



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 885/DF**  
**RELATOR: MINISTRO DIAS TOFFOLI**  
**REQUERENTE: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO  
BRASIL – CFOAB**  
**ADVOGADOS: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY E OUTROS**  
**INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PARECER AJCONST/PGR Nº 29669/2022**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. COMBATE À FOME. MÍNIMO EXISTENCIAL. DIGNIDADE HUMANA. POLÍTICAS PÚBLICAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DESPESAS PÚBLICAS. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

1. Não cabe ao Poder Judiciário, em ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas.
2. Viola os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal a realização de despesas públicas sem previsão orçamentária.
3. É função típica do Poder Legislativo definir receitas e despesas públicas, impondo-se ao Judiciário postura de deferência institucional ao debate parlamentar.

— Parecer pelo não conhecimento da ação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Dias Toffoli,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB contra as *“ações e omissões levadas a cabo pelo Poder Público Federal na gestão da fome no Brasil”*.

Alude o requerente aos dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, pesquisa desenvolvida pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. Afirma que, *“embora inegavelmente impactado pelo alastramento da pandemia da Covid-19, o agravamento da Insegurança Alimentar (IA) no Brasil revelado no inquérito é parte de um processo que já estava em curso de deterioração das condições de vida de um significativo contingente populacional e do aumento das desigualdades sociais, fruto do desmonte de políticas públicas ineficientes e deficitárias no combate à fome no Brasil pelo governo federal ante a implementação de políticas de austeridade adotadas pelo Brasil desde 2014, acarretando redução de investimentos relacionados às políticas sociais”*.

Diz que a *“atual gestão do governo federal muito contribui para esse cenário de miserabilidade, sobretudo com a má condução do Programa Bolsa Família, com a redução radical de gastos com o Programa Cisternas, o Programa Nacional de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), bem como a concessão de auxílio emergencial em valor insuficiente à alimentação da família brasileira em meio à pandemia”.*

Sobre o Programa Bolsa Família, o requerente enfatiza a *“necessidade de aumento do valor atualmente pago”*, e não, como teria ocorrido no *“governo Bolsonaro”*, do corte de benefícios. Segundo o requerente, *“de dezembro de 2020 a fevereiro de 2021, ocorreu uma redução de 48 mil famílias beneficiadas pelo Bolsa Família na região Nordeste e de 13 mil famílias na região Norte”*.

Acerca do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o requerente alerta encontrar-se *“atualmente sob forte ameaça”*. É que, *“em 2021, mais de um ano após o início da crise ocasionada pela pandemia, a alimentação escolar ainda não está acontecendo de forma sistemática”*.

Nas palavras do requerente, *“a falta de distribuição da merenda escolar na pandemia e o enfraquecimento da agricultura familiar afetam a nutrição e a saúde de milhares de crianças”*. Ademais, tramita, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei 5695/2019, que pretende revogar a obrigatoriedade de utilização de, ao menos, 30% dos recursos do PNAE na aquisição de alimentos *“diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações”*.

A respeito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que visa a *“promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar”*, o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

requerente argumenta que *“segmentos de oposição”* pressionaram *“a gestão Bolsonaro para que o governo liberasse R\$ 1 bilhão”*. Afirma que, em 2020, *“apenas R\$ 500 milhões [foram] previstos para o programa”*. Desse total, *“R\$ 240 milhões não chegaram a ser executados”*.

O requerente discorre também sobre o Programa Cisternas. Diz que ele *“tem recebido investidas criminosas que colocam em risco sua existência”*. Refere-se à matéria jornalística que aponta drástica redução do programa. A propósito, *“o montante previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano de 2021 foi de apenas R\$ 50,7 milhões, a destinação mais baixa desde a criação do programa”*.

Argui o requerente, a propósito do auxílio emergencial, que o valor pago em 2021 *“é insuficiente para garantir a subsistência do cidadão brasileiro, especialmente considerando o agravamento da situação financeira da população em virtude da pandemia”*.

