II.a – O processo legislativo de edição da Lei n. 14.515/2022

Em 29 de dezembro de 2022, foi publicada a Lei n. 14.515/2022, que “dispõe sobre os programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária e sobre a organização e os procedimentos aplicados pela defesa agropecuária aos agentes das cadeias produtivas do setor agropecuário e [...] altera as Leis n. 13.996, de 5 de maio de 2020, [...] e revoga dispositivos”.

A referida lei é resultado da conversão do Projeto de Lei n. 1.293, apresentado pelo Chefe do Poder Executivo à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 7 de abril de 2021, e que tramitou em regime de prioridade.

O texto original (doc. x) instituiu o programa de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária, estabelecia o Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária, alterava o processo administrativo sancionador em matéria agropecuária, alterava os arts. 34, 54 e 64 do Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal (aprovado pelo Decreto n. 24.548/1934) e revogava dispositivos da legislação correlata.

Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento da Câmara dos Deputados (CAPADR), o projeto passou a tramitar na forma do substitutivo apresentado pelo Deputado Federal Domingos Sávio (PSDB-MG), cujas disposições da proposta original foram substancialmente alteradas e que passou a contar com novo dispositivo para alterar a redação do art. 1º da Lei n. 13.996, de 5 de maio de 2020, a fim

¹ Vide ADI 6096/DF; ADI 5794/DF; ADI 5295/DF; ADI 5090/DF; ADI 4120/DF; ADI 3881/DF; ADPF 907/DF; ADPF 648/DF; ADPF 323/DF, dentre outras.

de prorrogar por 6 (seis) anos, além do limite legal de 2 (dois) anos, os contratos por tempo determinado de médicos veterinários firmados no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (doc. x+1).

Concluída a tramitação na Câmara dos Deputados, após a aprovação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), o projeto foi encaminhado ao Senado Federal, onde tramitou inicialmente na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e, finalmente, no Plenário.

Naquela Casa, foi modificado o art. 8º, § 6º, do texto encaminhado pela Câmara, para incluir a “agricultura familiar” no rol de atividades cuja adoção dos procedimentos de autocontrole é facultativa (doc. x+2).

Em que pese tal alteração, o projeto aprovado no Senado não foi submetido a novo exame da Câmara dos Deputados, de forma que foi encaminhado diretamente à sanção do Presidente da República, em 21 de dezembro de 2022, e convertido na Lei n. 14.515, de 29 de dezembro de 2022.

II.b – Objeto da Lei n. 14.515/2022

A referida Lei modifica substancialmente a política de fiscalização e controle agropecuário, transferindo do Estado aos empregados da indústria alimentícia, subordinados aos estabelecimentos privados da cadeia de produção agropecuária, a responsabilidade de **fiscalizar** e **atestar** a regularidade dos procedimentos definidos pelos agentes privados e a sanidade dos respectivos produtos de origem animal ou vegetal destinados ao consumo humano, animal e/ou industrial.

Interessa para o controle de constitucionalidade da Lei n. 14.515/2022 a conceituação do *autocontrole*, contida no art. 3º, VIII, como “a capacidade do agente privado de implantar, de executar, de monitorar, de verificar e de corrigir procedimentos, processos de produção e de distribuição de insumos agropecuários, alimentos e produtos de origem animal ou vegetal, com vistas a garantir sua inocuidade, identidade, qualidade e segurança”.

A norma impugnada, portanto, transfere aos trabalhadores a atribuição de gerir a contraposição dos interesses econômicos dos agentes produtores (art. 170, *caput* e IV, da CF) e o interesse público subjacente à fiscalização agropecuária, consubstanciado na preservação da saúde pública (art. 6º e 192 da CF) e na proteção do consumidor (art. 170, V, da CF).

Esse cenário, incompatível com a Constituição Federal, incrementa a insegurança do trabalhador na manutenção de seu emprego, especialmente nos casos de

constatação de prejuízos financeiros advindos da condenação de lotes e/ou modificação da destinação dos produtos pelos empregados (atribuições que, antes, eram exercidas exclusivamente pelo Estado).

É inegável, na forma das razões jurídicas adiante expostas, a precarização da relação de trabalho (arts. 1º, IV, e 170, *caput*, da CF) entre os trabalhadores da indústria alimentícia e os agentes privados da cadeia de produção agropecuária, a justificar a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos contidos nos arts. 3º, inc. V e VIII; 5º; 7º, inc. VII; 8º; 20 e 47 da Lei n. 14.515/2020.

III – RAZÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA

III.a – Inconstitucionalidade do procedimento de autocontrole previsto no art. 8º da Lei n. 14.515/2022

A Constituição Federal (Capítulo II do Título II) inclui no rol de direitos e garantias fundamentais o acesso à saúde e a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de políticas positivas de promoção à saúde, à segurança e à higiene nas relações de trabalho:

Art. 6º São direitos sociais a educação, **a saúde**, a alimentação, **o trabalho**, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de **normas de saúde, higiene e segurança**;

Em que pese serem normas de baixa densidade, as quais a doutrina norte-americana classificaria como *not self-executing provisions*,² são determinantes positivas que norteiam a interpretação normativa constitucional e a atuação do legislador infraconstitucional, de forma que a ação legislativa direcionada à redução de normas de

² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 69.

saúde, higiene e segurança incrementarão os riscos típicos do trabalho e, por consequência, será incompatível com a Constituição Federal.

Tanto é assim que, ao tratar do direito à saúde no Título VIII, o Constituinte originário incluiu norma de caráter impositivo ao Estado, obrigando-o a garantir o direito social à saúde por meio de políticas públicas destinadas à redução do risco de doenças e de outros agravos:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A força cogente desse dispositivo constitucional foi destacada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Ag-RE n. 271.286/RS, de relatoria do Ministro CELSO DE MELLO, que salientou a inconstitucionalidade da conduta estatal omissiva em formular e implementar políticas públicas adequadas à manutenção e promoção da saúde pública:

PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS - DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. - O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. - O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. **O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE.** - O caráter programático da regra



inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional incoseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES. - O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF.

(STF, Segunda Turma, RE 271286 AgR, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 12.09.2000, publicado em 24.11.2000)

Por certo que o dever estatal, inculcado no art. 196 do texto constitucional, não se encerra na disponibilização de serviços médicos e farmacêuticos, sob pena de tornar despicando os **papeis preventivo e assecuratório** indissociáveis do direito à saúde, como evidenciado na doutrina constitucionalista:³

O dever de desenvolver políticas públicas que visem à redução de doenças, à promoção, à proteção e à recuperação da saúde está expresso no art. 196. Essa é uma atribuição comum dos entes da federação, consoante art. 23, II, da Constituição. [...]

