

17/12/2022

PLENÁRIO

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 968 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. OMISSÕES NO CUMPRIMENTO DE MEDIDA LEGISLATIVA APROVADA PELO CONGRESSO NACIONAL. CABIMENTO DA ARGUIÇÃO. LEI QUE ESTABELECE MEDIDAS EMERGENCIAIS DE AMPARO À AGRICULTURA FAMILIAR. VETO PRESIDENCIAL DERRUBADO. INCERTEZA SOBRE O IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DAS MEDIDAS. SOBREPOSIÇÃO DE PROGRAMAS ASSISTENCIAIS. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

1. Cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental para examinar a inconstitucionalidade de conduta, comissiva e omissiva, que impede a produção de efeitos de norma legitimamente aprovada pelo Congresso Nacional.

2. A ausência de estudo de impacto orçamentário e a sobreposição de ações de órgãos públicos desautorizam a concessão de medida cautelar tendente a obrigar o Poder Executivo a aplicar recursos públicos.

3. Medida cautelar indeferida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário de 9 a 16 de dezembro de 2022**, sob a Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em indeferir a medida cautelar, nos termos do

ADPF 968 MC / DF

voto do Relator.

Brasília, 19 de dezembro de 2022.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente

17/12/2022**PLENÁRIO****MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 968 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em face da omissão do Governo Federal em colocar em prática as medidas emergenciais de incentivo à agricultura familiar instituídas pela Lei 14.275/2021 (Lei Assis Carvalho II).

O requerente alega violação aos Arts. 1º, III; 6º; 187 e 193, da Constituição da República. Afirma que o trabalho, a política agrária e a produção de alimentos são preceitos fundamentais, e que as omissões praticadas pelo Presidente da República podem ser impugnadas em sede de controle concentrado, uma vez que, de acordo com a inicial, não há outro meio eficaz para sanar as lesões. Por isso, o requerente tem por objetivo fazer com que seja reconhecida a necessidade de o governo federal adotar medidas emergenciais de fomento à agricultura familiar e que o Presidente da República assegure a eficácia de todas as medidas previstas na Lei Assis Carvalho II.

O Requerente relata que as medidas restritivas adotadas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 e a extinção de importantes políticas públicas de amparo à agricultura familiar (Plano Safra da Agricultura Familiar e Programa de Aquisição de Alimentos) prejudicaram drasticamente os agricultores familiares. Cita estudo

ADPF 968 MC / DF

realizado pelo pesquisador Mauro Del Grossi (eDoc 3) que demonstra que 50% dos agricultores familiares sofreram redução significativa em suas rendas e que somente uma pequena parcela recebeu o auxílio emergencial.

O Presidente da República, porém, segundo o requerente, insiste em não adotar ações de fomento à agricultura familiar que garantiriam o trabalho dos produtores rurais e a produção de alimentos para toda a população.

Alega que as omissões lesivas praticadas pelo Presidente da República vem ocorrendo desde o veto do Projeto de Lei 735/2021, seguido pelo descumprimento do acordo em que o governo federal se comprometeu a elaborar um novo projeto de lei sem os vícios de inconformidade fiscal que supostamente existiam no primeiro, continuaram com o veto do Projeto de Lei 823/2021, e atualmente persistem com a falta de adoção das medidas emergenciais previstas na Lei 14.275/2021.

Relata que além dos preceitos fundamentais supracitados, as omissões do Presidente da República violam os princípios da precaução e da prevenção, pois afirma que a adoção de medidas restritivas que inviabilizaram a venda dos produtos agrícolas em feiras era suficiente para que o poder público fornecesse auxílio aos agricultores familiares.

Invocando a proteção constitucional ao direito ao trabalho, à política agrícola e à produção de alimentos, requer a concessão de medida liminar, a ser monocraticamente deferida pelo Ministro Relator, a fim de que seja determinado ao Governo Federal que no prazo de 72 horas assegure a aplicação dos recursos e a eficácia das medidas previstas na Lei 14.275/2021; e à União, também no prazo de 72 horas, que institua uma equipe de especialistas em política agrícola para elaborar um plano nacional capaz de gerir e coordenar o Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar (PAE-AF), previsto no Art. 7º da Lei 14.275/2021.