Alega ainda que, embora a Lei 14.048/2020 tenha previsto *“medidas emergenciais para ajudar agricultores familiares durante o estado de calamidade pública relacionado ao coronavírus”*, o Presidente da República, *“de modo desarrazoado e inconsequente, vetou a maior parte do texto, o que enfraqueceu a lei e o suporte necessário”*.

Argui o requerente que, *“desde a entrada em vigor do teto de gastos, diversas políticas públicas promotoras de direitos tiveram seus orçamentos, e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*consequentemente sua existência, reduzidos". Segundo ele, "houve diversas desarticulações dos principais órgãos governamentais responsáveis e cortes orçamentários em programas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional".*

Ressalta o requerente que a inflação dos alimentos, que penaliza, com mais intensidade, as famílias pobres, tem relação com o *"fim da política de abastecimento e controle de preços dos alimentos"*, bem como com o *"fechamento dos galpões da CONAB"*.

O requerente, então, arremata com a conclusão de que *"as ações e omissões que têm sendo levadas a cabo pelo governo federal contribuíram significativamente para o aumento da fome no Brasil, incorrendo em graves omissões e retrocessos em políticas públicas de combate à miséria, falhando em garantir o direito fundamental à alimentação, consubstanciado no art. 1º, III, art. 3º, I a IV e art. 6º, todos da Constituição Federal"*. Por isso seria *"urgente que o governo federal [fosse] responsabilizado por suas políticas de austeridade e omissões na distribuição de renda, e obrigado a agir proativamente para reverter esse quadro de descaso e fome"*.

O requerente defende o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Diz ser *"legítima a intervenção judicial no âmbito da implementação de políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais diante de omissões e ações inconstitucionais do Poder Público"*. Segundo o requerente, *"a fiscalização jurisdicional não representa ofensa ao princípio da separação dos poderes e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*não substitui o Poder Executivo, que tem preservada sua liberdade de conformação política, atendidas as exigências da Constituição”.*

*Aponta como preceitos fundamentais violados “o direito à dignidade humana (art.1º, III), o direito à saúde (art. 6º, caput, c/c o art. 196), que equivale a dever do Estado cuja concretização depende de ‘políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos’, e o direito à vida (art. 5º, caput), o qual é tido com meio, e não como fim, na realização de um cálculo utilitarista, o art. 37, caput, que trata dos princípios que devem reger a Administração Pública, notadamente a eficiência, bem como o 60, 4º, IV; 170, caput e inciso VII; e 193, caput (bem estar e justiça sociais)”.*

Ao final, postula a concessão de medida cautelar. Confira-se:

- a) A concessão da medida cautelar, com base no art. 5º, §§1º e 3º, da Lei n. 9.882/99, para*
- 1. Determinar, no que se refere ao CONSEA:*
    - 1.1. Revogação da Medida Provisória nº 870 promulgada no dia 1º de Janeiro de 2019, que extinguiu na prática o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão responsável pela construção histórica de Políticas Públicas centradas no combate à fome, promoção da SAN, e não violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)*
  - 2. Determinar, quanto ao Programa Bolsa Família:*
    - 2.1) Inclusão automática das pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema a partir da comprovação da elegibilidade pelo critério renda;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2.2) *Reajuste do valor da renda per capita que define a elegibilidade do programa como dos valores dos benefícios transferidos às famílias;*

3. *Determinar, quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que:*

3.1. *O Governo Federal garanta o repasse do recurso financeiro suplementar destinado à aquisição de alimentos aos estados, municípios e Distrito Federal e estipule reajuste anual;*

3.2. *O Governo Federal promova junto aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal ações que garantam, mesmo durante a suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia, que os estudantes da rede pública de ensino tenham acesso a uma alimentação adequada até o regular o retorno às aulas presenciais nas escolas;*

3.3. *Reajuste no valor do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e controle na aplicação pelos estados, municípios e Distrito Federal, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento da Lei nº 11.947/2009, que determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o PNAE deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas;*