Tais políticas visam à redução do risco de doença e outros agravos, de forma a evidenciar sua dimensão preventiva. As ações preventivas na área da saúde foram, inclusive, indicadas como prioritárias pelo art. 198, II, da Constituição.

O âmbito de abrangência dessas políticas públicas é bastante amplo. Pesquisas da Organização Mundial da Saúde indicam, por exemplo, uma direta relação entre saneamento básico e acesso à água potável e saúde pública. Políticas no sentido de melhorias da rede de esgoto reduziram consideravelmente a quantidade de doenças e, conseqüentemente, os dispêndios com saúde do Brasil.

A Lei n. 14.515/2022, em seu art. 8º, incrementa os riscos à saúde dos trabalhadores das indústrias alimentícias, especialmente aos que estão em exercício nos

³ Ibidem, p. 718.

estabelecimentos frigoríficos e abatedouros, por submetê-los ao contato direto com produtos potencialmente lesivos à integridade física, sem a presença qualificada do Estado para a identificação prévia e a tomada de providências preventivas:

Art. 8º Os agentes privados regulados pela legislação relativa à defesa agropecuária desenvolverão programas de autocontrole com o objetivo de garantir a inocuidade, a identidade, a qualidade e a segurança dos seus produtos.

§ 1º Os agentes privados regulados pela legislação relativa à defesa agropecuária garantirão a implantação, a manutenção, o monitoramento e a verificação dos programas de autocontrole de que trata o caput deste artigo.

§ 2º Os programas de autocontrole conterão:

I - registros sistematizados e auditáveis do processo produtivo, desde a obtenção e a recepção da matéria-prima, dos ingredientes e dos insumos até a expedição do produto final;

II - previsão de recolhimento de lotes, quando identificadas deficiências ou não conformidades no produto agropecuário que possam causar riscos à segurança do consumidor ou à saúde animal e à sanidade vegetal; e

III - descrição dos procedimentos de autocorreção.

§ 3º A implementação dos programas de autocontrole de que trata o caput deste artigo poderá ser certificada por entidade de terceira parte, a critério do agente.

§ 4º O setor produtivo desenvolverá manuais de orientação para elaboração e implementação de programas de autocontrole, que serão disponibilizados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento por meio de registro eletrônico.

§ 5º Os programas de autocontrole serão definidos pelo estabelecimento e deverão atender, no mínimo, aos requisitos definidos em legislação, e caberá à fiscalização agropecuária verificar o cumprimento do descrito no programa de autocontrole da empresa.

§ 6º O disposto neste artigo não se aplicará compulsoriamente aos agentes da produção primária agropecuária e da agricultura familiar, os quais poderão aderir voluntariamente a programas de autocontrole por meio de protocolo privado de produção.

§ 7º A regulamentação dos programas de autocontrole de que trata o caput deste artigo deverá levar em consideração o porte dos agentes econômicos e a disponibilização pelo poder público de sistema público de informações, de forma a conferir tratamento isonômico a todos os estabelecimentos.

O autocontrole, conceituado no art. 3º, VIII, e explicitado no art. 8º, conjugado com o princípio previsto no art. 7º, III, prevê a intervenção do Estado tão

somente de forma subsidiária e excepcional, “justificada apenas nas situações de prevalência do interesse público sobre o privado”:

Art. 7º São princípios elementares da fiscalização:

I - atuação baseada no gerenciamento de riscos;

II - atuação preventiva, a qual permita que eventual irregularidade de natureza leve possa ser sanada antes da atuação do agente, sempre que possível;

III - intervenção subsidiária e excepcional na atividade econômica dos agentes, justificada apenas nas situações de prevalência do interesse público sobre o privado;

IV - orientação pela isonomia, pela uniformidade e pela publicidade na relação com o agente da ação fiscalizatória, assegurado o amplo acesso aos processos administrativos em que o estabelecimento seja parte interessada;

V - obediência às garantias conferidas pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, sobretudo em relação ao direito à inovação tecnológica e à presunção de boa-fé, entre outros.

A respeito da majoração dos riscos à saúde dos trabalhadores, são recorrentes os episódios de contaminação de empregados por zoonoses em razão da precariedade, quando não da ausência, dos controles prévios de contenção de doenças nos rebanhos brasileiros cujos animais são levados para abate.

Tanto é assim que a Justiça do Trabalho conta com farta jurisprudência que reconhece a responsabilidade dos estabelecimentos frigoríficos abatedores pela disseminação de doenças como a brucelose (também chamada de febre mediterrânea) entre seus empregados. A referida doença é facilmente transmitida aos seres humanos pelo contato direto com animais doentes, conforme o seguinte excerto de nota publicada pelo Ministério Público do Trabalho da 23ª Região:⁴

A Justiça trabalhista concedeu ao Ministério Público do Trabalho em Mato Grosso (MPT-MT), na última quinta-feira (13), uma liminar que obriga a JBS/AS, dona das marcas Friboi e Seara, a adotar medidas capazes de detectar possíveis casos de contaminação de empregados e ex-empregados por brucelose, uma doença crônica transmitida pelo contato direto com animais doentes ou pela ingestão de leite não pasteurizado e produtos lácteos contaminados. [...]

⁴ Brucelose: JBS em Confresa é obrigada a realizar exames que detectam doença em trabalhadores. Disponível em <<https://www.prt23.mpt.mp.br/informe-se/noticias-do-mpt-mt/47-noticias-ptm-agua-boa/483-brucelose-jbs-em-confresa-e-obrigada-a-realizar-exames-que-detectem-doenca-em-trabalhadores>>



Justificam a concessão da liminar os inúmeros riscos biológicos existentes no ambiente de trabalho dos frigoríficos – exposição dos funcionários a carnes, glândulas, vísceras, sangue e dejetos de animais portadores de doenças infectocontagiosas – e a grande incidência de carcaças bovinas que sugerem a contaminação pela bactéria. [...]

Um agravante da conduta ilícita da JBS é a informação de que, antes da modificação no PCMSO, muitos empregados já tinham sido diagnosticados com a brucelose. De acordo com o Serviço de Inspeção Federal (SIF), as condições de trabalho em relação aos riscos biológicos continuam idênticos ou até mais graves.

Confirmam essa situação os relatórios de 2012 e 2013 - que apontam identificação diária de casos suspeitos de brucelose em bovinos nas unidades de Confresa e Vila Rica-MT, e os relatórios de 2014 e 2015 – que também alertam para a quantidade expressiva de casos suspeitos nesse período.