No mérito, requer a confirmação da medida cautelar pleiteada para reconhecer a violação, pelas omissões do Presidente da República, aos

ADPF 968 MC / DF

direitos ao trabalho, à política agrícola e à produção de alimentos, e aos princípios fundamentais da prevenção e da precaução, confirmando-se a liminar e determinando à autoridade praticante das omissões ensejadoras desta ADPF que assegure a eficácia das medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar instituídas pela Lei Assis Carvalho II.

Em resposta às alegações do requerente, a Presidência da República argumenta que o veto ao Projeto de Lei 823, que originou a Lei 14.275/2021, teve como fundamentos a ausência da apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, como também das medidas compensatórias, visto que as medidas determinadas pelo projeto acarretariam a renúncia de receitas.

Sustenta que o referido projeto não estava de acordo com as disposições dos arts. 107 e 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; 14, 15, 16 e 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e 125 e 126, da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021, possuindo vícios insanáveis que justificaram o veto integral pelo chefe do executivo.

Além disso, alega que o PL 823 promovia a sobreposição de medidas de fomento, citando como exemplo o Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural em relação ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Lei 12.512/2011); e que desconsiderava os limites com despesas primárias dos entes públicos.

Afirma que não houve omissão por parte do Poder Executivo Federal em implementar as medidas previstas pela Lei 14.275, visto que o Benefício Garantia-Safra foi concedido aos beneficiários que conseguiram comprovar a perda da safra de acordo com os índices do art. 1º, da Portaria SPA/MAPA nº 11/2020.

Assevera que em decorrência da pandemia não era viável realizar a comprovação da perda da safra por laudo técnico de vistoria, como previsto na Lei 14.275, pois muitos servidores passaram a trabalhar de forma remota para evitar a contaminação. Além disso, aponta que a realização de vistorias colocaria em risco a vida e a saúde dos servidores e dos produtores rurais.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se em parecer assim

ADPF 968 MC / DF

ementado (eDoc 20):

“Política agrícola. Suposto estado de omissão nos programas de acesso aos mecanismos de produção. Alegada violação aos artigos 1º, inciso III; 6º; 187 e 193, todos da Constituição Federal. Preliminares. Ausência de delimitação precisa do objeto. Inobservância do requisito da subsidiariedade. Ausência de questão constitucional. Inviabilidade dos pedidos formulados. Mérito. A idealização da melhor forma de implementação de políticas públicas complexas se insere na margem de avaliação das instâncias políticas. A Lei nº 14.275/2021 integra um plexo de outros diplomas legais que tratam da política de acesso aos mecanismos de produção agrícola. A execução dessas ações deve ser gerida de modo coordenado com as demais necessidades dessa política pública. O Governo Federal vem adotando diversas medidas relacionadas à política agrícola, dentre as quais é possível destacar o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, o Benefício Garantia Safra, o Programa Alimenta Brasil e o Auxílio Inclusão Produtiva Rural. Necessidade de avaliação do impacto do deferimento dos pedidos liminares sobre outras políticas públicas em andamento. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, quanto aos pedidos liminares, pelo seu indeferimento.”

A AGU reafirma o posicionamento da Presidência da República acerca da promoção de sobreposição de medidas pela Lei Assis Carvalho II, e aponta a justaposição do Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar (PAE-AF) com o Programa Alimenta Brasil e o Programa Auxílio Inclusão Produtiva Rural, ambos instituídos pela Lei 14.284/2021.

O Procurador-Geral da República foi intimado (Ofício 617/2022), mas não se manifestou (eDoc 30).

ADPF 968 MC / DF

É o relatório.

17/12/2022

PLENÁRIO

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 968 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Saúdo, inicialmente, a sustentação oral feita pelo Dr. Raphael Ramos Monteiro de Souza.

Conhecimento da Arguição

Assento a plena cognoscibilidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Como obstáculos ao conhecimento da arguição, o Advogado-Geral da União sustenta, nas preliminares, que o objeto da ação não está bem delimitado. Defende, ainda, que não foi observado o requisito da subsidiariedade, uma vez que há medidas administrativas necessárias à concreção das diretrizes estabelecidas na Lei nº 14.275/2021. Além disso, defende que a procedência dos pedidos dependeria de produção de provas, o que seria incompatível com a ação do controle concentrado. Por fim, o Advogado-Geral sustenta que não há questão constitucional, a implicar, por outro motivo, a rejeição da arguição.