4. *Determinar, quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que:*

4.1. *Seja assegurado imediatamente um investimento de R\$ 1 bilhão e que esse recurso seja anualmente atualizado pelo IPCA;*

**Quanto ao mérito, formula os seguintes pedidos:**

*(e) a procedência do pedido de mérito, para:*

1. *Retomada e ampliação do Auxílio Emergencial no valor de R\$600,00;*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. *Retorno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e dos conselhos de participação social extintos, com a consequente revogação do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019;*
3. *Revogação do teto dos gastos e recomposição do orçamento para as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional: PAA, Cisternas, Assistência técnica rural, distribuição de alimentos, Bolsa Verde, organização econômica de mulheres rurais, e desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais;*
4. *Reajuste no valor do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e controle na aplicação pelos estados, municípios e Distrito Federal, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento da Lei nº 11.947/2009, que determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o PNAE deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas;*
5. *Aplicação emergencial no valor de 1 bilhão de reais para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), conforme proposta apresentada por mais de 800 movimentos (dentre eles a Ação da Cidadania), redes e organizações sociais do campo e da cidade, no dia 08/04, ao Governo Federal;*
6. *Recomposição dos estoques públicos de alimentos da CONAB com ações de controle de preços para evitar falta de alimentos e inflação descompensada;*
7. *Garantia de acesso da população ao gás de cozinha por meio de uma adequada política de preços;*
8. *Abertura de crédito adicional no orçamento de 2021 para a realização do Censo e garantia de publicidade dos dados e resultados da pesquisa;*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*9. Fortalecimento das linhas de créditos para MPEs com fiscalização dos recursos liberados para as mesmas na CPI da Pandemia.*

Adotou-se, por analogia, o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

O Presidente da República, em suas informações, suscitou, preliminarmente, a perda parcial de objeto da ação. Quanto ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), afirmou que a Medida Provisória 1.061, de 9.8.2021, instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, tendo revogado expressamente a Lei 10.836, de 9.1.2004 (Programa Bolsa Família) e o art. 19 da Lei 10.696, de 2.7.2003 (Programa de Aquisição de Alimentos). Assim, esta ADPF, no ponto, seria *“inviável ou ineficiente, ou até inadequada e desnecessária”*.

Quanto ao pedido de revogação da Medida Provisória 870, de 1º.1.2019, também haveria perda de objeto, uma vez que a medida provisória já foi convertida em lei, *“não sendo sequer possível/cabível convolá-lo em um pedido de revogação da decorrente lei de conversão, simplesmente porque se está diante de textos legais que possuem diferenças de tramitação/análise e de conteúdo”*.

Ainda em caráter preliminar, o Presidente da República apontou a inépcia da petição inicial, por *“ausência de cotejo individualizado entre as normas/atos impugnados e os dispositivos constitucionais”*. Segundo ele, as alegações do requerente *“são genéricas, soltas, sem qualquer indicação precisa de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*quais dispositivos da Constituição estariam sendo efetivamente descumpridos ou atingidos por este ou aquele normativo ou ato”.*

*Especificamente quanto aos pedidos “de (1) acesso da população ao gás de cozinha por meio de uma adequada política de preços, de (2) garantia da publicidade de dados e resultados da pesquisa do Censo, de (3) fortalecimento de linhas de crédito para micro e pequenas empresas e de (4) fiscalização de recursos liberados para micro e pequenas empresas na Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia”, a inépcia decorreria da ausência de “elementos ou fundamentações de fato ou de direito que pudessem sustentar especificamente estes pedidos da ação”.*

*O Presidente da República pugnou pelo não conhecimento da ação também porque as ofensas à Constituição Federal apontadas na petição inicial seriam meramente reflexas. Alegou que “os normativos [impugnados] não se caracterizam como atos normativos autônomos. Tampouco os programas, planejamentos, decisões e medidas administrativas atacados possuem lastro para permitir a instauração da discussão constitucional abstrata”.*

