



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADOS CJU/RS

MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL Nº 03/2018/CJU-RS/CGU/AGU

NUP: 00401.000164/2018-51

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - CJU/RS

ASSUNTOS: VIGILÂNCIA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA

EMENTA: Parecer referencial. Administrativo. Indenização por abate sanitário. Lei nº 569/1948. Hipótese de parecer facultativo. Orientações

A Ilm^a Sra. Consultora Jurídica da União no RS nos distribuiu a incumbência de análise jurídica quanto ao pagamento de indenização pelo sacrifício de bovídeos, diante de teste conclusivo para tuberculose para fins do Programa Nacional de Controle e Erradicação da Brucelose e Tuberculose Animal, instituído por meio da Instrução Normativa nº 06, de 08 de janeiro de 2004, para efeito de emissão de manifestação referencial, na forma da Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União.

2. O evento é de cunho repetitivo, ademais consistindo em hipótese de *processo administrativo de outorga*, hipótese que recomenda a adoção do instrumento do Parecer Referencial.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Da possibilidade jurídica deste parecer

3. Este parecer atende a situação enquadrável na Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, a dispensar de análise individualizada pelos órgãos consultivos os processos que envolvam matérias idênticas e recorrentes, mediante análise pela via do parecer referencial, nas seguintes hipóteses:

a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos;

b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

4. Quanto à primeira hipótese, temos que é atendida pela demonstração do volume de consultas, tendo o sacrifício de bovídeos no âmbito do Programa Nacional de Erradicação de Zoonoses sido responsável, entre 2016 e o primeiro trimestre do corrente ano, pela movimentação de 332 processos, assim distribuídos:

2016: 46 consultas

2017: 237 consultas

Primeiro trimestre de 2018: 49 consultas

5. Já quanto à segunda hipótese, temos minuciosa normatização, declarado o direito à indenização nos arts. 1º, 2º, 3º e 5º da Lei nº 569/1948, e regulado o correspondente processo administrativo no Capítulo IX da

Instrução Normativa nº 06, de 08 de janeiro de 2004, da SDA/MA, bem como no Decreto 27.932/50, obedecidas as disposições dos artigos 63 e ss. do Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal aprovado pelo Decreto nº 24.548, de 3 de julho de 1934, **dando ao tema o traço necessário da conferência da instrução dos pedidos segundo parâmetro normativo objetivamente estipulado.**

6. ***Aqui devemos registrar nosso entendimento de que o parecer em questão não integra obrigatoriamente a instrução do processo, ante a inexistência de norma legal nesse sentido***, como, por exemplo, o faz a Lei de Licitações, cujo art. 38, parágrafo único, o inclui expressamente entre os elementos de instrução dos respectivos processos. Certo é que, quando acudirem ao Administrador dúvidas acerca da regularidade do procedimento, lhe será facultado requerer parecer jurídico, o que se dará, contudo, não como requisito formal do processo, mas sim como resposta a consulta específica. Com a Lei do Processo Administrativo (L.9784/99, especificamente seu art. 42) consagrou-se o entendimento de que o parecer jurídico é, em princípio, facultativo, somente se tornando elemento essencial ao ato administrativo diante de expressa determinação legal a respeito.

7. Isso assim o é porque o direito à indenização não é ato negocial regido pela Lei 8.666/93, não é *facultas agendi*, e sim *norma agendi*, ***consumando-se mediante procedimento de liquidação e empenho de despesa***, conforme descrito nos arts. 58 e ss. da Lei 4.320/64, sobre o qual destacamos o seguinte:

“O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. (art. 58 da lei nº 4.320/64)

“É vedado a realização de despesa sem prévio empenho”. (art. 60 da Lei nº 4.320/64).

“Para cada empenho será extraído um documento denominado ‘Nota de Empenho’ que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria”. (art. 61 da Lei 4.320/64)

“O empenho será formalizado no documento ‘Nota de Empenho’, do qual constará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária e o acompanhamento da programação financeira”. (IN/DTN nº 10/91)

“Os créditos serão utilizados mediante empenho:

ordinário – quando se tratar de despesa de valor determinado e o pagamento deva ocorrer de uma só vez;

estimativo – quando se tratar de despesa cujo montante não se possa determinar;

global – quando se tratar de despesa contratual e outra de valor determinado, sujeitas a parcelamento”. (IN/DTN nº 10/91)

“A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação”. (art. 63 e § 1º da Lei nº 4.320/64)

PAGAMENTO

“A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”. (art. 64 da Lei nº 4.320/64)

8. Sem embargo do que foi dito, o Parecer DECOR/CGU/AGU nº 72/2015 já observara a admissibilidade da sujeição do tema ao tratamento por meio de Parecer Referencial, conforme se pode verificar na respectiva ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. ASSESSORAMENTO JURÍDICO. DESNECESSIDADE DE ANÁLISE JURÍDICA INDIVIDUALIZADA. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55/2014. EMISSÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS ESTAMPADOS NA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55/2014.