Conforme parecer da Procuradoria-Geral do Trabalho (doc. x+3), apresentado ao Congresso Nacional quando da tramitação do projeto de lei que resultou na norma impugnada, as diretrizes que foram aprovadas para o *autocontrole* incrementam o risco à segurança, à higiene e à saúde dos trabalhadores ao retirarem a atuação coercitiva e protetiva desempenhada pelo Estado nos estabelecimentos produtores:

É importante ressaltar que no caso em questão, diante da essencialidade da atividade desenvolvida pela fiscalização agropecuária, eventual ausência do controle estatal potencializaria o risco à saúde dos trabalhadores expostos nas atividades eventualmente não fiscalizadas pelo poder público, bem como à segurança alimentar da população.

Com efeito, é função precípua do fiscal o efetivo diagnóstico de doenças e pragas, de prevenção à febre aftosa, da Peste Suína Africana (PSA), da brucelose, tuberculose e outras doenças que podem colocar em risco políticas sanitárias do setor agropecuário, não podendo tal controle ser colocado em eventual conflito de interesses, comprometendo a credibilidade do controle sanitário da produção nacional e trazendo riscos, inclusive, à própria atividade econômica e às empresas que atuam nas atividades fiscalizadas.

Tenha-se como exemplo o risco de contaminação de trabalhadores por doenças como a tuberculose e a brucelose, que podem ser transmitidas ao homem, já que se tratam de zoonoses. O risco de transmissão é acentuado principalmente para aqueles trabalhadores que tem contato com os animais, como é o caso de trabalhadores de matadouros-frigoríficos. Um controle rígido da contaminação do rebanho com estas doenças fomenta o desenvolvimento de um ambiente concorrencial sadio, em condições justas, e traz segurança ao próprio empregador pois, além de proteger e dar confiança no mercado consumidor, evita a

criação de passivo trabalhista uma vez que é dever do empregador zelar pela higidez física de seus empregados, fornecendo meio ambiente de trabalho seguro para o desenvolvimento das atividades laborais (art. 7º, inc. XXII, da CF c/c 225 CRFB/88).

O art. 8º, conjugado com o art. 7º, inc. III, da Lei n. 14.515/2022 transfere aos trabalhadores nas indústrias alimentícias – subordinados aos agentes produtores mantenedores da relação de emprego –, a responsabilidade de certificar a sanidade dos produtos de propriedade do empregador, com alto valor comercial atrelado, **sem amparo da fiscalização ostensiva do Estado, em total desprezo à previsão constitucional contida no art. 174 da Carta Magna:**

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A omissão estatal, no caso, é agravada pelo fato de que a operacionalização do autocontrole, pelos trabalhadores na indústria alimentícia, será certificada pela iniciativa privada e ocorrerá com base em “manuais de orientação” definidos pelos próprios empregadores, cabendo ao Estado o papel supletivo de verificação da aplicação dos manuais privados:

Art. 8º [...] § 3º A implementação dos programas de autocontrole de que trata o caput deste artigo poderá ser certificada por entidade de terceira parte, a critério do agente.

§ 4º O setor produtivo desenvolverá manuais de orientação para elaboração e implementação de programas de autocontrole, que serão disponibilizados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento por meio de registro eletrônico.

§ 5º Os programas de autocontrole serão definidos pelo estabelecimento e deverão atender, no mínimo, aos requisitos definidos em legislação, e caberá à fiscalização agropecuária verificar o cumprimento do descrito no programa de autocontrole da empresa.

É prudente observar que os trabalhadores não terão liberdade real para realizarem controle rígido de fiscalização, tampouco para condenarem lotes em razão de desconformidades no produto agropecuário que possam causar riscos à segurança do consumidor ou à saúde animal e à sanidade vegetal, pois colocarão em risco a relação de emprego existente com o proprietário do produto agropecuário a ser descartado.



Até a edição da Lei n. 14.515/2022, o papel de controle da segurança dos produtos de origem vegetal e, sobretudo, animal era realizado de forma permanente por servidores públicos federais, municipais ou estaduais, dotados de poder de polícia administrativa e investidos em cargos efetivos.

A relação de auditoria entre o Estado e o setor produtivo agropecuário é historicamente conflituosa e marcada pela contraposição dos interesses econômicos frente ao imperativo do interesse público na proteção integral da saúde da população.

Tanto é assim que o processo administrativo de fiscalização agropecuária, vigente sob a legislação anterior à edição da Lei n. 14.515/2022, garante ao agente produtor a possibilidade de interposição de recursos contra as medidas aplicadas pela fiscalização agropecuária, que, em âmbito federal, compete aos Auditores Fiscais Federais Agropecuários.

Com a superveniência da nova legislação, caso não concorde com a conclusão do trabalhador empregado, a empresa produtora poderá determinar a realização de nova inspeção por outro empregado, e assim por diante, até a certificação de regularidade almejada.

Assim, trabalhadores mais rígidos no exame de autocontrole terão seus empregos ameaçados, já que representarão uma ameaça ao crescimento econômico da empresa empregadora.

Justamente em razão de tal conflito, intrínseco à história da fiscalização agropecuária brasileira, é que recai ao Estado a função de fiscalização da atividade econômica (art. 174 da CF).

Mais especificamente, **o art. 225 da Constituição Federal impõe ao Poder Público assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado mediante o controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas e de substâncias que comportem risco para a vida**, a qualidade de vida e o meio ambiente, no âmbito da exploração ambiental (fauna e flora):

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...]

V - 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; [...]

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal considerou contrário à Constituição, em seu art. 225 e por violar o **princípio da proibição de retrocesso socioambiental**, norma do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que estabelecia a liberação tácita do registro de agrotóxicos sem o necessário e rigoroso exame de fiscalização em matéria de saúde pública pelas autoridades competentes e deferiu a Medida Cautelar na ADPF n. 656/DF:

AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO À SAÚDE. PORTARIA 43/2020 DA SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. REGULAMENTAÇÃO DA LEI 13.874/2019, A QUAL DISPÕE SOBRE LIBERDADE ECONÔMICA. PRAZOS PARA APROVAÇÃO TÁCITA DE USO DE AGROTÓXICOS, FERTILIZANTES E OUTROS QUÍMICOS. CONHECIMENTO. ENTRADA, REGISTRO E LIBERAÇÃO DE NOVOS AGROTÓXICOS NO BRASIL, SEM EXAME DA POSSÍVEL NOCIDADE DOS PRODUTOS. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. OFENSA, ADEMAIS, AO DIREITO À SAÚDE. PRESENTES O FUMUS BONI IURIS E O PERICULUM IN MORA. CAUTELAR DEFERIDA. [...]