*O não conhecimento da ação decorreria igualmente do desrespeito à regra da subsidiariedade (Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º). É que “as postulações do arguente em relação a disposições normativas abstratas reitoras dos programas de políticas públicas, conforme mencionadas na petição inicial, poderiam, em tese, ser objeto de outras ações – tudo a ser aferido para cada um dos pedidos”.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Arguiu que eventual conhecimento desta ADPF violaria o princípio da separação dos poderes, pois não caberia ao Supremo Tribunal Federal *“apreciar e deferir atuações que configurem invasão ilegítima da esfera de competências e do mérito de conveniência e oportunidade do Poder Legislativo e do Poder Executivo, inclusive, pedidos que envolvam a criação de novas despesas orçamentárias”*.

Há mais duas questões preliminares invocadas pelo Presidente da República. A primeira é a alegada litispendência parcial desta ADPF com a Ação Cível Originária (ACO) 3.508, quanto ao pedido para abertura de crédito adicional ao orçamento de 2021 para realização do censo demográfico. A segunda é a impossibilidade de discussão, em sede de ADPF, dos vetos apostos pelo Presidente da República ao projeto que deu origem à Lei 14.048, de 24.8.2020.

Quanto ao mérito, o Presidente da República defendeu a higidez dos atos impugnados, considerando adequadas e constitucionais todas as medidas levadas a efeito pelo Governo Federal para o combate à fome no Brasil. Destacou, mais de uma vez, a limitação orçamentária a que está submetida a União. Arguiu que *“a mera discordância ou insurgência do arguente contra os planos e linhas de trabalho adotados pelo Governo Federal, no desenvolver das atividades administrativas, não autoriza, por si, a entender que estas configurem omissão ou insuficiência da atuação, menos ainda irregularidades ou atos criminosos”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Advogado-Geral da União manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.

Eis, em síntese, o relatório.

A ação não há de ser conhecida.

Não há de se negar a centralidade que o princípio da dignidade humana e o direito fundamental à alimentação adequada assumem no ordenamento jurídico brasileiro. Ocorre que, entre a previsão abstrata dos direitos fundamentais que demandam uma prestação do Estado e sua materialização no mundo real, há a necessária interveniência dos Poderes Legislativo e Executivo, que formulam e executam as políticas públicas.

Assim é que os programas governamentais de combate à fome e de auxílio às pessoas mais necessitadas foram formulados por leis que vêm sendo aplicadas há vários anos, como reconhece o requerente. A maior ou menor disponibilidade de recursos a cada ano também é matéria de deliberação legislativa, via aprovação da lei orçamentária anual.

Não cabe ao Poder Judiciário, mediante invocação da dignidade humana, alterar as escolhas legitimamente feitas pelo legislador. Nesse sentido, confira-se precedente do Supremo Tribunal Federal:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E ADMINISTRATIVO. GESTÃO COLETIVA DE DIREITOS AUTORAIS. LEI Nº 12.583/2013. NOVO MARCO REGULATÓRIO SETORIAL. ARGUIÇÃO DE VIOLAÇÕES FORMAIS E MATERIAIS À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA. ESCOLHAS REGULATÓRIAS TRANSPARENTES E CONSISTENTES. MARGEM DE CONFORMAÇÃO LEGISLATIVA RESPEITADA. DEFERÊNCIA JUDICIAL. PEDIDO CONHECIDO E JULGADO IMPROCEDENTE.*

*1. A interpretação ampliativa dos princípios constitucionais não deve se convolar em veto judicial absoluto à atuação do legislador ordinário, que também é um intérprete legítimo da Lei Maior, devendo, nesse mister, atuar com prudência e cautela de modo que a alegação genérica dos direitos fundamentais não asfixiem o espaço político de deliberação coletiva. (...).*  
(ADI 5.062, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 21.6.2017) – Grifos nossos.

