



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

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 831/DF**

**RELATORA: MINISTRA ROSA WEBER**

**REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES**

**ADVOGADOS: DEBORAH DUPRAT E OUTROS**

**INTERESSADOS: CÂMARA DOS DEPUTADOS, SENADO FEDERAL E UNIÃO  
PARECER AJCONST/PGR Nº 214318/2021**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMENDAS CONSTITUCIONAIS 95/2016 E 109/2021. TETO DE GASTOS PÚBLICOS. SUBSIDIARIEDADE. COMBATE À FOME. ALEGADO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. MÍNIMO EXISTENCIAL. DIGNIDADE HUMANA. POLÍTICAS PÚBLICAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DESPESAS PÚBLICAS. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

1. A procuração conferida ao advogado subscritor da petição inicial há de conter poderes especiais para impugnar o ato objeto da ADPF, com descrição mínima do ato a ser questionado. Precedentes.
2. Não cabe ao Poder Judiciário, em ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas.
3. Viola os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal a realização de despesas públicas sem previsão orçamentária.
4. É função típica do Poder Legislativo definir receitas e despesas públicas, impondo-se ao Judiciário postura de deferência institucional ao debate parlamentar.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

5. Incabível arguição de descumprimento de preceito fundamental contra emenda à Constituição Federal, por desatendimento à regra da subsidiariedade, uma vez que possível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

— Parecer pelo não conhecimento da ação.

Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, contra *“graves retrocessos, erros e omissões na implementação de relevantes políticas públicas pela União Federal”* e visando à *“adoção das medidas listadas ao final, que têm o objetivo de equacionar ou ao menos minimizar o brutal aumento da fome no país”*.

Em caráter preliminar, o arguente defende a distribuição desta ADPF à Ministra Rosa Weber, por dependência às ADIs 5.568, 5.680 e 5.715, ao argumento de que parte do objeto desta ação coincidiria com o daquelas (impugnação da Emenda Constitucional 95, de 15.12.2016).

Ainda em preliminar, argumenta o autor ser cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que *“a situação dramática descrita nesta petição inicial envolve afrontas graves a princípios e direitos*



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

*fundamentais como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88) e os direitos à alimentação adequada e à assistência social (art. 6º). Ela evidencia, ainda, sérias violações a objetivos fundamentais da república, como o de ‘erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais’ (art. 3º, III). O caso envolve, ainda, afronta a cláusula pétrea da Constituição – art. 60, § 4º, IV – já que um dos ingredientes do quadro de aumento da fome se liga a tetos de gasto impostos por emendas constitucionais – a EC 95/2016 e a EC 109/2021”.*

*Segundo o autor, “as lesões a preceitos fundamentais aqui impugnadas se originam de uma multiplicidade de atos comissivos e omissivos de instituições públicas federais. O agravamento da fome, embora se relacione também ao advento da pandemia do coronavírus, não é uma fatalidade. Ele tem direta relação com falhas, omissões e retrocessos em políticas públicas de combate à miséria e garantia do direito à alimentação adequada – como os graves problemas atuais na implementação do Programa Bolsa Família, a redução radical de gastos como o Programa Cisternas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Há, também, profunda relação entre a crise e a dramática redução de gastos em várias dessas políticas públicas, que decorrem não apenas da insensibilidade social dos últimos governantes, como também da aplicação indiscriminada do teto do investimento público imposto pela EC 95/2016, e, mais recentemente, pela EC 109/2021”.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Quanto à regra da subsidiariedade, o requerente considera atendida, pois não haveria *“qualquer remédio processual no âmbito da jurisdição constitucional, ou mesmo fora dele [sic], que permita o equacionamento global e sistêmico do problema constitucional em discussão, ligado ao agravamento da fome no país”*.

O autor faz um relato do quadro de fome que atinge parcela significativa da população brasileira, principalmente após a epidemia de Covid-19, e alega que os recursos orçamentários destinados às ações relacionadas à segurança alimentar<sup>1</sup> teriam sofrido drástica redução, tendo como paradigma o ano de 2014.

Alega que *“as medidas de austeridade aprofundam as desigualdades sociais e fazem com que o ônus da crise recaia principalmente sobre os que menos têm, por conta do desmonte dos mecanismos tendentes à redução das desigualdades”*. Daí por que seriam inconstitucionais as Emendas Constitucionais 95, de 15.12.2016, e 109, de 15.3.2021, que estabeleceram limites de gastos do poder público, uma vez que *“em nenhuma delas há ressalva quanto aos recursos necessários para o enfrentamento da fome”*.

---

1 Programa de Aquisição de Alimentos, Assistência Técnica e Extensão Rural, Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (Cestas), Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural (Cisternas), Apoio à organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais, Programa Bolsa Verde e Apoio ao desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais.