Nenhuma das alegações merece prosperar.

Em relação à delimitação do objeto, é preciso examinar o conteúdo do pedido formulado pelo Partido Requerente. Em sede de cautelar, o Requerente solicita a concessão da medida para (eDOC 1, p. 34):

“a) Estabelecer prazo de 72 horas para que o Governo Federal assegure a aplicação dos recursos definidos na Lei nº 14.275, de 23 de dezembro de 2021 (lei Assis Carvalho), bem como para garantir a eficácia e vigência de todas as diretrizes estabelecidas no seu texto;

b) Estabelecer prazo de 72 horas para que a União

ADPF 968 MC / DF

(Ministério da Economia), componha uma equipe de técnicos e especialistas em política agrícola, notoriamente reconhecidos e com aprofundados conhecimentos dos problemas que afetam o segmento, para elaborar, em prazo compatível, um plano nacional capaz de gerir e coordenar o Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar (PAEAF), previsto no art. 7º da Lei sob comento.

c) Reconhecer a necessidade de medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar por parte Poder Executivo Federal com o objetivo de mitigar os impactos socioeconômicos na gestão, coordenação e enfrentamento da crise vivenciada pelos agricultores familiares, o que afetou a fruição do direito fundamental ao trabalho e à produção alimentar;”

A Lei 14.275, de 2021, era oriunda do Projeto de Lei nº 823, de 2021, e continha uma série de medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19.

Muito embora tenha sido aprovado por ambas as Casas do Congresso Nacional, o Presidente da República vetou-o totalmente. As informações trazidas pelo Exmo. Senhor Presidente da República, no âmbito da presente arguição, rememoram as justificativas para o veto, no sentido de que a Lei não continha estimativa de impacto orçamentário, tal como exigido pelos arts. 107 e 113 do ADCT. Além disso, as alterações sugeridas pelo Legislativo poderiam implicar sobreposição de ações governamentais com escopo idêntico, a indicar a ineficiência da medida. Por fim, o art. 5º da Lei asseguraria o pagamento do benefício garantia-safra mediante laudo técnico que comprovasse a perda de safra. No entanto, segundo a Presidência, a elaboração do laudo, realizada com a presença física dos técnicos, traria riscos à saúde dos funcionários.

Como se observa das informações apresentadas, o cerne da controvérsia diz respeito ao cumprimento integral das determinações constantes de lei que, embora vetada, foi aprovada pelo Congresso Nacional, órgão que, nos exatos termos do art. 66, § 4º, da CRFB, tem o poder de deliberação final sobre a matéria. Não se está, em sede de

ADPF 968 MC / DF

preliminar, a examinar se as razões e as objeções apresentadas pelo Poder Executivo são aptas a justificar o inadimplemento da Lei, mas tão somente de reconhecer que a arguição pode ser utilizada para fazer valer a opção estabelecida pelo Legislativo. Nesse ponto, não há como afastar o cabimento da arguição, ainda que, no mérito, esses argumentos sejam examinados de forma mais vertical.

No que tange ao requisito da subsidiariedade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, sendo certo que, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, *não será admitida ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*.

Entendo, com a devida vênia, que está atendido na presente ação o pressuposto da subsidiariedade, haja vista que não se impugna a constitucionalidade de lei ou ato normativo a atrair a propositura da ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade. Tampouco, subjaz discussão acerca da omissão do dever de legislar a provocar a jurisdição constitucional.

Em verdade, aponta-se ofensa a preceito fundamental, consubstanciado nas garantias dos meios de sobrevivência condignos, cujo patamar normativo foi recentemente elevado, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 114, de 2021, e cujo atendimento tem sido obstado por uma série de omissões e objeções formuladas pelo próprio Poder Executivo.

Ainda que o Poder Executivo considere inconstitucionais os dispositivos aprovados pelo Congresso – como de fato o fez nas razões de veto –, caberia a ele a utilização dos meios processuais disponíveis para afastar do ordenamento a norma supostamente tida por inconstitucional. De outro lado, se não há interesse do Requerente para a propositura da ação direta, tampouco o teria para a ação declaratória, eis que o objetivo não é o reconhecimento da validade da lei, sequer questionada judicialmente, mas a concreção de suas diretrizes. Inexistindo, portanto, outro meio para afastar, de forma ampla e geral, as condutas violadoras de preceitos fundamentais, a presente arguição deve ser admitida.