Da leitura da petição inicial, emerge com clareza a intenção do requerente em fazer com que o Supremo Tribunal Federal substitua os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de uma parcela relevante das políticas sociais do Estado.

Sob o argumento de completa inoperância do governo, pretende-se que o STF, por meio da ADPF, passe a decidir quanto dos recursos públicos (e por quanto tempo) será investido em programas sociais e quais os contornos desses programas. Chega-se ao ponto de requerer a “recomposição dos estoques públicos de alimentos da CONAB com ações de controle de preços”, o repasse de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*“recurso financeiro suplementar destinado à aquisição de alimentos aos estados, municípios e Distrito Federal”, com estipulação, pelo Supremo Tribunal Federal de “reajuste anual”.*

Além disso, as medidas postuladas não se impõem como decorrência direta dos preceitos fundamentais. Ainda que fundamentado na garantia do mínimo existencial, não cabe ao Poder Judiciário escolher quais políticas públicas são mais adequadas para a concretização desses direitos fundamentais.

Há de se respeitarem as competências institucionais de cada poder, e o debate que esta ADPF traz ao Supremo Tribunal Federal é típico da seara legislativa. A propósito, confirmam-se alguns precedentes em que o STF realça a necessidade de autocontenção do Judiciário, em respeito à capacidade institucional de cada poder do Estado:

*AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA. PRÁTICA LESIVA TENDENTE A ELIMINAR POTENCIALIDADE CONCORRENCIAL DE NOVO VAREJISTA. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. INCURSIONAMENTO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.*

*1. A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos.*

2. *O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa.*

3. *A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial.*

4. *A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação. Consoante o escólio doutrinário de Adrian Vermeule, o Judiciário não é a autoridade mais apta para decidir questões policêntricas de efeitos acentuadamente complexos (VERMEULE, Adrian. *Judging under uncertainty: An institutional theory of legal interpretation*. Cambridge: Harvard University Press, 2006, p. 248–251).*

5. *A intervenção judicial desproporcional no âmbito regulatório pode ensejar consequências negativas às iniciativas da Administração Pública. Em perspectiva pragmática, a invasão judicial ao mérito administrativo pode comprometer a unidade e coerência da política regulatória, desaguando em uma paralisia de efeitos sistêmicos acentuadamente negativos. (...).*

(RE 1.083.955-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 7.6.2019) – Grifos nossos.

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA.  
SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. CONCURSO PÚBLICO DE  
PROVAS E TÍTULOS PARA OUTORGA DE DELEGAÇÕES DE  
NOTAS E DE REGISTRO DO ESTADO DO MARANHÃO.  
FASE DE TÍTULOS. ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DE PONTOS A DELEGATÁRIOS BACHARÉIS EM DIREITO QUE INGRESSARAM NA ATIVIDADE HÁ PELO MENOS TRÊS ANOS. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO NO CNJ. LIMINAR CONCEDIDA E POSTERIORMENTE REVOGADA APÓS JULGAMENTO DE LEADING CASE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO MONOCRÁTICA PELO PLENÁRIO DO CNJ QUE DETERMINOU O ARQUIVAMENTO, POR PRECLUSÃO, DO PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. DELIBERAÇÃO NEGATIVA. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO CNJ. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE, ABUSO DE PODER OU TERATOLOGIA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DEFERÊNCIA. SEGUIMENTO NEGADO AO MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(...)

**4. Consectariamente, ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Poder Judiciário autocontenção (judicial self-restraint) e deferência às valorações realizadas pelos órgãos técnico-especializados, sobretudo os dotados de previsão constitucional para tanto, dada sua maior capacidade institucional para o tratamento da matéria. Precedentes.**

(...).

(MS 36.884-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 23.6.2020) – Grifos nossos.