Entende-se que a existência de manifestação jurídica referencial e a obediência a todos os requisitos constantes da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 justificam a desnecessidade de análise jurídica individualizada dos processos que cuidam de indenização pelo sacrifício de bovino positivo para tuberculose.

Esses os fundamentos que demonstram o cabimento de elaboração de manifestação consultiva referencial, nos termos da ON AGU nº 55/2014.

II – O DIREITO

9. Dispõem os arts. 1º, 2º, 3º e 5º da Lei nº 569/1948:

“Art. 1º Sempre que, para salvar a saúde pública ou por interesse da defesa sanitária animal, venha a ser determinado o sacrifício de animais doentes, destruição de coisas ou construções rurais, caberá ao respectivo proprietário indenização em dinheiro, mediante prévia avaliação.

Art. 2º Serão sacrificados os animais atingidos por qualquer das zoonoses especificadas no artigo 63 do Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal, aprovado pelo Decreto nº 24.548, de 3 de julho de 1934.

Art. 3º A indenização devida pelo sacrifício do animal será paga de acordo com as seguintes bases:

a) quarta parte do valor do animal, se a doença for tuberculose;

b) metade do valor; nos demais casos;

c) valor total do animal, quando a necropsia ou outro exame não confirmar o diagnóstico clínico.

Art. 5º A avaliação será feita por uma comissão, composta de um representante do Governo Federal, obrigatoriamente profissional em veterinária, um representante do Governo Estadual e um representante das Associações Rurais criadas pelo Decreto-lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945, substituído o último nas zonas ou regiões onde não existirem tais entidades, por um ruralista de reconhecida capacidade técnica, indicado pela parte interessada.”

10. O art. 8º do Decreto nº 27.932/1950 dispõe que:

“Art. 8º O valor atribuído pela Comissão Avaliadora aos animais sacrificados e às coisas e construções destruídas, na forma do art. 5º e seu parágrafo, representará a base sobre a qual será calculada a indenização a que se refere o art. 1º da Lei nº 569, de 21 de dezembro de 1948, atendendo ao disposto nos incisos

seguintes: [...] II. se o diagnóstico for tuberculose, a importância da indenização será da quarta parte do valor de avaliação;”

11. Quanto ao ônus da indenização, o art. 6º da Lei nº 569/1948 estabelece que:

“Art. 6º A indenização será paga pelo Governo da União à conta da dotação consignada em orçamento especialmente para esse fim de crédito adicional a que se dê o mesmo destino ou da dotação orçamentária destinada às despesas com a profilaxia e combate a epizoonias.

§ 1º. Quando houver acordo ou convênio entre o Governo da União e o do Estado com a contribuição de uma ou outra entidade, para execução de serviços públicos de defesa sanitária animal um terço da indenização sairá da contribuição estadual, saindo da contribuição federal os dois terços restantes.

§ 2º. Na hipótese do § 1º deste artigo, se os animais que vierem a ser sacrificados estiverem em propriedades localizadas na faixa de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, e os sacrifícios decorrerem da aplicação de medidas sanitárias de combate ou erradicação da febre aftosa, a integralidade da indenização poderá ser arcada pela União. (Incluído pela Lei 11.515, de 2007)”.

12. O art. 7º da referida lei, por sua vez, estabelece regra de prescrição:

“Art. 7º O direito de pleitear a indenização prescreverá em 180 (cento e oitenta) dias, contados da data em que for sacrificado o animal ou destruída a coisa”.

13. Finalmente, o rito da verificação do evento ensejado da indenização e do seu pagamento se encontra especificado no regulamento aprovado pelo Decreto 27.932/50:

“Art. 1º O sacrifício de animais portadores de qualquer das zoonoses especificadas no artigo seguinte e a destruição de coisas e construções rurais, no interesse da saúde pública ou da defesa sanitária animal, serão autorizadas pelo Diretor da Divisão de Defesa Sanitária Animal (D.D.S.A.), do Departamento Nacional da Produção Animal (D.N.P.A.), do Ministério da Agricultura, por proposta do Chefe da Inspeção Regional, da mesma Divisão, em cuja jurisdição se impuser a aplicação das referidas medidas.