IV - A portaria ministerial que, sob a justificativa de regulamentar a atuação estatal acerca do exercício de atividade econômica relacionada a agrotóxicos, para imprimir diretriz governamental voltada a incrementar a liberdade econômica, fere direitos fundamentais consagrados e densificados, há muito tempo, concernentes à Saúde Ambiental.

V- Cuida-se de “um campo da Saúde Pública afeita ao conhecimento científico e à formulação de políticas públicas relacionadas à interação entre a saúde humana e os fatores do meio ambiente natural e antrópico que a determinam, condicionam e influenciam, visando à melhoria da qualidade de vida do ser humano, sob o ponto de vista da sustentabilidade”. [...]

IX – Permitir a entrada e registro de novos agrotóxicos, de modo tácito, sem a devida análise por parte das autoridades responsáveis, com o fim de proteger o meio ambiente e a saúde de todos, ofende o princípio da precaução, ínsito no art. 225 da Carta de 1988. [...]

XI – A aprovação tácita dessas substâncias, por decurso de prazo previsto no ato combatido, viola, não apenas os valores acima citados, como também afronta o princípio da proibição de retrocesso socioambiental.

XII – *Fumus boni iuris e periculum in mora* presentes, diante da entrada em vigor da Portaria em questão no dia 1º de abril de 2020.

XIII – Medida cautelar concedida para suspender a eficácia dos itens 64 a 68 da Tabela 1 do art. 2º da Portaria 43, de 21 de fevereiro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Defesa Agropecuária, até a decisão definitiva do Plenário desta Corte na presente ADPF.

(STF, Plenário, ADPF 656 MC/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 22.6.2020)

Do mesmo modo, o procedimento de *autocontrole* de que trata o art. 8º c/c o art. 7º, III, da Lei n. 14.515/2022 admite a inação estatal em matéria de fiscalização agropecuária e autoriza a soberania privada no controle dos procedimentos, técnicas e substâncias empregados na produção de gêneros alimentícios destinados à população em geral.

Assim, o procedimento de *autocontrole* previsto no art. 8º da Lei n. 14.515/2022 é triplamente inconstitucional porque (i) incrementa os riscos à saúde, intrínsecos ao trabalho, e à saúde populacional (arts. 7º, XXII, e 196, *caput*); (ii) malfeire a proteção ao emprego dos trabalhadores nas indústrias alimentícias (art. 170, *caput*); e (iii) possibilita a renúncia do Estado ao poder-dever de fiscalização da produção em matéria agropecuária (art. 174 c/c art. 225, V e VII).

III.b – Inconstitucionalidade da certificação por credenciamento

O art. 3º da Lei n. 14.515/2022, em seu inciso V, conceitua o *credenciamento* como “o reconhecimento ou habilitação de pessoas físicas ou jurídicas pelo poder público, para execução de ações específicas relacionadas à defesa agropecuária”.

A aplicação de tal conceito é feita pelo art. 5º da norma questionada, que autoriza o Estado a habilitar pessoas físicas ou jurídicas para a realização de atividades relacionadas à defesa agropecuária:

Art. 5º O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e demais órgãos públicos integrantes do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) poderão credenciar pessoas jurídicas ou habilitar pessoas físicas para a prestação de serviços técnicos ou operacionais relacionados às atividades de defesa agropecuária.

§ 1º O credenciamento e a habilitação de que trata o caput deste artigo têm o objetivo de assegurar que os serviços técnicos e operacionais prestados estejam em consonância com o Suasa, não permitido aos credenciados ou habilitados desempenhar atividades próprias da



fiscalização agropecuária que exijam o exercício específico de poder de polícia administrativa.

§ 2º Norma específica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, definirá os processos de credenciamento de pessoas jurídicas, os serviços cujos credenciamentos serão obrigatoriamente homologados e as regras específicas para homologação.

§ 3º Norma específica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, definirá os processos de habilitação de pessoas físicas, observada a competência profissional, de acordo com o conhecimento técnico requerido para a etapa, o procedimento ou o processo para o qual o profissional será habilitado, e as regras específicas para homologação.

Em que pese a suposta limitação dos credenciados ao desempenho de “serviços técnicos ou operacionais relacionados às atividades de defesa agropecuária”, o art. 8º, § 3º, inclui, dentre as atribuições delegadas, a de certificar a implementação dos programas de autocontrole pelos agentes privados das cadeias produtivas do setor agropecuário:

Art. 8º Os agentes privados regulados pela legislação relativa à defesa agropecuária desenvolverão programas de autocontrole com o objetivo de garantir a inocuidade, a identidade, a qualidade e a segurança dos seus produtos. [...]

§ 3º A implementação dos programas de autocontrole de que trata o caput deste artigo poderá ser certificada por entidade de terceira parte, a critério do agente.

Além disso, a Lei n. 14.515/2022 admite o emprego desses agentes credenciados diretamente pelo Poder Público para “subsidiar a avaliação de registro de produtos”:

Art. 20. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento poderá dispor de especialistas para subsidiar a avaliação de registro de produtos, por meio de credenciamento, contratação de pessoa física ou jurídica ou ajustes com instituições de pesquisa públicas ou privadas, na forma prevista em regulamento, assegurada a confidencialidade em relação aos dados e às informações sobre os produtos e os agentes privados. Produção de efeitos

Parágrafo único. Todo processo de registro de produtos avaliado por especialistas terá supervisão de um auditor fiscal federal agropecuário, que será responsável pela aprovação definitiva da concessão do registro.

Os dispositivos em questão (art. 3º, V, art. 5º, art. 8º e art. 20) também colidem com a garantia de proteção à saúde dos trabalhadores (art. 7º, XXII), pois incrementam a vulnerabilidade à qual estarão expostos ao desempenharem os procedimentos **determinados** pelos empregadores no programa de *autocontrole* (igualmente inconstitucional, nos termos do item III.a).

O desempenho das funções de certificação de regularidade por particulares credenciados contribui para a redução da proteção à saúde da população como um todo, já que os produtos finais se destinam à alimentação da população brasileira, em nítida afronta ao dever do Estado de assegurar a promoção à saúde (art. 6º e art. 196 da CF).

Com efeito, os referidos protocolos privados de fiscalização sequer contarão com aprovação das autoridades públicas, mas apenas de “certificação” privada, própria ou de terceiros, conferida por empresas ou outros profissionais que atuam em regime concorrencial.