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

Segundo o autor, *“as Emendas Constitucionais 95 e 109, ao não retirarem do teto de gasto os programas e políticas de enfrentamento à fome, atingem o mínimo existencial e incidem na proibição inscrita no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal”*.

Depois de toda a argumentação, o requerente passa a indicar as providências que entende necessárias para o enfrentamento do quadro de fome no país, referindo-se a ações no âmbito dos seguintes programas governamentais: Programa Bolsa Família, Programa Cisternas, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e Programa Nacional para a População em Situação de Rua.

Formula, então, os seguintes pedidos:

- iv) Seja julgada totalmente procedente a presente ação para:*
  - a) Declarar a nulidade parcial, sem redução de texto, das Emendas Constitucionais 95/2016 e 109/2021, em relação a políticas e programas com aptidão para enfrentar o cenário atual de fome, tais como a seguir arrolados;*
  - b) Determinar, quanto ao Programa Bolsa Família:*
    - b.1) Inclusão automática de todas as pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema a partir da comprovação da elegibilidade pelo critério renda;*
    - b.2) Reajuste tanto do valor da renda per capita que define a elegibilidade do programa como dos valores dos benefícios transferidos às famílias, considerando, pelo menos, a inflação medida pelo IPCA no período 2016/2021 e que esses valores estejam no mínimo acima da linha da pobreza de US\$ 5,5 ppp – paridade de poder de compra estabelecidos pelo Banco Mundial, OCDE, FMI e*



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

*outras instituições multilaterais, equivalente a R\$ 434,00, e acima da linha da extrema pobreza de US\$ 3,2 ppp, R\$ 253,00;*

*c) Determinar, quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que:*

*c.1) O Governo Federal garanta o repasse do recurso financeiro suplementar destinado à aquisição de alimentos aos estados, municípios e Distrito Federal e estipule um reajuste anual, a fim de aumentar os valores per capita repassados do PNAE às entidades executoras, tendo em conta a alta inflação dos alimentos, medida pelo IPCA;*

*c.2) O Governo Federal assegure o repasse de parcelas extras do recurso do PNAE a estados, municípios e Distrito Federal, nos mesmos valores e condições em que ocorreram em 2020, por conta da pandemia de Covid-19;*

*c.3) o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) promova ações junto aos gestores locais do PNAE no sentido da implementação da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, sobre a restrição da aquisição e da oferta de produtos ultraprocessados aos estudantes, e a respeito da utilização mínima de 30% do recurso federal com a aquisição de alimentos da agricultura familiar;*

*c.4) O Governo Federal promova as ações necessárias junto aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal para que, mesmo durante a suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia de Covid-19, os estudantes tenham acesso a uma alimentação adequada e saudável, por meio da distribuição de kits ou cestas de alimentos ou, ainda, por meio de refeições para consumo doméstico. A distribuição de alimentos deve acontecer de maneira universal e ser adequada no que diz respeito à cultura, às tradições e hábitos alimentares locais, à etapa do curso da vida, às necessidades nutricionais e de saúde específicas e deve ser fornecida de forma permanente e regular até o retorno às aulas presenciais nas escolas;*

*d) Determinar, quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que:*



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

- d.1) Seja assegurado imediatamente um investimento de R\$ 1 bilhão e que esse recurso seja anualmente atualizado pelo IPCA;*
- d.2) Sejam adotados procedimentos administrativos simplificados, dando-se prioridade às modalidades de Compra Direta (CD), Compra com Doação Simultânea (CDS) e a retomada da modalidade Formação de Estoques (FE) com a opção de liquidação em produto;*
- e) Determinar, quanto ao Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), que sejam retomadas as chamadas públicas para universalização do acesso às cisternas de consumo (350 mil cisternas) e de produção (800 mil cisternas) para as famílias do Semiárido, nos estados do nordeste e norte de Minas Gerais, com prioridade, na construção dos equipamentos, às organizações sociais;*
- f) Determinar que seja assegurado ao Ministério da Cidadania em 2021, no mínimo, o crédito extraordinário no valor de R\$ 2.550.000.000,00, como ocorreu em 2020 por força da Medida Provisória 953, de modo a aumentar a capacidade de resposta do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no atendimento às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente da Covid-19;*
- g) Determinar ao Ministério da Cidadania que sejam mantidas, em 2021, as recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive migrantes, no contexto da Covid-19, objeto da Portaria 69, de 14 de maio de 2020, do Ministério da Cidadania, que aprova a Nota Técnica 13/2020.*

Em 6.5.2021, nos termos do § 2º do art. 5º da Lei 9.882/1999, foram solicitadas informações ao Presidente da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Ministro da Cidadania, ao Ministro da Economia e ao Ministro da Educação, determinando-se também a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Presidente da República suscitou, preliminarmente, o não cabimento da ADPF, por desatendimento da regra da subsidiariedade. Afirmou que *“as alegações expendidas pelo autor são genéricas, não tendo havido qualquer demonstração, de modo direto e concreto, de eventual lesão aos preceitos fundamentais suscitados”*.