§ 1º O cumprimento do disposto neste artigo deverá ser realizado no menor prazo possível, após a avaliação de que cuidam os artigos 5º e 6º.

§ 2º Se a ocorrência determinante do sacrifício for de natureza que justifique providência imediata e verificar-se fora do Distrito Federal, a autorização poderá caber ao próprio Chefe da Inspeção Regional, ratificada posteriormente pelo Diretor da D.D.S.A.

Art. 2º São passíveis de sacrifícios os animais atacados de mormo, raiva, pseudo-raiva, tuberculose, pulrose, peste suína e quaisquer doenças infecto-contagiosas não oficialmente reconhecidas como existentes no País, bem como todos aqueles que, tendo tido contacto, direto ou indireto, com animais doentes, sejam, a juízo da autoridade sanitária competente, considerados suspeitos de contaminação e possam representar perigo de disseminação da doença.

Art. 3º Autorizado o sacrifício, na forma do artigo 1º deste Regulamento, o Chefe da Inspeção Regional de Defesa Sanitária Animal proferirá despacho designando a Comissão Avaliadora de que trata o [art. 5º da Lei nº 569, de 21 de dezembro de 1948](#), e declarando nominalmente o representante do Governo Federal, a quem caberá a Presidência da Comissão.

§ 1º Como representante da Associação Rural, se esta existir na região, será designado o seu presidente, o qual poderá delegar a outro associado de sua imediata confiança competência para representá-lo na Comissão Avaliadora.

§ 2º Não existindo na região Associação Rural, será designado, em lugar do representante daquela entidade, um ruralista de reconhecida capacidade técnica, escolhido pela parte interessada.

§ 3º Quando as medidas prescritas pelo artigo 1º deverem ser tomadas no Distrito Federal, as providências, contidas neste artigo, da alçada do Chefe da Inspeção Regional, caberão ao Diretor da D. D. S. A.

Art. 4º Proferido o despacho estipulado no artigo anterior, a autoridade que o lavrar comunicará sua decisão ao órgão estadual e à Associação Rural competentes, ou àquele e à parte interessada, na hipótese prevista no § 2º do artigo anterior, aos quais incumbirá promover as providências necessárias para que seus representantes compareçam ao local em que tiver de verificar-se o sacrifício dos animais ou a destruição de objetos

ou construções rurais.

Art. 5º A avaliação dos animais a serem sacrificados far-se-á tomando-se por base seu valor em face das características raciais, idade, sexo, fim econômico e outros elementos, a juízo da Comissão.

.....

Art. 6º A avaliação do animal deverão suceder, imediatamente, o seu sacrifício e a respectiva necropsia, realizada perante a Comissão Avaliadora, para efeito de confirmação do diagnóstico.

§ 1º Realizada a necropsia, colher-se-á material para posterior exame em laboratório da D.N.P.A., se subsistirem dúvidas sobre o diagnóstico.

§ 2º A juízo da Comissão Avaliadora, na hipótese de aproveitamento condicional do animal, o sacrifício será efetuado no matadouro mais próximo, cabendo a Inspeção Regional a tomada das providências tendentes a evitar qualquer possibilidade de disseminação da doença.

Art. 7º A destruição dos cadáveres, objetos e construções deverá ser realizado por inumação profunda ou pelo fogo, conforme o caso.

Art. 8º O valor atribuído pela Comissão Avaliadora aos animais sacrificados e às coisas e construções destruídas, na forma do art. 5º e seu parágrafo, representará a base sobre a qual será calculada a indenização a que se refere o [art. 1º da Lei nº 569, de 21 de dezembro de 1948](#), atendendo ao disposto nos incisos seguintes:

I - a importância da indenização corresponderá ao valor total da avaliação:

a) quando não for, pela necropsia ou por exames posteriores, confirmado o diagnóstico de suspeição;

b) quando se tratar de coisas e construções rurais;

II - se o diagnóstico for tuberculose, a importância da indenização será da quarta parte do valor de avaliação;

III - a importância da indenização corresponderá à metade do valor atribuído na avaliação, nos demais casos, com as exceções previstas no § 2º deste artigo.

§ 1º Quando houver aproveitamento condicional, a importância da indenização resultará da diferença entre o arbitrado na forma deste artigo e a quantia apurada no referido aproveitamento, mediante comprovação hábil, salvo se se tratar de reprodutores com características raciais de valor zootécnico, caso em que não será feito o aludido desconto.

§ 2º Não caberá qualquer indenização, quando a zoonose motivadora do sacrifício for a raiva, a pseudo-raiva ou outra doença considerada incurável ou letal.