*Direito administrativo. Ação de retificação de demarcação de limite interestadual marítimo. Royalties de petróleo extraído do mar. Critérios para definição dos Estados confrontantes. (...) 4. Por expressa disposição legal (art. 9º, I, da Lei nº 7.525/1986) e*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*regulamentar (arts. 1º e 3º do Decreto nº 93.189/1986), é atribuição do IBGE determinar os “pontos apropriados”, valendo-se, para tanto, de discricionariedade técnica. Não cabe ao Judiciário, por falta de capacidade institucional, interferir em tal tarefa, salvo ilegalidade manifesta ou ausência de razoabilidade, o que não ocorre.*

(...).

(ACO 444, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 10.11.2020) – Grifo nosso.

Não se desconhecem os precedentes das Medidas Cautelares nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 e 635. Há de se estar atento, porém, a outro ponto importante e que recomenda o não conhecimento desta ADPF: ao ocupar os espaços institucionais próprios dos Poderes Legislativo e Executivo, o Supremo Tribunal Federal ver-se-á diante, cada vez mais, da inexecuibilidade de suas decisões.

Se acatados os pedidos do requerente, não se vislumbra o dia em que a execução do acórdão terá fim. E o Supremo Tribunal Federal será chamado a decidir cada pormenor que se relacione com o combate à fome no país. Afinal de contas, até que todo o “estado de coisas inconstitucional” esteja solucionado, caberá, em tese, petição nos autos desta ADPF, requerendo tal ou qual medida. A ADPF, contudo, não é instrumento processual apto para esse mister.

O requerente pleiteia, por exemplo, que, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, “seja assegurado imediatamente um investimento



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*de R\$ 1 bilhão e que esse recurso seja anualmente atualizado pelo IPCA*". Já em relação ao Programa Bolsa Família, requer que se adotem determinados critérios de renda, além do reajuste do valor do benefício.

Ora, e se, no futuro, por qualquer razão imprevista, não se puder (ou não houver necessidade de) atualizar os recursos destinados ao PAA. E se o legislador entender por bem substituir o Programa Bolsa Família (bem como os outros programas sociais citados na petição inicial) por outro. De duas, uma: ou a decisão do Supremo Tribunal Federal tornará essas mudanças impossíveis ou estar-se-á diante de um acórdão condicional.<sup>1</sup>

Quando se constata a necessidade de mudar uma política pública, seja para correção de rumos, seja para o fim de incrementá-la, a lei posterior altera ou revoga a anterior. O mesmo não há de ocorrer quando a política pública é definida por acórdão do Supremo Tribunal Federal transitado em julgado, sob o fundamento de respeito a um direito fundamental. Daí a razão de o eminente Ministro Luiz Fux ter registrado, na ementa da ADI 5.062, um *"veto judicial absoluto à atuação do legislador ordinário"*.

Essa não é uma situação hipotética. Como afirmou o Presidente da República, a Medida Provisória 1.061/2021, convertida na Lei 14.284, de

---

1 A propósito, confira-se o que determina o parágrafo único do art. 492 do Código de Processo Civil – CPC: *"A decisão deve ser certa, ainda que resolva relação jurídica condicional"*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

29.12.2021, instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, tendo revogado expressamente a Lei 10.836/2004 (Programa Bolsa Família) e o art. 19 da Lei 10.696/2003 (Programa de Aquisição de Alimentos). Não cabe ao STF avaliar quais os melhores programas sociais (os atuais ou os revogados), muito menos estabelecer, segundo suas próprias regras, programas híbridos.

O requerente pretende que o Poder Judiciário atue como legislador positivo. Pleiteia a revogação de medida provisória já convertida em lei e de decreto, a fim de reativar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Pede ainda a *“revogação do teto dos gastos e recomposição do orçamento para as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional”*.