No mérito, defendeu a constitucionalidade das Emendas Constitucionais 95/2016 e 109/2021. Disse que elas visam a *“restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública”* e que, em meio à epidemia de Covid-19, a Emenda Constitucional 109/2021 abriria *“espaço fiscal para que os entes federados possam enfrentar a situação, com a exigência da sustentabilidade fiscal e com o aporte necessário de recursos em políticas públicas de saúde, especialmente”*.

Quanto às providências requeridas pelo autor para o enfrentamento da fome no Brasil, o Presidente da República alegou que *“importariam enorme aumento de gastos públicos, impactando o orçamento já aprovado pelo Congresso Nacional”*. Haveria, por isso, violação do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Diz que acatar os pedidos do requerente implica atuação do Supremo Tribunal Federal como legislador positivo, o que desrespeitaria o princípio da separação dos poderes, uma vez que não competiria *“ao Poder Judiciário interferir no exercício da iniciativa legislativa em matéria orçamentária, pois a ele não é atribuída a função de definir os recursos para os gastos públicos estatais”*. Tampouco teria o Poder





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

Judiciário *“competência para fixar as despesas necessárias para a concretização dos direitos fundamentais individuais e coletivos de estatura constitucional”*.

Por fim, fez referência às diversas ações empreendidas pelo Governo Federal a fim de *“promover o bem-estar da população mais vulnerável”*. Daí haver concluído *“que o Poder Público Federal, apesar das limitações orçamentárias, vem aplicando recursos nos programas sociais de combate à fome, dando concretude aos direitos fundamentais assegurados pela Constituição”*.

Também o Ministro da Educação apontou o não cabimento da ADPF, por desrespeito à regra da subsidiariedade e por trazer a petição inicial alegações genéricas.

Quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, informou que, devido à epidemia de Covid-19 e à consequente suspensão das aulas presenciais, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE autorizou *“as entidades executoras a distribuírem os gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE às famílias dos estudantes, além de fazer recomendações quanto à forma de distribuição com vistas a reduzir os riscos de contágio da população”*.

Apontou que, no ano de 2020, foram transferidos para as redes de ensino federal, estaduais, distrital e municipais, no âmbito do PNAE, mais de



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

R\$ 4,3 bilhões. E em 2021, até o momento, mais de R\$ 1,5 bilhão. Houve, inclusive, aprovação de parcelas extras nos meses de dezembro e janeiro.

Já o Senado Federal requereu o indeferimento liminar da petição inicial por entender que *“os problemas expostos na petição inicial, embora sérios, certamente não poderão ser solucionados da forma como deduzida nesta ADPF, pois não se restringem ao cotejo da compatibilidade com a Constituição Federal de normas legais ou suas aplicações (interpretações possíveis)”*. Afirmou, dessa forma, não caber *“ao Judiciário impor aos Poderes da República sua visão de como deve ser arquitetada uma política pública, modelando os programas e o emprego dos recursos públicos correspondentes, em total desconformidade com as decisões tomadas pelos representantes democraticamente eleitos”*.

Alegou que *“o Judiciário determinar ao Legislativo e ao Executivo que instituam e executem uma política pública específica, excetuando regras fiscais e modelando por completo programas públicos, constitui invasão das prerrogativas constitucionais estabelecidas, com ofensa, por corolário, ao princípio da separação dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Carta Constitucional”*.

Ademais, tratar-se-ia de *“impugnação genérica de diversos dispositivos que possam direta ou indiretamente estar relacionados a corte de recursos em políticas públicas assistenciais consideradas fundamentais pelo partido requerente, sem*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*demonstração analítica da inconstitucionalidade, o que reforça o não conhecimento liminar desta ação”.*

No mérito, defendeu a constitucionalidade das Emendas Constitucionais 95/2016 e 109/2021. Apontou também as medidas que o Congresso Nacional aprovou para minimizar os efeitos da epidemia de Covid-19 (Lei 13.982, de 2.4.2020; Lei 14.017, de 29.6.2020; Lei 14.020, de 6.7.2020; Lei 14.150, de 12.5.2021). Daí não se poder *“imputar ao Congresso Nacional omissão legislativa inconstitucional”*.

O Ministro da Cidadania também prestou informações. Realçou que *“a demanda em questão visa impor à União gastos imediatos que simplesmente não foram planejados pelo ente público”*. A respeito, expôs sobre o crescimento da dívida pública e a necessidade de manter a responsabilidade fiscal.