Art. 9º Feito o arbitramento da indenização, a Comissão Avaliadora lavrará um auto de avaliação, em três vias, das quais a primeira será entregue, à guisa de notificação, à parte interessada, a segunda remetida à D.D.S.A., para ser anexada ao processo de indenização que se iniciará com requerimento do interessado na forma do artigo 10, e a terceira ficará arquivada na Inspeção Regional respectiva ou na D.D.S.A., caso a ocorrência se dê no Distrito Federal.

§ 1º O auto de avaliação mencionado neste artigo, além de outros pormenores, a juízo da Comissão, conterá:

a) declaração do sacrifício do animal ou animais e da destruição dos objetos ou construções rurais;

b) nome, nacionalidade, residência e profissão do proprietário;

c) espécie, raça, idade aproximada, marca e outros característicos do animal ou animais sacrificados;

d) natureza dos objetos e descrição das construções destruídas;

e) valor arbitrado do animal ou animais e dos objetos ou construções, observado o disposto no artigo 5º;

f) laudo da necropsia a que se refere o artigo 6º;

g) laudo do exame a que alude o § 1º do artigo 6º, se for o caso;

h) valor da indenização, calculada mediante o disposto no art. 8º.

§ 2º Do Auto de Avaliação caberá recurso, dentro do prazo de trinta dias, para o Ministro da Agricultura, por intermédio do Chefe da Inspeção Regional, devendo ser interposto:

a) pelo representante do Governo Federal, quando este considerar excessiva a avaliação ou incabível a indenização;

b) pelo proprietário do animal, coisas ou instalações rurais, quando lhe fôr negada a indenização ou a repute insuficiente.

§ 3º A contagem do prazo estabelecido no parágrafo anterior se iniciará a partir da data da lavratura do auto, se o recurso fôr interposto pelo representante do Governo Federal, ou do dia do recebimento da notificação, se o recurso fôr interposto pelo criador interessado.

Art. 10. O criador interessado terá o prazo de (90) noventa dias para requerer ao Ministro da Agricultura, por intermédio do Chefe da Inspetoria, nos Estados, ou do Diretor da D.D.S.A., na Capital, a indenização a que se julgar com direito, devendo o Diretor da D.D.S.A. instruir o requerimento com o processo do qual constem todos os elementos para o arbitramento da indenização e indicar a verba por que correrão as despesas, de acôrdo com o [artigo 6º, e seu parágrafo, da Lei nº 569-48](#).

Parágrafo único. O prazo a que se refere êste artigo será contado a partir da data em que fôr morto o animal ou destruída a coisa; a solução do pedido dependerá, porém, da prévia decisão do recurso, quando houver”.

II- REQUISITOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO: requerimento, instrução processual e prescrição

Requerimento. Quem pode pleitear indenização: Capacidade e legitimidade

14. A questão acima nos traz a recomendação inicial ao órgão assessorado: verificar se o proprietário é capaz de requerer administrativamente (ou, em termos jurídicos, verificar a capacidade e a legitimidade do requerente).

15. A legitimidade é inicialmente apurada, no processo de sacrifício dos animais (vide art. 1º da Lei 569/48), pela Comissão de Avaliação, à qual cabe identificar, no respectivo laudo, o *nome, nacionalidade, residência e profissão do proprietário* (Decreto 27.932/50, art. 9º, § 1º, “b”), ocasião em que deverá verificar se, da qualificação do proprietário, consta algum documento que lhe ateste incapacidade total ou parcial para o exercício de atos na vida civil (dentre os quais se inclui, no que a este parecer interessa, o poder de dar quitação), fazendo constar do relatório as informações que a respeito obtiver.

16. Quanto à capacidade, estabelece a Lei do Processo Administrativo (Lei 9784/99), em seu art. 10, a regra geral de que são capazes os maiores de dezoito anos. Esta matéria deve ser verificada no processo de indenização, mediante qualificação do requerente (juntada de documentos pessoais de identificação). Recomenda-se ao órgão, nessa etapa, à vista da referida documentação e dos elementos fornecidos pela Comissão de Avaliação, verificar se o requerente não é interditado, em especial nos casos dos arts. 3º e 4º do Código Civil em vigor:

“Art. 3º São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis) anos.

Art. 4º São incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer:

I - os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;

II - os ébrios habituais e os viciados em tóxico;

III - aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade;

IV - os pródigos.

Parágrafo único. A capacidade dos indígenas será regulada por legislação especial

17. Em tais casos, o proprietário deverá ser representado por procurador ou curador. Diante da delicadeza do tema, sempre que ocorrerem dúvidas quanto à capacidade do proprietário, recomendamos ao órgão que, anteriormente à aplicação deste parecer, submeta consulta a esta CJU/RS, exclusivamente sobre a questão da capacidade.