ADPF 968 MC / DF

No que tange à ausência de questão constitucional, os preceitos fundamentais invocados, a dignidade da pessoa humana, os direitos sociais, a execução, na forma da lei, da política agrícola, e a primazia do trabalho bem demonstram que o debate de fundo nesta arguição não é de ordem infraconstitucional.

Ademais, o texto constitucional, em diversas passagens, reconhece a situação de vulnerabilidade econômica dos agricultores familiares, tais como a instituição de contribuição previdenciária mediante alíquota sobre o resultado da comercialização da produção (art. 195, § 8º), a contagem de tempo para aposentadoria de forma diferenciada (art. 201, § 7º, II), e de cotas de verbas para irrigação destinadas à agricultura familiar (art. 42, parágrafo único, do ADCT).

Uma política pública que tenha por objetivo assegurar condições dignas de trabalho em um grave momento de vulnerabilidade social e econômica ostenta elevado valor para a ordem constitucional. O fato de as medidas requeridas serem pontuais não desnatura a dimensão constitucional da controvérsia, na medida em que visam, em essência, estabelecer patamares mínimos que assegurem a sobrevivência de uma atividade especialmente protegida pela Constituição.

Em relação ao argumento de que as alegações do partido demandariam instrução probatória, é preciso ter em conta que o processo de índole objetiva, como regra, não prevê fase instrutória de produção de provas, porque as informações trazidas pelas autoridades públicas que atuam nas ações do controle concentrado têm valor documental. A arguição de falsidade, mais do que simples incidente processual, enseja a responsabilidade do servidor que prestou as informações, de modo análogo ao que prevê o art. 52, § 2º, da CRFB. Por isso, eventual omissão na concretização dos ditames constantes da Lei 14.275/2021 é cognoscível em sede de arguição de descumprimento de preceito.

Registre-se, por fim, que a presente arguição não se reveste, a menos neste momento preliminar de exame de seu cabimento, de índole estrutural. Como se sabe, o Supremo Tribunal Federal tem admitido que diante de violações generalizadas de direitos humanos, de um quadro de

ADPF 968 MC / DF

grave omissões institucionais imputáveis a mais de um poder e da necessidade da adoção de medidas estruturais complexas, obstadas por deficiências no próprio processo deliberativo, o Poder Judiciário atue pontualmente, para indicar caminhos que viabilizem a construção de soluções institucionais permanentes.

A presente arguição trata de uma omissão restrita ao âmbito do Poder Executivo e visa remediar uma situação pontual e emergencial de vulnerabilidade socioeconômica. Os pressupostos para a configuração de uma demanda estrutural não estão presentes.

Nada obstante, o processamento da presente arguição não representa, como sustentou a Advocacia-Geral da União, ofensa à separação de poderes.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem sido bastante cuidadosa no cabimento de arguições de descumprimento de preceito fundamental. Quando em vigor a Lei nº 9.882/99, rejeitou a primeira ação proposta, entendendo que a arguição não permitiria examinar em sede de controle concentrado o veto apostado pelo chefe do Poder Executivo, porque ele não se configuraria como um “ato do poder público” (ADPF 1 QO, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 07.11.2003).

No entanto, mais recentemente, o Tribunal passou a admitir até mesmo o controle do veto, quando manifestamente desborde da “margem de discricionariedade titularizada pelo Chefe do Poder Executivo” (ADPF 714 MC-Ref, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 21.09.2020), como, por exemplo, quando apostado após o prazo legal (ADPF 893, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Red. para o acórdão Min. Roberto Barroso, DJe 02.09.2022).

A arguição também foi tida como cabível para declarar a inconstitucionalidade de atos do Ministério da Justiça e Segurança Pública de produção ou compartilhamento de informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas, as práticas cívicas de cidadãos, servidores públicos federais, estaduais e municipais identificados como integrantes de movimento político antifascista, professores universitários e quaisquer outros que, atuando nos limites da legalidade, exerçam

ADPF 968 MC / DF

livremente seus direitos (ADPF 722, Rel. Ministra Cármen Lúcia, DJe 08.06.2022).