Trata-se de atribuição típica estatal, porquanto limita (ou condiciona) o exercício de direitos e a adoção de condutas por particulares à luz da previsão contida no § 1º do art. 3º. Justamente por isso é que, até a superveniência da Lei n. 14.515/2022, as atribuições de certificação de regularidade de condutas, no âmbito da defesa agropecuária, eram realizadas com exclusividade por servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, com poder de polícia administrativa.

A Lei n. 14.515/2022, portanto, malferia também a exigência constitucional que condiciona a investidura em cargos e empregos públicos à prévia aprovação em concurso público, contida no art. 37, II, da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

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;

A incompatibilidade do exercício de funções tipicamente estatais por agentes privados, com a Constituição Federal, pode ser verificada a partir da interpretação *a contrario sensu* da tese firmada no julgamento do Recurso Extraordinário n. 633.782, em regime de repercussão geral (Tema 532), pelo Supremo Tribunal Federal:

É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado **integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.**

A Suprema Corte definiu que o exercício do poder de polícia por pessoa jurídica de direito privado, *per se*, não é incompatível com a Constituição Federal, desde que integre a Administração Pública indireta e atue em regime não concorrencial.

No presente caso, a habilitação para a certificação de conformidade dos atos de particulares com as normas públicas (que se insere no ciclo do poder de polícia) foi delegada pelo legislador ordinário a pessoas físicas e jurídicas de direito privado, não integrantes da Administração Pública, e que atuam em regime concorrencial com finalidade lucrativa.

A manifestação do exercício do poder de polícia administrativa tem como propósito garantir o atendimento do interesse público subjacente à intervenção do Estado na atividade econômica, que na hipótese da exploração agropecuária se identifica na promoção e proteção à saúde da população.

Conforme reconhecido no voto-condutor do acórdão que definiu a tese do Tema 532 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro LUIZ FUX, o exercício do poder de polícia se desenvolve em 4 (quatro) fases: (i) a ordem de polícia, (ii) o consentimento de polícia, (iii) a fiscalização de polícia e (iv) a sanção de polícia.

Tais manifestações do poder de polícia foram explicitadas na doutrina administrativista,⁵ citada no acórdão de julgamento do RE n. 633.782/MG:

A ordem de polícia é o preceito legal básico, que possibilita e inicia o ciclo de atuação, servindo de referência específica de validade e satisfação a reserva constitucional (art. 5º, II), para que se não faça aquilo que possa prejudicar o interesse geral ou para que se não deixe fazer alguma coisa que poderá evitar ulterior prejuízo público, apresentando-se, portanto, sob duas modalidades [...], em que ambos os casos, a limitação é o instrumento básico da atuação administrativa de polícia. Essas modalidades, referem-se, portanto, respectivamente, a restrições e a condicionamentos. [...]

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 440/444.



O consentimento de polícia, em decorrência, é o ato administrativo de anuência que possibilita a utilização da propriedade particular ou o exercício da atividade privada, em todas as hipóteses legais em que a ordem de polícia se apresenta sob a segunda modalidade: com a previsão de reserva de consentimento, a provisão pela qual o legislador exige um controle administrativo prévio da efetiva compatibilização do uso de certo bem ou do exercício de certa atividade com o interesse público. [...]

Segue-se, no ciclo, **a fiscalização de polícia**, a função que se desenvolverá tanto para a verificação do cumprimento das ordens de polícia, e não apenas quanto à observância daquelas absolutamente vedatórias, que não admitem exceções, como para constatar se, naquelas que foram consentidas, não ocorrem abusos do consentimento nas utilizações de bens e nas atividades privadas, tanto nos casos de outorga de licenças como de autorizações.

A utilidade da fiscalização de polícia é, portanto, dupla: porque, primeiramente, realiza a prevenção das infrações pela observação do adequado cumprimento, por parte dos administrados, das ordens e dos consentimentos de polícia; e, em segundo lugar, porque prepara a repressão das infrações pela constatação formal da existência de atos infratores. [...]

Finalmente, falhando a fiscalização preventiva, e verificada a ocorrência de infrações às ordens de polícia e às condições de consentimento, desdobra-se a fase final do ciclo jurídico em estudo, com **a sanção de polícia** – que vem a ser a função pela qual se submete coercitivamente o infrator a medidas inibidoras (compulsivas) ou dissuasoras (suasivas) impostas pela Administração.

Como se observa, a Lei n. 14.515/2022 promove o desmantelamento de todas as fases do poder de polícia estatal sobre a produção agropecuária brasileira, por três razões adiante expostas.

Em primeiro lugar, porque suprime a *ordem de polícia* e a *fiscalização de polícia* dos agentes estatais, transferindo-as aos próprios fiscalizados (*rectius*: abole o controle de sanidade prévio e simultâneo à produção dos produtos de origem animal e vegetal).

Em segundo lugar, porque delega a atribuição do *consentimento de polícia* a pessoas físicas e jurídicas com fins lucrativos, **submetidas ao regime de direito privado**, meramente credenciadas pelo MAPA.

Em terceiro lugar, diante da ausência de meios legais para a realização da fiscalização (vide tópico III.a) e a supressão das demais fases do poder de polícia, a *sanção de polícia* se torna inexecutável e impraticável sobre a produção agropecuária nacional.

Em razão do exposto, não há apenas violação à garantia de acesso de cargos públicos por meio de concurso público, mas também há violação à Continuidade em razão da delegação de poder de polícia a agente privado que atua com finalidade lucrativa.

III.c – Inconstitucionalidade formal da inclusão da agricultura familiar no rol de produtores cuja adesão aos procedimentos de autocontrole é facultativa

O dispositivo contido no art. 8º, § 6º, da Lei n. 14.515/2022 não obedeceu ao devido processo legislativo estabelecido pela Constituição Federal.

O dispositivo em questão foi inicialmente aprovado pela Câmara dos Deputados com a seguinte redação:

Art. 8º [...] § 6º O disposto nesse artigo não se aplicará compulsoriamente **aos agentes da produção primária agropecuária**, os quais poderão aderir voluntariamente a programas de autocontrole por meio de protocolo privado de produção.

Já no Senado Federal, a proposta de redação do § 6º acima transcrita foi modificada para incluir a “agricultura familiar” no rol de atividades cuja adesão aos programas de autocontrole é facultativa. Tal alteração ocorreu no Plenário do Senado Federal, conforme o seguinte trecho das notas taquigráficas da sessão deliberativa de 20 de dezembro de 2022:

O SR. LUIS CARLOS HEINZE (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PP - RS. Como Relator.) - Senador Jean Paul, Senador Fávoro, eu vou só aceitar a redação proposta pelo Senador Paulo Rocha, que faz uma explicitação no art. 8º, § 6º, da forma que ele leu, só acrescentando então "de agricultura familiar" nesse § 6º. Eu acho que isso pacifica a situação, de acordo com a sugestão do Senador Paulo Rocha, na mesma linha que o Senador Jean Paul iria falar. E agora, sobre esse assunto, então, eu peço à Secretaria da Mesa para fazer esse registro, porque eu acho que nós acrescentamos a esse nosso relatório aqui. [...]