18. Finalmente, e sem esgotar o tema, destacamos a questão da sucessão. Caso o proprietário tenha falecido após o requerimento, o pagamento válido se fará ao seu espólio, observado o disposto nos arts. 1784 e 1797

do Código Civil, combinados com os arts. 985 e 991 do Código de Processo Civil. Caso o falecimento se dê antes do requerimento, terá o administrador do espólio legitimidade para requerer, pelos mesmos fundamentos. **Para situações mais complexas, recomenda-se a formalização de pedido de parecer a esta CJU/RS.**

Instrução.

19. Em seguida ao requerimento e qualificação do interessado, temos o tema da instrução do pedido. Este é um tópico que, ao nosso entender, merece tratamento atualizado, condizente com a Lei do Processo Administrativo e com as normas pertinentes à desburocratização.

20. O art. 10 do Decreto 27.932/50 determina que a instrução do requerimento se faça de ofício, devendo o Diretor da D.D.S.A. instruir o requerimento com o processo do qual constem todos os elementos para o arbitramento da indenização e indicar a verba por que correrão as despesas, de acordo com o [artigo 6º, e seu parágrafo, da Lei nº 569-48.](#)

21. Na verdade, deve-se observar, quanto aos referidos elementos, que o Auto de Avaliação da *Comissão Avaliadora*, se não impugnado em trinta dias após a notificação do proprietário, ou não mais pendente de recurso, já é prova bastante da liquidez e certeza da dívida, posto que, se lavrado por agente público legalmente incumbido de sua produção, e conforme as determinações legais já citadas, deve conter todas as informações necessárias ao reconhecimento do fato gerador da indenização e do seu titular, atestando:

a) *o sacrifício do animal ou animais*

b) *nome, nacionalidade, residência e profissão do proprietário;*

c) *espécie, raça, idade aproximada, marca e outros característicos do animal ou animais sacrificados;*

d) *valor arbitrado do animal ou animais, observado o disposto no artigo 5º do Decreto 27.932/50 (A avaliação dos animais a serem sacrificados far-se-á tomando-se por base seu valor em face das características raciais, idade, sexo, fim econômico e outros elementos, a juízo da Comissão)*

e) *laudo da necropsia a que se refere o artigo 6º (A avaliação do animal deverão suceder, imediatamente, o seu sacrifício e a respectiva **necropsia, realizada perante a Comissão Avaliadora, para efeito de confirmação do diagnóstico**)*

f) *laudo do exame a que alude o § 1º do artigo 6º, se fôr o caso (**Realizada a necropsia, colher-se-á material para posterior exame em laboratório da D.N.P.A., se subsistirem dúvidas sobre o diagnóstico**)*

g) *valor da indenização, calculada mediante o disposto no art. 8º (O valor atribuído pela Comissão Avaliadora aos animais sacrificados e às coisas e construções destruídas, na forma do art. 5º e seu parágrafo, representará a base sobre a qual será calculada a indenização a que se refere o [art. 1º da Lei nº 569, de 21 de dezembro de 1948.](#) atendendo ao disposto nos incisos seguintes:*

I - a importância da indenização corresponderá ao valor total da avaliação:

a) *quando não for, pela necropsia ou por exames posteriores, confirmado o diagnóstico de suspeição;*

II - *se o diagnóstico fôr tuberculose, a importância da indenização será da quarta parte do valor de avaliação;*

III - *a importância da indenização corresponderá à metade do valor atribuído na avaliação, nos demais casos, com as exceções previstas no § 2º deste artigo.*

§ 1º *Quando houver aproveitamento condicional, a importância da indenização resultará da diferença entre o arbitrado na forma deste artigo e a quantia apurada no referido aproveitamento, mediante comprovação hábil, salvo se se tratar de reprodutores com características raciais de valor zootécnico, caso em que*

não será feito o aludido desconto.

§ 2º Não caberá qualquer indenização, quando a zoonose motivadora do sacrifício for a raiva, a pseudo-raiva ou outra doença considerada incurável ou letal).