No mesmo sentido, também entendeu-se cabível a ADPF para determinar a divulgação diária dos dados relativos à pandemia do Covid-19 (ADPF 690, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 14.04.2021) e para examinar a política de compartilhamento de dados pessoais entre órgãos da Administração Pública, fixada pelo Poder Executivo por meio de Decretos que deveriam ater-se aos ditames legais (ADPF 695, Rel. Min. Gilmar Mendes, acórdão pendente de publicação).

O que esses precedentes têm indicado é que, muito embora o Tribunal não possa exercer o controle de atos que se inserem no âmbito da competência própria da discricionariedade dos demais poderes, como o veto ou como a sua rejeição, devem ele ater-se aos lindes de sua competência constitucional.

No presente caso, do que se tem dos autos neste momento preliminar de exame de medida cautelar, cuida-se de possível descumprimento de Lei aprovada pelo Congresso Nacional, sob justificativas que repetem as razões de veto derrubado pelo Poder Legislativo. Em linha com os recentes precedentes deste Tribunal, a presente ADPF objetiva, em essência, reconhecer a inconstitucionalidade de conduta, comissiva e omissiva, que impede a produção de efeitos de norma legitimamente aprovada pelo Congresso Nacional. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, desde que proposta por entidade legitimada, como é o caso, é instrumento hábil para realizar esse controle.

Conheço, portanto, da presente arguição.

Mérito da Medida Cautelar

No mérito, a medida cautelar deve ser indeferida.

O Partido Requerente fundamenta seu pedido em quatro ações estratégicas previstas na Lei nº 14.275, de 2021, que estariam sendo descumpridas pelo Poder Executivo: o fomento emergencial, destinado a

ADPF 968 MC / DF

recuperar a capacidade produtiva dos estabelecimentos rurais familiares; a garantia-safra, concedida a todos os agricultores, desde que tenham obtido laudo junto aos órgãos municipais; o programa de crédito, cujo objetivo é investir na produção de alimentos básicos; e o Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar, a ser operado até 31 de dezembro de 2022, para a aquisição da produção das unidades familiares.

Sobre essas medidas, o Presidente da República, em sede de informações, afirmou que (eDOC 14, p. 11-14):

“19. Quanto às medidas da lei em questão que cuidam de temas afetos às competências materiais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a Consultoria Jurídica junto àquela Pasta esclareceu que a Lei n. 14.275/2021 institui, por meio dos arts. 2º a 4º, o Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural em favor de agricultores familiares em situação de pobreza e de extrema pobreza que se comprometam a implantar todas as etapas previstas em projeto simplificado de estruturação da unidade produtiva familiar a ser elaborado por serviço de assistência técnica e extensão rural (também chamado de "ater").

20. A mesma unidade da Advocacia-Geral da União junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento segue explicando que o auxílio pago aos beneficiários em razão desse programa vale entre R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) e R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), pagos com recursos da União. Além do incentivo financeiro, as entidades de ater responsáveis pela elaboração dos projetos simplificados em favor dos agricultores beneficiários devem ser remuneradas em R\$ 100,00 (cem reais) pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Anater a partir de recursos também carreados pela União.

21. Com base nessas premissas, a Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento lembrou os argumentos expostos na Mensagem nº 453, de 16 de setembro de 2021, que deliberou pelo veto integral do Projeto de Lei nº 823, de 2021, que posteriormente viria a ser convertido

ADPF 968 MC / DF

na Lei n. 14.275/2021. Em vista do evidente impacto financeiro e orçamentário da proposta, foram apresentadas as seguintes justificativas para o veto:

(...)

22. Além disso, a Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento destacou a possibilidade de indesejada situação de sobreposição de ações governamentais com o mesmo escopo, já que o programa Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural consistia em justaposição de ação estatal em relação ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, motivo pelo qual também se sugeriu o veto presidencial à proposta.

23. De toda forma, quanto à atuação da Anater, a Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento explicou que o fomento emergencial atribui à agência a obrigação de remunerar as entidades de ater responsáveis pela elaboração dos projetos simplificados de assistência aos agricultores beneficiários. A Lei n. 14.275/2021 expressamente prevê que tal remuneração deve ser custeada com recursos repassados pela União, apesar da falta de indicação da fonte orçamentária.