Em razão de tal aprovação, ocorrida em sessão deliberativa ordinária, o dispositivo em epígrafe foi encaminhado, juntamente com os demais dispositivos do Projeto de Lei n. 1.293, à sanção do Chefe do Poder Executivo.

Após a aprovação, a Lei n. 14.515/2022 foi publicada com a seguinte redação do art. 8º, § 6º:

Art. 8º § 6º O disposto neste artigo não se aplicará compulsoriamente **aos agentes da produção primária agropecuária e da agricultura familiar**, os quais poderão aderir voluntariamente a programas de autocontrole por meio de protocolo privado de produção.

A alteração em questão não tratou de mero ajuste da redação sem modificação de sentido, mas de inclusão de nova categoria de produtores dentre aqueles cuja adoção dos procedimentos de *autocontrole* é facultativa.

Diante do aumento do rol de agentes excepcionados da regra do *autocontrole*, a então proposta *de lege ferenda* deveria, obrigatoriamente, ter retornado à Câmara dos Deputados para que pudesse ser novamente votada, conforme determinação do art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal da 1988:

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

No entanto, a proposta foi encaminhada no dia seguinte à alteração do dispositivo para a sanção do Chefe do Poder Executivo, ocorrida em 29 de dezembro de 2022, em evidente afronta ao devido processo legislativo, razão pela qual o art. 8º, § 6º, deve ser declarado inconstitucional.

III.d – Inconstitucionalidade formal e material da prorrogação das contratações temporárias

Outro vício formal se apresenta na aprovação do art. 47 da Lei n. 14.515/2022, editado para dar nova redação ao art. 1º da Lei n. 13.996/2020, a fim de prorrogar, por mais 6 (seis) anos, 239 (duzentos e trinta e nove) contratos por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público:

Art. 47. O art. 1º da Lei nº 13.996, de 5 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação, numerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“Art. 1º Fica o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento autorizado a prorrogar por 6 (seis) anos, além do limite estabelecido no inciso I do parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 239 (duzentos e trinta e nove) contratos por tempo

determinado de médico veterinário, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, firmados com fundamento na alínea “f” do inciso VI do caput do art. 2º da referida Lei.

§ 1º A prorrogação de que trata o caput deste artigo é aplicável aos contratos firmados a partir de 20 de novembro de 2017.

§ 2º A prorrogação de que trata o caput deste artigo não será autorizada enquanto não for publicada a lei orçamentária com a autorização e a dotação suficiente ou a sua alteração, nos termos do inciso II do § 2º do art. 109 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.” (NR)

O referido dispositivo, **incluído por emenda parlamentar na Câmara dos Deputados**, trata de cargos e empregos públicos da União, matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo à luz do art. 61, § 1º, II, alíneas “a” e “c”, da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

É prudente observar que não há vedação à apresentação de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, no entanto, tais emendas devem guardar pertinência com o objeto da proposta e não podem invadir matéria reservada ao Poder Executivo, conforme se extrai do julgamento da ADI n. 2.305/ES, cujo acórdão tem a seguinte ementa:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Arts. 22 e 25 da Lei Complementar n. 176/2000, do Estado do Espírito Santo. Competência Legislativa. Administração pública. Procuradoria-Geral do Estado. Organização. Designação de procuradores para atuar noutra Secretaria.



Disciplina de processos administrativos. Criação de cargos na Secretaria da Educação. Inadmissibilidade. Matérias de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Normas oriundas de emenda parlamentar. Irrelevância. Temas sem pertinência com o objeto da proposta do Governador. Aumento de despesas, ademais. Ofensa aos arts. 61, § 1º, inc. II, “a”, “b” e “e”, e 63, inc. I, da CF. **Ação julgada procedente. Precedentes. São inconstitucionais as normas que, oriundas de emenda parlamentar, não guardem pertinência com o objeto da proposta do Governador do Estado e disponham, ademais, sobre organização administrativa do Executivo e criem cargos públicos.** (STF, Plenário, ADI 2.305, Relator Ministro Cezar Peluso, julgado em 30.6.2011, grifos aditados)

Além de (i) invadir matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “a” e “c”), a inclusão do art. 47 com o objetivo de prorrogar o prazo de duração de cargos temporários (ii) não guarda correlação direta com o objeto da proposta apresentada pelo Presidente da República, que era restrito aos programas de *autocontrole* e ao processo administrativo sancionador em matéria agropecuária; e (iii) provoca aumento de despesa, na medida em que a prorrogação extraordinária de um gasto temporário, **por período 3 (três) vezes superior ao inicialmente previsto**, tem efeito direto no aumento de despesa obrigatória futura.

Tanto é assim que a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados incluiu nova emenda para acrescentar novo parágrafo à redação *de lege ferenda* do art. 1º da Lei n. 13.996/2020, que reconhece o impacto orçamentário de tal prorrogação:

§ 2º A prorrogação de que trata o caput deste artigo não será autorizada enquanto não for publicada a **lei orçamentária com a autorização e a dotação suficiente ou a sua alteração**, nos termos do inciso II do § 2º do art. 109 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.

Trata-se de proposição que não afasta, senão revela, a inconstitucionalidade formal de tal dispositivo, que deve ser declarada pelo Supremo Tribunal Federal para a cessação definitiva de seus efeitos.

Ainda que não fosse a citada inobservância das regras do processo legislativo,⁶ o art. 47 da Lei n. 14.515/2022 é materialmente contrário às disposições constitucionais

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 780.

que versam sobre a contratação temporária de servidores e empregados públicos, em especial, ao art. 37, IX:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

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

A Constituição não veda a contratação de servidores ou empregados por tempo determinado, tampouco estabelece prazo de duração do vínculo laboral, mas **condiciona a sua realização à existência de “necessidade temporária de excepcional interesse público”.**

Tal ressalva é replicada no *caput* do art. 1º da Lei n. 8.745/1993, editada para regulamentar o comando constitucional inserto no art. 37, IX, da CF. Em relação às atividades de vigilância e inspeção, vinculadas à defesa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, somente são consideradas “de excepcional interesse público” aquelas destinadas ao 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, nos termos do art. 2º, VI, “f”, da Lei n. 8.745/1993:

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;

Delimitado o arcabouço constitucional e legal aplicáveis às contratações temporárias, exsurge a conclusão de que se trata de uma ferramenta administrativa que somente deve perdurar até a satisfação da necessidade temporária, seja pela extinção da situação de excepcional interesse público, seja pela promoção de concursos públicos para

provimento de cargos efetivos ou, ainda, pela movimentação de servidores para a adequação dos quantitativos necessários (v.g., remoção de ofício).