Ora, a regra do teto de gastos tem assento constitucional, a partir da Emenda Constitucional 95, de 15.12.2016. Inviável ao STF simplesmente revogá-la, por decisão judicial (poderia, em tese, declará-la inconstitucional, mas em outra via processual e apenas se comprovada alguma afronta às cláusulas pétreas da Constituição Federal).<sup>2</sup>

No caso dos autos, portanto, o Supremo Tribunal Federal há de praticar a autocontenção, em respeito ao princípio da separação dos poderes, não conhecendo da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

---

2 A propósito, contra a Emenda Constitucional 95/2016 já tramitam, no Supremo Tribunal Federal, as ADIs 5.680 e 5.715.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em acréscimo, é importante destacar a questão orçamentária e financeira, arguida pelo Presidente da República. Os pedidos formulados na petição inicial implicam um vultoso acréscimo de despesas públicas, sem que os Poderes Executivo e Legislativo tenham analisado as possibilidades do erário. E sem que essas despesas estejam previstas na lei orçamentária.

O acatamento dos pedidos do requerente violaria, portanto, os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal, segundo os quais são vedados “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” e a “realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. Ademais, não houve indicação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro das despesas, em descompasso com o art. 113 do ADCT.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de reafirmar que “a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento”. Veja-se:

*DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. ANEXO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA – LEI 13.255/2016). CONTROLE*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

FORMAL E MATERIAL. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA FIXADA A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADI 4.048/DF. PROCESSO LEGISLATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE POSTULANTE, DIANTE DA HOMOGENEIDADE DE SEUS MEMBROS, A REPRESENTATIVIDADE NACIONAL E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A IMPUGNAÇÃO E OS FINS INSTITUCIONAIS DA ASSOCIAÇÃO REQUERENTE (Anamatra). ALEGAÇÃO DE OFENSA À CLÁUSULA PÉTREA DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CRFB/1988, ART. 2º C/C ART. 60, § 4º). AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO PAUTADA EM DOIS FUNDAMENTOS: A) O CASO É DE TÍPICA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO; E B) ATENDIMENTO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, COM RESPEITO À INICIATIVA DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, DESEMPENHADA EM CONSONÂNCIA COM A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CRFB/1988, ART. 99). LEGÍTIMO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DO ABUSO DO PODER DE EMENDA. INOCORRÊNCIA DE DESVIO DE FINALIDADE OU DE DESPROPORCIONALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CENÁRIO DE CRISE ECONÔMICA E FISCAL. CORTES ORÇAMENTÁRIOS EM DIVERSOS PODERES E POLÍTICAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA, NO CASO SUB EXAMINE, DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO PARA PROMOVER, EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO, A COORDENAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA COM O PLANO PLURIANUAL (PPA) E AS RESPECTIVAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO'S). O RELATÓRIO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO) DO CONGRESSO NACIONAL NÃO VINCULA, POR SI SÓ, A APRECIÇÃO DAS CASAS LEGISLATIVAS DO PARLAMENTO FEDERAL. POSTURA DE DEFERÊNCIA JUDICIAL EM RELAÇÃO AO MÉRITO DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR. APELO AO LEGISLADOR



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

QUANTO A EVENTUAL ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO (CRFB/1988, ART. 99, § 5º). PEDIDO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) CONHECIDO E, NO MÉRITO, JULGADO IMPROCEDENTE.

1) *A separação dos poderes, sob o enfoque da pré-compreensão das funções institucionais e constitucionais proporciona a interpretação de que a atividade de "fixar" – isto é, de "deliberar acerca" e "definir" – o orçamento corresponde a uma das típicas atribuições do Poder Legislativo na seara do Estado Democrático de Direito (CRFB/1988, art. 1º).*

2) *O Poder Judiciário, não obstante ostente iniciativa de encaminhamento da proposta orçamentária que lhe é própria, não interdita, do ponto de vista formal, que o controle sobre essa iniciativa constitucionalmente consagrada seja realizado, de modo autônomo, em sede parlamentar.*

3) *A separação de poderes, conquanto cláusula pétrea, não sofreu violação nesta ação direta (CRFB/1988, art. 2º c/c art. 60, § 4º). Primeiramente, porque a hipótese normativa impugnada (o Anexo IV da LOA/2016) constitui-se como típica manifestação do Poder Legislativo a respeito de proposição legislativa submetida à discussão parlamentar. Em segundo lugar, na situação legislativa ora em apreço, as normas procedimentais do devido processo legislativo (procedural due process of law) foram devidamente atendidas – vale dizer: houve observância da iniciativa da proposição legislativa, em estrito respeito formal à autonomia administrativa e financeira da Justiça do Trabalho (CRFB/1988, art. 99).*

4) (...)