24. Assim, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, também por meio do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (Nota Técnica n. 7/2022/DATER/SAF/MAPA, do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, em anexo), destaca a importância de se considerar a questão orçamentária na análise da questão.

25. De fato, é certo que os recursos da ANATER são fundamentalmente oriundos do aporte de recursos da União, conforme previsto na Lei nº 12.897/2013 (artigo 18, inciso I). Além disso, a mesma área técnica atesta que o valor previsto na LOA 2022 não consegue contemplar tal ação, como se pode observar da leitura do documento em comento, cujo trecho a seguir se transcreve:

ADPF 968 MC / DF

(...)

27. Sobre o benefício Garantia-Safra, a Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento leciona que a Lei n. 10.420/2002, ao instituir o Fundo Garantia-Safra e o benefício mencionado, deixa claro, em seu art. 1º, que ele tem como objetivo garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico.”

Já a Advocacia-Geral da União, no mérito do pedido cautelar, defendeu a ausência dos pressupostos para sua concessão. Afirmou, em síntese, que os dispositivos constitucionais relativos à política agrícola demandam uma série de atos administrativos e legais para serem concretizados. A Lei nº 14.275, de 2021, seria apenas uma das medidas que viabilizam a política, mas há outras. O fomento emergencial, por exemplo, criado pela Lei 12.512, de 2011, e regulamentado pelo Decreto nº 9.221, de 2017, já contemplaria as medidas prevista na Lei nº 14.275, de 2021, o que indicaria, em seu entender, sobreposição de medidas.

No que tange ao Benefício Safra, previsto no art. 5º, teria havido, segundo o Advogado-Geral da União, acréscimo de requisitos burocráticos que haviam sido dispensados por Portarias do Ministério da Agricultura.

Em relação ao Programa Emergencial, haveria uma similitude muito forte com o “Programa Alimenta Brasil”, instituído pela MP nº 1061, de 2021, posteriormente convertida na Lei nº 14.284, de 2021, e uma sobreposição com o Programa da Auxílio à Inclusão Produtiva Rural, previsto no art. 16 da Lei nº 14.284.

No que tange à renegociação do crédito rural, a Portaria PGFN 4733, de 2022, já teria feito a regulação das medidas de incentivo creditícios previstos na Lei.

Com essas ações, entende o Advogado-Geral da União que não há omissão no cumprimento das medidas legislativas.

As informações trazidas pelo Presidente da República e a

ADPF 968 MC / DF

manifestação feita pelo Advogado-Geral da União parecem apontar para problemas de técnica legislativa na edição da Lei 14.275, de 2021, considerando, em especial, a constitucionalidade e a juridicidade da medida.

Embora não haja óbices para que o Poder Legislativo disponha sobre políticas públicas, é indispensável que a sua implementação, no que diz respeito à execução orçamentária, observe os parâmetros constitucionais. Em recente precedente, este Tribunal entendeu que a observância do art. 113 do ADCT é norma que vincula a atividade do Poder Legislativo, sendo certo que o seu descumprimento acarreta a inconstitucionalidade do ato:

“EMENTA: Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da

ADPF 968 MC / DF

Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”.

(ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022).

A ausência de análise de impacto infirma o requisito da fumaça do bom direito relativamente à instituição de linhas de crédito e aos valores direcionadas ao Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar.

Para além da falta de estimativa do impacto orçamentário, cuja análise dependerá do exame das razões ainda a serem trazidas pelo Congresso Nacional, a Lei nº 14.275, de 2021, ao permitir a sobreposição de ações, acaba por não inovar o ordenamento jurídico, o que, na lição de Kildare Carvalho, traduz falha de juridicidade da proposta legislativa (CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica Legislativa. 3ª ed. Belo

ADPF 968 MC / DF

Horizonte: Del Rey, 2003, p. 20).

O fomento emergencial está disciplinado nos arts. 2º a 4º da Lei 14.275, de 2021:

“Art. 2º Fica instituído o Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural, destinado a apoiar a atividade produtiva de agricultores familiares durante o período referido no art. 1º desta Lei.