Arguiu que o acatamento do pleito autoral violaria o princípio da separação dos poderes, uma vez que haveria incremento de gastos públicos *“sem qualquer estudo quanto aos seus efeitos sobre a economia”*. Ademais, dar-se-ia interferência excessiva *“tanto na esfera de discricionariedade técnica quanto na política do ato normativo de formulação de políticas públicas de assistência social”*.

Alegou que, na implementação das políticas públicas, há de observar-se a reserva do possível. Segundo o Ministro da Cidadania, *“a pretensão deduzida em juízo, na forma como foi solicitada na ação, importaria em altíssimo impacto*



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

*econômico e, conseqüentemente, na exclusão de outras políticas públicas de grande relevância para o atual momento de combate à pandemia do COVID-19”.*

Por fim, juntou aos autos informações técnicas das secretarias daquele ministério que demonstrariam que *“a União está adotando todas as medidas possíveis a fim de promover o bem-estar da população mais vulnerável, por meio do desenvolvimento de ações assistenciais e de transferência de renda”.*

A Câmara dos Deputados e o Ministro da Economia, embora notificados, não prestaram informações.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e pelo indeferimento da medida cautelar.

Eis, em síntese, o relatório.

O parágrafo único do art. 3º da Lei 9.882/1999 exige que a petição inicial da arguição de descumprimento de preceito fundamental seja acompanhada do instrumento de mandato. Mais: segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a procuração conferida ao advogado há de conter poderes especiais para impugnar o ato objeto da ADPF.

Como bem pontuou o Advogado-Geral da União, o requerente não se desincumbiu desse ônus. A procuração juntada aos autos (peça 2), embora



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

especifique os dispositivos constitucionais supostamente violados, não aponta nenhum ato do poder público a ser impugnado via ADPF.

Inexiste dúvida de que esse vício processual é sanável (ADI 4.409, Rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe* de 23.10.2018; ADI 6.051, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 6.5.2020; ADI 4.350, Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* de 3.12.2014). Assim, bastaria a intimação do autor para regularizar a procuração. Acontece que tal providência mostra-se desnecessária quando a própria ADPF não possui viabilidade. Veja-se:

*AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONFEDERAÇÃO DE SERVIDORES. FIXAÇÃO DE VALOR. REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECÍFICOS.*

- 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da necessidade de subscrição da exordial por procurador devidamente amparado por poderes especiais para o questionamento do ato normativo. Nesse sentido, o ato de mandato deve conter descrição mínima do objeto digno de hostilização. Precedentes.*
- 2. Admite-se a regularização processual do feito, contudo é próprio da economia processual deixar de intimar o Requerente para fazê-lo, quando se nota a carência da ação, que torna desnecessária a providência. Precedentes.*
- 3. As confederações são legitimadas a valer-se de ações de controle objetivo somente nos casos em que o objeto da ação esteja especificamente ligado aos interesses próprios da categoria profissional e econômica representada. No particular, o objeto impugnado extrapola os respectivos objetivos institucionais.*



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

*4. Agravo regimental a que se nega provimento.*  
(ADPF 480-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 24.4.2018.)

É exatamente o caso desta ADPF. A procuração conferida aos advogados subscritores da petição inicial não indicou os atos do poder público impugnados porque a própria petição inicial não os individualizou de forma clara e objetiva. Ao contrário, o que se vê é a impugnação genérica e coletiva de um sem-número de ações e omissões do poder público federal quanto a diversas políticas públicas.

Não se há de 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 autor. A maior ou menor disponibilidade de recursos a cada ano também é matéria de deliberação legislativa, via aprovação da lei orçamentária anual.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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:

*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 autor 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 e da caracterização de um “estado de coisas inconstitucional”, pretende-se que o STF,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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, em relação à aquisição de alimentos, que *“sejam adotados procedimentos administrativos simplificados, dando-se prioridade às modalidades de Compra Direta (CD), Compra com Doação Simultânea (CDS) e a retomada da modalidade Formação de Estoques (FE) com a opção de liquidação em produto”*.

Reconheçam-se as boas intenções do requerente, mas 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 dos 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 Poder 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.*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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 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.



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

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. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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 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 autor, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

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>2</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”*.

---

2 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**

É por isso que, no caso dos autos, 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.

Em acréscimo, é importante destacar a questão orçamentária e financeira, arguida por todos os interessados. 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,



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

*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 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**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 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).*



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

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) (...)

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*





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

*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 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**



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

*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.

Por fim, quanto às Emendas Constitucionais 95/2016 e 109/2021, o não conhecimento desta ADPF resulta do desatendimento à regra da subsidiariedade (Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º). É que contra elas cabe ação direta de inconstitucionalidade. A propósito, contra a Emenda Constitucional 95/2016 já tramitam no Supremo Tribunal Federal as ADI 5.680 e 5.715, esta última proposta pelo Partido dos Trabalhadores, ora requerente.

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]