22. Observamos que a determinação genérica do art. 10 do Decreto 27.932/50 quanto à prova (“...instruir o requerimento com o processo do qual constem todos os elementos para o arbitramento da indenização”) é atendida mediante a instrução dos processos de indenização com os seguintes documentos:

- Atestado de realização de testes de brucelose e tuberculose em bovinos;
- Requerimento do Proprietário para avaliação e autorização de sacrifício de animal reagente positivo em diagnóstico de tuberculose;
- Autorização de Sacrifício SFA-RS;
- Extrato de Convênio entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio.
- Ratificação de autorização de sacrifício;
- Auto de avaliação.
- Declaração do Proprietário sobre concordância com o abate;
- cópia da Portaria que institui Comissão de Avaliação de bovinos;
- Atestado de Abate Sanitário;
- Guia de Trânsito Animal;
- Termo de sacrifício;
- Requerimento de indenização;

23. Para encerrar, observamos que o Gestor deverá juntar aos autos declaração de disponibilidade orçamentária, para atendimento ao art. 10, parágrafo único, parte final, do Decreto 27.932/50 (“devendo o Diretor da D.D.S.A. ...indicar a verba por que correrão as despesas”).

Prescrição. Prazo para requerer indenização. Aplicação do prazo legal.

24. Outrossim, cabe frisar que o proprietário tem prazo de 180 dias, contados a partir da data em que sacrificado o animal, para requerer indenização, segundo art. 7º da Lei nº 569/48 (ref. **PARECER Nº 0417/2017 /LBA/CJU-RS/CGU/AGU**). Podemos encontrar jurisprudência reforçando esta disposição. Vejamos:

TRF-4 - EMBARGOS INFRINGENTES EINF 1024 PR 2008.70.07.001024-0 (TRF-4)

Data de publicação: 25/04/2011

Ementa: EMBARGOS INFRINGENTES. **SACRIFÍCIO DE ANIMAIS. TUBERCULOSE. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DA LEI Nº 569 /1948.** O direito de pleitear indenização por abate sanitário de **animais** prescreve em 180 (cento e oitenta) dias, conforme artigo 7º, da Lei n. 569 /48. O Decreto nº 20.910 /32, que regula o prazo prescricional perante a Fazenda Pública, excepciona a aplicação de prazo prescricional inferior sempre que houver previsão legal, como no caso em exame.

TRF-4 - APELAÇÃO CIVEL AC 73 PR 2008.70.07.000073-7 (TRF-4)

Data de publicação: 16/09/2009

Ementa: ADMINISTRATIVO. **SACRIFÍCIO DE ANIMAIS CONTAMINADOS. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO. PRESCRIÇÃO. LEI 569 /48.** Nos termos do artigo 7º da Lei 569 /48, prescreve em 180 dias o direito à indenização pelo abate de **animais** por motivos sanitários. Precedentes desta Corte.

25. Abrimos um parêntese para registrar divergência entre o citado dispositivo legal e o art. 10 “caput”, do Decreto 27.932/50, este último fixando prazo de 90 dias para o requerimento de indenização. Diante do princípio da hierarquia das normas, deve-se aplicar a regra constante da lei, de 180 dias.

Tramitação. Anexo

26. Quanto à tramitação dos processos sobre a matéria, recomendamos a observância do checklist anexo a esta manifestação.

III- VALOR DA INDENIZAÇÃO

27. No que tange ao valor a ser indenizado, estabelece a Lei nº 569/1948, que:

“Art. 3º A indenização devida pelo sacrifício do animal será paga de acordo com as seguintes bases:

a) quarta parte do valor do animal, se a doença for tuberculose;”

28. O art. 8º, *caput*, do Decreto nº 27.932/1950 por sua vez, dispõe que:

“Art. 8º O valor atribuído pela Comissão Avaliadora aos animais sacrificados e às coisas e construções destruídas, na forma do art. 5º e seu parágrafo, representará a base sobre a qual será calculada a indenização a que se refere o art. 1º da Lei nº 569, de 21 de dezembro de 1948, atendendo ao disposto nos incisos seguintes: [...] II. se o diagnóstico for tuberculose, a importância da indenização será da quarta parte do valor de avaliação;”

Outras zoonoses especificadas em lei correspondem à metade do valor de avaliação, conforme o inc. II do citado dispositivo:

III - a importância da indenização corresponderá à metade do valor atribuído na avaliação, nos demais casos, com as exceções previstas no § 2º deste artigo.

(Ressalva referenciada no dispositivo: § 2º Não caberá qualquer indenização, quando a zoonose motivadora do sacrifício for a raiva, a pseudo-raiva ou outra doença considerada incurável ou letal).

Animal reaproveitado

29. Quando se tratar de sacrifício de animal que tenha sido reaproveitado, deverá haver repercussão no montante da indenização a ser paga, como se pode verificar na regra do art. 8º, I, do Decreto nº

27.932/1950:

Art. 8º O valor atribuído pela Comissão Avaliadora aos animais sacrificados e às coisas e construções destruídas, na forma do art. 5º e seu parágrafo, representará a base sobre a qual será calculada a indenização a que se refere o [art. 1º da Lei nº 569, de 21 de dezembro de 1948](#), atendendo ao disposto nos incisos seguintes:

I - a importância da indenização corresponderá ao valor total da avaliação:

a) quando não for, pela necropsia ou por exames posteriores, confirmado o diagnóstico de suspeição;

.....