5) *O controle orçamentário pelo legislativo funda-se num corpo de normas que é, a um só tempo, "estatuto protetivo do cidadão-contribuinte" e "ferramenta do administrador público e de instrumento indispensável ao Estado Democrático de Direito para fazer frente a suas necessidades financeiras".*

6) (...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

7) *O abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento das premissas de proporcionalidade (ou de razoabilidade), não podem ser acolhidos quando suscitados de forma genérica, diante da ausência de impugnação específica e adequada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados – em quaisquer das tradições teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade).*

8) *O desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público.*

9) *O abuso parlamentar não se configura, sob o ângulo da principiologia dos subprincípios da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), quando imposta a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários, em decorrência de de crise econômica e fiscal.*

10) *O cenário de crise econômica e fiscal é exemplificado por dados ilustrativos, constantes dos autos, no sentido de que: "Entre os programas que tiveram as suas dotações reduzidas deste ano para o próximo estão o Minha Casa, Minha Vida (de R\$ 14 bilhões para R\$ 4,3 bilhões) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec (de R\$ 4 bilhões para R\$ 1,6 bilhão). Por outro lado, o Bolsa-Família, que teve sua redução defendida pelo relator, terá R\$ 28,1 bilhões – acréscimo de R\$ 1 bilhão em relação a 2015. Os cortes de gastos nos órgãos federais foram feitos em relação à proposta original do Executivo e envolvem principalmente as despesas de custeio. Os gastos com pessoal, por exemplo, passaram de R\$ 287,5 bilhões para R\$ 277,3 bilhões. Todos os três Poderes, além do Ministério Público, foram afetados. No caso mais extremo, o do Judiciário, os cortes atingiram 20% do custeio. Apenas os Ministérios da Educação e da Saúde terão mais dinheiro disponível, devido à destinação de emendas individuais de deputados e senadores. O fundo partidário também recebeu dotação extra durante a tramitação da*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*LOA, mas será menor em 2016 do que foi em 2015. A meta de superávit de R\$ 30,5 bilhões vale para todo o setor público nacional, incluindo estados e municípios. Para a União, a economia para pagamento da dívida deverá ser de R\$ 20 bilhões. O projeto original do Orçamento, que o Executivo entregou ao Congresso em agosto, previa um déficit fiscal equivalente aos mesmos R\$ 30,5 bilhões.”*

*11) A Jurisdição Constitucional, em face da tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, não detém capacidade institucional automática ou pressuposta e não pode empreender, no âmbito do controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o Plano Plurianual (PPA) e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's).*

*12) Consectariamente, diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento.*

*13) A Justiça do Trabalho entendida enquanto serviço público estratégico e de típica concreção da soberania e da cidadania (CRFB/1988, art. 1º, caput, incisos I e II) para a materialização do direito fundamental do acesso à Justiça, mercê de se defrontar com severo corte orçamentário, deve merecer a sensibilidade do legislador e a atenção quanto ao disposto no artigo 99, § 5º, da CRFB/1988 para que se avalie “a abertura de créditos suplementares ou especiais” durante a execução orçamentária do exercício.*

*14) (...)*

*15) Pedido de ação direta de inconstitucionalidade conhecido e, no mérito, julgado improcedente.*

*(ADI 5.468, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 2.8.2017) – Grifos nossos.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Por fim, quanto ao pedido para “*abertura de crédito adicional no orçamento de 2021 para a realização do Censo*”, a ação está prejudicada, seja porque o exercício financeiro de 2021 já se encerrou, seja porque recursos foram previstos na Lei Orçamentária Anual de 2022, para tal desiderato.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

[JMR]