Dentro da única abordagem hermenêutica cabível, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é inequívoca em asseverar que **“a exceção prevista no inciso IX do art. 37 da CF deve ser interpretada restritivamente**, cabendo ao legislador infraconstitucional a observância dos requisitos da reserva legal, da atualidade do excepcional interesse público justificador da contratação temporária e da temporariedade e precariedade dos vínculos contratuais”:

CONSTITUCIONAL. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES (ART. 37, IX, CF). LEI COMPLEMENTAR 12/1992 DO ESTADO DO MATO GROSSO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS.

1. A Constituição Federal é **intransigente em relação ao princípio do concurso público como requisito para o provimento de cargos públicos** (art. 37, II, da CF). A exceção prevista no inciso IX do art. 37 da CF deve ser interpretada restritivamente, cabendo ao legislador infraconstitucional a observância dos requisitos da reserva legal, da atualidade do excepcional interesse público justificador da contratação temporária e da temporariedade e precariedade dos vínculos contratuais.

2. A Lei Complementar 12/1992 do Estado do Mato Grosso valeu-se de termos vagos e indeterminados para deixar ao livre arbítrio do administrador a indicação da presença de excepcional interesse público sobre virtualmente qualquer atividade, admitindo ainda a prorrogação dos vínculos temporários por tempo indeterminado, em franca violação ao art. 37, IX, da CF.

3. Ação direta julgada procedente, para declarar inconstitucional o art. 264, inciso VI e § 1º, parte final, da Lei Complementar 4/90, ambos com redação conferida pela LC 12/92, com efeitos ex nunc, preservados os contratos em vigor que tenham sido celebrados exclusivamente com fundamento nos referidos dispositivos, por um prazo máximo de até 12 (doze) meses da publicação da ata deste julgamento.

(STF, Plenário, ADI n. 3.662/MT, Relator Ministro Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão Ministro Alexandre de Moraes, DJe 24.4.2018; grifos adotados)

Não se pode, sob pena de violação ao art. 37, IX, da Constituição Federal, promover ou prorrogar *ad aeternum* a contratação de pessoal por tempo determinado para solucionar problemas de carência de mão de obra cujo caráter é permanente. A propósito, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se nestes termos ao julgar o Recurso Extraordinário n. 658.026-RG, no qual explicitou o alcance da previsão constitucional que limita esse tipo de contratação:



RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DE TRECHO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS QUE REPETE TEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO PROCESSADO PELA CORTE SUPREMA, QUE DELE CONHECEU. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDIMENTO A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. PREVISÃO EM LEI MUNICIPAL DE ATIVIDADES ORDINÁRIAS E REGULARES. DEFINIÇÃO DOS CONTEÚDOS JURÍDICOS DO ART. 37, INCISOS II E IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. RECURSO PROVIDO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA MUNICIPAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. [...]

3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração. [...]

(STF, Plenário, RE 658026, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 9.4.2014, publicado em 31.10.2014, grifos aditados)

Em relação à vedação da utilização de contratações temporárias para suprir atividades públicas de natureza permanente, destaca-se o seguinte trecho do voto-condutor do acórdão, de lavra do Ministro DIAS TOFFOLI (relator) no julgamento do paradigma:

Feitas essas considerações, há que se compreender o sentido do comando “necessidade temporária” inscrito no texto.

Essa cláusula constitucional excepcionadora e autorizativa destina-se aos casos em que, comprovadamente, há necessidade temporária de pessoal, desde que a situação esteja previamente estabelecida na lei.

Assim sendo, não há como se admitir possa a lei abranger serviços permanentes de incumbência do Estado, tampouco aqueles de natureza previsível, para os quais a Administração Pública deva criar e preencher, de forma planejada, os cargos públicos suficientes ao adequado e eficiente atendimento às exigências públicas, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade e ineficiência administrativa, sem prejuízo de, havendo omissão abusiva com o preenchimento dos requisitos

subjetivos, configurar a conduta a prática de improbidade administrativa.

Isso porque, embora a natureza da atividade pública, por si só, não afaste, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira, **não há dúvida de que a nossa Carta Magna não permite que a Administração se utilize da contratação temporária para suprir, de forma artificial, atividades públicas de natureza permanente.**

É sabido que a omissão de alguns gestores públicos, ou mesmo a má gestão dos entes da Administração Pública direta e indireta, vêm criando artificialmente as necessidades, que de temporárias não se tratam. É também notório que o interesse público, que deveria ser excepcional para a contratação temporária, muitas vezes acaba por se tornar permanente, em razão das contingências já descritas, em especial pela omissão abusiva da Administração Pública. (grifos aditados)

No presente caso, a prorrogação das contratações, que somada ao prazo máximo previsto na Lei n. 8.745/1993 alcançará o íterim de 8 (oito) anos, revela que não se trata de necessidade temporária, mas sim de demanda permanente do serviço público e cuja única solução compatível com a Constituição Federal reside na abertura de concurso público para provimento de cargos efetivos.

Somados, tais aspectos evidenciam a patente inconstitucionalidade do art. 47 da Lei n. 14.515/2022, que deve ser declarada pelo Supremo Tribunal Federal.

IV – MEDIDA CAUTELAR

Os requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar estão inequivocamente presentes na espécie dos autos.

A **plausibilidade do direito** foi demonstrada pelos argumentos expostos (tópicos III.a, III.b, III.c e III.d acima), que evidenciam a manifesta incompatibilidade das normas impugnadas com diversos dispositivos da Constituição Federal, resumidos no seguinte quadro demonstrativo:

	Lei n. 14.515/2022	Constituição Federal
Autocontrole	Art. 3º, inc. VIII; art. 8º; art. 7º, inc. III.	Art. 6º, <i>caput</i> ; art. 7º, inc. XXII; art. 174, <i>caput</i> ; art. 196, <i>caput</i> ; art. 225, inc. V e VII.