§ 1º Quando houver aproveitamento condicional, a importância da indenização resultará da diferença entre o arbitrado na forma deste artigo e a quantia apurada no referido aproveitamento, mediante comprovação hábil, salvo se se tratar de reprodutores com características raciais de valor zootécnico, caso em que não será feito o aludido desconto.

30. O § 1º do art. 6º da Lei nº 569/1948 estabelece que:

“Art. 6º A indenização será paga pelo Governo da União à conta da dotação consignada em orçamento especialmente para esse fim de crédito adicional a que se dê o mesmo destino ou da dotação orçamentária destinada às despesas com a profilaxia e combate a epizoonias.

§ 1º. Quando houver acordo ou convênio entre o Governo da União e o do Estado com a

contribuição de uma ou outra entidade, para execução de serviços públicos de defesa sanitária animal um terço da indenização sairá da contribuição estadual, saindo da contribuição federal os dois terços restantes.

31. Na vigência de convênio entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio do Governo do Estado do Rio Grande do Sul para execução de serviços relativos à defesa sanitária animal, conforme o dispositivo legal transcrito no item anterior, **o Estado do Rio Grande do Sul arcará com um terço do valor da indenização e a União com os dois terços restantes.**

CASUÍSTICA

32. Anteriormente a qualquer pagamento, o órgão assessorado deverá verificar no caso concreto a ocorrência das seguintes irregularidades, que vem se repetindo nos processos submetidos ao exame da CJU/RS:

32.1 -Divergência entre o número de animais constantes no requerimento do proprietário e o número de animais efetivamente sacrificados:

“9. Verifica-se, contudo, discrepância entre o número de animais diagnosticados e objeto do requerimento de fls. 02, e aqueles que foram efetivamente avaliados e sacrificados (fls. 08 a 14), sendo requerida inicialmente a indenização por treze bovídeos e sacrificados apenas doze.

10. A esse respeito, deve ser observado que a proprietária atestou o sacrifício de doze animais, tendo assinado requerimento de indenização com referência a essa mesma quantidade (fls. 14/15).

Diante do exposto, conclui-se que **a indenização no caso presente é devida, incontestavelmente, apenas quanto aos doze bovídeos efetivamente arrolados no Auto de Avaliação de fls. 08, sem prejuízo de gestões do próprio órgão para esclarecimento da divergência apontada**”,...(A exemplo do que foi constatado no **PARECER Nº 1911/2013/CAN/CJU-RS/CGU/AGU**)

32.2 - Pécimento do animal por caso fortuito ou força maior, alheio ao diagnóstico, quanto ainda na posse do proprietário, não dá direito à indenização:

“Singular a este processo é o fato de, antes da efetivação do sacrifício, ter sido atestado o óbito de um dos bovídeos, de brinco nº 17 (fêmea de raça holandesa), ocorrido na propriedade de ALCINDO TRÊS, em virtude de tristeza parasitária, evento diverso da hipótese de indenização prevista na legislação de que ora se trata, o que extingue, no nosso entender, a obrigação de indenizar, por falta de amparo legal, considerado ainda que o semovente se encontrava no domínio e posse do proprietário no momento do óbito, pelo que se aplica o princípio insculpido no art. 234 do Código Civil (**res perit domino**). Veja-se que a Guia de Trânsito a fls. 20 e o atestado de fls. 21 confirmam o sacrifício de apenas sete bovídeos. No entanto, o proprietário, ciente desse fato, requereu indenização no montante integral do auto de avaliação.

4. A doença diagnosticada pelo veterinário não se encontra na relação do art. 63 do Decreto 24.548/34 e do art. 2º do Decreto-Lei nº 27.932/50.

5. Diante dessa situação, recomendamos ao Administrador que reavalie o montante da indenização, **excluindo o animal que pereceu por causa não prevista na legislação correlata**, e notifique o proprietário acerca do valor assim obtido, ou apresente justificativa técnica e legalmente fundamentada para a inclusão do animal de brinco nº 17 no rol da indenização. Considerada a primeira alternativa e caso o proprietário esteja de acordo, poderá o processo prosseguir, sem nova oitiva desta CJU”. (A exemplo do que foi constatado nos **PARECERES Nº 2280/2014/CAN/CJU-RS/CGU/AGU e 0661/2015/CAN/CJU-RS/CGU/AGU**)

“Acerca do número de animais sacrificados, a instrução revela que, do número inicial de 22 animais diagnosticados com tuberculose, ensejando parecer pelo sacrifício, apenas dezenove foram efetivamente sacrificados, o que foi devidamente atestado pela Comissão e comprovado pelas Guias de Trânsito Animal e pelo Laudo de Abate Sanitário, verificando-se a morte de três animais enquanto estavam no domínio do proprietário, chegando-se então ao número de dezenove animais, situação que nos leva a endossar os termos da Informação nº 38/SSA-RS, para reiterar ao Gestor a necessidade de subtração do montante a ser indenizado daquele valor que corresponderia aos animais originalmente diagnosticados”. (**PARECER Nº 225/2017/CAN/CJU-RS/CGU/AGU**).

32.3 - Animais em regime de condomínio:

“7. Finalmente, uma advertência: o documento de fls. 4 noticia que os animais são de propriedade comum de Valdemar Rodrigo de Souza e Angela Terhorst, configurando-se condomínio (Cód. Civil, art. 1314 e ss.), pelo que deve o montante ser dividido em parcelas iguais para ambos os condôminos, evitando-se eventual pleito de novo pagamento”. (A exemplo do que foi constatado no PARECER Nº 0611/2015/CAN/CJU-RS/CGU/AGU)

32.4 - Necessidade de Justificativa do órgão para o sacrifício de animais não reagentes:

“2.Nota aposta à Autorização de Sacrifício nº 626/SFA-RS informa que, das 21 cabeças de gado sacrificadas, apenas 8 tiveram diagnóstico positivo, resultando inconclusivos cinco exames, e negativos os oito remanescentes, declarando o referido ato que, “em comum acordo entre o médico veterinário habilitado e o proprietário, foi tomada a decisão de sacrificar todos os animais testados”.

3.Ao nosso entender, falta à justificativa apresentada o rigor formal de indicar os motivos do ato, vez que, sendo a regra geral indenização apenas pelo sacrifício de animais cujo resultado seja positivo, a exceção, embora igualmente prevista em norma (art. 2º, Decreto 27.932/50) não prescinde do reconhecimento expresso, pelo agente público responsável pela fiscalização e pela medida sanitária, da ocorrência do evento que a configura, não bastando para tal mister apenas a simples declaração de ter havido consenso entre o particular e o servidor sobre o sacrifício de todos os animais.

4.Em nome do princípio constitucional da eficiência, entendemos possível dar-se continuidade ao exame dos demais pressupostos da indenização, inicialmente em virtude da presunção de legalidade do ato administrativo, e especialmente diante do fato de que os animais em questão foram, de fato, sacrificados, como se verifica no Termo de Sacrifício nº 626/SAF-RS. Todavia, torna-se necessário, como requisito de legalidade do ato, que o servidor responsável (o médico veterinário habilitado, a que se refere a observação constante da Autorização de Sacrifício 626/SFA-RS) ateste os motivos pertinentes ao mérito do ato de fiscalização que recomendaram o sacrifício de animais sem diagnóstico conclusivo e saudáveis, recomendando-se ao órgão que, em todas as ocasiões nas quais eventos dessa natureza ocorram, ateste de antemão a singularidade do caso, e os fundamentos legais”. (PARECER Nº 186/2017/CAN/CJU-RS/CGU/AGU).

33. *Finalmente, observamos que essas hipóteses são exemplificativas, podendo o órgão assessorado solicitar manifestação jurídica sobre outras eventuais situações, indicando objetivamente qual a dúvida jurídica que deverá servir de objeto ao parecer.*

IV. CONCLUSÃO

Uma vez observadas todas as recomendações deste parecer referencial, considera-se prestado o assessoramento jurídico, feita a ressalva de que o Parecer Jurídico neste tema é facultativo. Casos que apresentem questões não abrangidas por este parecer deverão ser objeto de consulta específica à CJU-RS, discriminando: qual a situação específica que não permite a adoção deste parecer referencial; e qual a dúvida jurídica.

Integram esta manifestação o Anexo I - Fluxograma de Trâmite e Instrução Processual, e o Anexo II, Termo de Conformidade.

À consideração superior.

Porto Alegre, 24 de maio de 2018.

CARLOS ALBERTO NUNES

ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00401000164201851 e da chave de acesso ddb829be

Documento assinado eletronicamente por CARLOS ALBERTO NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 133520712 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS ALBERTO NUNES. Data e Hora: 29-05-2018 14:29. Número de Série: 13687467. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