Credenciamento	Art. 3º, inc. V; art. 5º; art. 8º, § 3º; art. 20.	Art. 6º, <i>caput</i> ; art. 7º, inc. XXII; art. 196, <i>caput</i> ; art. 37, inc. II.
Agricultura familiar	Art. 8º, § 6º.	Art. 65, parágrafo único.
Contratação temporária	Art. 47	Art. 61, inc. II, alíneas “a” e “c”; art. 37, inc. IX.

As normas impugnadas incrementam os riscos à **saúde dos trabalhadores das indústrias alimentícias**, especialmente os que estão em exercício nos estabelecimentos frigoríficos e abatedouros, notadamente por submetê-los ao contato direto com produtos potencialmente lesivos à integridade física, sem a presença qualificada do Estado para a identificação prévia e a tomada de providências preventivas.

Além disso, **coloca em grave risco a saúde pública**, por permitir que produtos alimentícios de origem animal e vegetal sejam produzidos e comercializados sem o devido controle estatal de sanidade e segurança, certificados apenas por particulares que atuam em regime concorrencial e têm finalidade lucrativa.

O **perigo na demora**, por sua vez, decorre do início da produção de efeitos da Lei n. 14.515/2022, vigente a partir de 30 de dezembro de 2022 – data de sua publicação (art. 51 da Lei n. 14.515/2022).

Corroborando a urgência o fato de que, no mesmo dia da sanção presidencial à Lei n. 14.515/2022, ocorrida em 29 de dezembro de 2022, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Secretaria de Defesa Agropecuária, deu início à publicação de atos infralegais regulamentares a fim de viabilizar a imediata implementação do *autocontrole* pelo setor produtivo.

A esse exemplo, cita-se a Portaria SDA/MAPA n. 736, de 29 de dezembro de 2022, que aprovou os “procedimentos para adesão dos abatedouros frigoríficos ao sistema de inspeção *post mortem* com base em risco, aplicáveis aos frangos de corte” (doc. x + 4). O ato regulamentar transferiu do Estado aos trabalhadores da indústria alimentícia as competências de avaliação, classificação e controle (*rectius*: fiscalização) dos produtos e procedimentos de abate, adotados pelos empregadores dos trabalhadores da indústria alimentícia, sob o ponto de vista industrial e sanitário.

Trata-se de **medida urgente** amparada nos princípios da prevenção e da precaução, próprios de demandas em matéria de saúde pública, e da proibição ao

retrocesso socioambiental, conforme explicitado no acórdão de julgamento da Medida Cautelar na ADI n. 6.625/DF:

[...] a insidiosa moléstia causada pelo novo coronavírus segue infectando e matando pessoas, em ritmo acelerado, especialmente as mais idosas, acometidas por comorbidades ou fisicamente debilitadas. Por isso, a prudência – amparada nos princípios da prevenção e da precaução, que devem reger as decisões em matéria de saúde pública – aconselha que as medidas excepcionais abrigadas na Lei n. 13.979/2020 continuem, por enquanto, a integrar o arsenal das autoridades sanitárias para combater a pandemia.

(STF, Plenário, ADI 6625 MC-Ref, excerto do voto do Relator Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 8.3.2021, publicado em 12.4.2021)

A distinção entre os princípios da prevenção e da precaução foi feita pelo próprio Relator, ao dispor na parte final da decisão que “o primeiro tem incidência nas hipóteses de certeza (relativa) de danos e riscos, ao passo que o princípio da precaução, diversamente, tem incidência nas hipóteses de riscos e danos incertos” (p. 6 do voto).

Ainda sobre o tema, ao julgar o RE n. 627.189/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema n. 479/STF), o Supremo Tribunal Federal definiu os contornos da aplicação do princípio da precaução nas decisões judiciais que versam sobre saúde pública e meio ambiente (como na hipótese presente), conforme o seguinte excerto do acórdão, de lavra do Ministro DIAS TOFFOLI:

O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela administração pública.

(STF, Plenário, RE 627.189/SP, excerto do voto do Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 8.6.2016, publicado em 3.4.2017)

Portanto, diante das diversas inconstitucionalidades demonstradas na presente ação direta de inconstitucionalidade, de ordens materiais e formais, os

dispositivos questionados devem ser suspensos *ad cautelam* para impedir o exercício das atribuições de fiscalização, de garantia da sanidade e de embarços (*v.g.*, condenação ou aproveitamento condicional de carcaças de animais) dos produtos agropecuários pelos empregados dos estabelecimentos das cadeias produtivas do setor agropecuário.

Por tudo, estão demonstrados os requisitos necessários à concessão da medida cautelar requerida, com fulcro nos arts. 10 e 11 da Lei n. 9.868/1999.

V – PEDIDO

Por todo o exposto, requer-se:

1) seja a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade recebida e processada, com os documentos que a instruem, nos termos dos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, IX, da Constituição Federal e do art. 2º, IX, da Lei n. 9.868/1999;

2) seja concedida medida liminar acautelatória para **suspender os efeitos das normas impugnadas** (art. 3º, inc. V e VIII; art. 5º; art. 7º, inc. VII; art. 8º; art. 20 e art. 47, todos da Lei n. 14.515/2022) **até o julgamento final da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade**, na forma dos arts. 10 e 11 da Lei n. 9.868/1999; ou

2.1) subsidiariamente, seja aplicado o rito sumário, previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999, em virtude da relevância e da dimensão da matéria;

3) sejam solicitadas informações à Presidência da República, e sejam ouvidos, ainda, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, em consonância com os arts. 6º e 8º da Lei n. 9.868/1999;

4) seja, ao final, confirmada a medida cautelar e julgado procedente o pedido para declarar, em definitivo, a inconstitucionalidade dos art. 3º, inc. V e VIII; art. 5º; art. 7º, inc. VII; art. 8º; art. 20 e art. 47, todos da Lei n. 14.515/2022, em razão de suas incompatibilidades com os art. 6º, *caput*; art. 7º, inc. XXII; art. 37, inc. II e IV; art. 61, § 1º, inc. II, alíneas “a” e “c”; art. 65, parágrafo único; art. 174, *caput*; art. 196, *caput*; e art. 225, inc. V e VII, todos da Constituição Federal.

Para fins meramente fiscais, atribui à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Requer, por fim, que, das futuras publicações, conste o nome do advogado Antônio Torreão Braz Filho, OAB/DF 9.930.

Nesses termos.

Brasília, 1º de fevereiro de 2022.

Antônio Torreão Braz Filho
OAB/DF 9.930

Thiago Linhares de Moraes Bastos
OAB/DF 53.121

João Pereira Monteiro Neto
OAB/DF 28.571

Ana Torreão Braz Lucas de Moraes
OAB/DF 24.128