§ 1º São beneficiários do fomento de que trata o **caput** deste artigo os agricultores familiares que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza, excluídos os benefícios previdenciários rurais.

§ 2º O governo federal transferirá recursos financeiros não reembolsáveis aos agricultores familiares que aderirem ao fomento de que trata o **caput** deste artigo e que se comprometerem a implantar todas as etapas previstas em projeto simplificado de estruturação da unidade produtiva familiar a ser elaborado por serviço de assistência técnica e extensão rural.

§ 3º O projeto referido no § 2º deste artigo poderá contemplar a implementação de fossas sépticas e cisternas ou de outras tecnologias sociais de acesso à água para o consumo humano e a produção de alimentos de que trata o art. 15 da Lei 12.873, de 24 de outubro de 2013.

§ 4º A Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) remunerará, com recursos a serem repassados pela União, as entidades de assistência técnica e extensão rural, no valor de R\$ 100,00 (cem reais), pelos serviços previstos neste artigo.

Art. 3º Fica a União autorizada a transferir diretamente ao beneficiário do fomento de que trata o art. 2º desta Lei recursos financeiros no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por unidade familiar, na forma de regulamento.

§ 1º A transferência de que trata o **caput** deste artigo ocorrerá em parcela única.

§ 2º Quando destinada à mulher agricultora familiar, a

ADPF 968 MC / DF

transferência de que trata o **caput** deste artigo será de R\$ 3.000,00 (três mil reais) por unidade familiar.

§ 3º Para os projetos de que trata o § 3º do art. 2º desta Lei, a transferência de recursos financeiros poderá ser de até R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) por unidade familiar.

Art. 4º Sem prejuízo de sanção penal, o beneficiário que descumprir as regras do fomento de que trata o art. 2º desta Lei, em benefício próprio ou de terceiros, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, na forma de regulamento.”

A medida, porém, se assemelha em muito com o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, instituído pela Lei nº 12.512, de 2011:

“Art. 9º Fica instituído o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, com os seguintes objetivos:

I - estimular a geração de trabalho e renda com sustentabilidade;

II - promover a segurança alimentar e nutricional dos seus beneficiários;

III - incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional; e

IV - incentivar a organização associativa e cooperativa de seus beneficiários.

§ 1º O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais será executado em conjunto pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme o regulamento.

§ 2º O Poder Executivo disporá sobre a participação de outros Ministérios e outras instituições vinculadas na execução do Programa de que trata o caput deste artigo.

§ 3º O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais será executado por meio da transferência de recursos financeiros não reembolsáveis e da disponibilização de serviços

ADPF 968 MC / DF

de assistência técnica.

Art. 10. Poderão ser beneficiários do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais:

I - os agricultores familiares e os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 ; e

II - outros grupos populacionais definidos como prioritários por ato do Poder Executivo.

Art. 11. Para a participação no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, a família interessada deverá atender, cumulativamente, às seguintes condições:

I - encontrar-se em situação de extrema pobreza; e

II - estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico.

Art. 12. Para o recebimento dos recursos financeiros do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, a família beneficiária deverá aderir ao Programa por meio da assinatura de termo de adesão pelo seu responsável, contendo o projeto de estruturação da unidade produtiva familiar e as etapas de sua implantação.

§ 1º No caso de beneficiários cujas atividades produtivas sejam realizadas coletivamente, o projeto poderá contemplar mais de uma família, conforme o regulamento.

§ 2º O Poder Executivo definirá critérios de priorização das famílias a serem beneficiadas, conforme aspectos técnicos e de disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 3º O recebimento dos recursos do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais tem caráter temporário e não gera direito adquirido.

Art. 13. É a União autorizada a transferir diretamente à família beneficiária do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais os recursos financeiros no valor de até R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) por unidade familiar, na forma do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.014, de 2014)

§ 1º A transferência dos recursos de que trata o caput

ADPF 968 MC / DF

ocorrerá, no mínimo, em 2 (duas) parcelas e no período máximo de 2 (dois) anos, na forma do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 12.844, de 2013) (Produção de efeito)

§ 2º Na ocorrência de situações excepcionais e que impeçam ou retardem a execução do projeto, o prazo a que se refere o § 1º poderá ser prorrogado em até 6 (seis) meses, conforme o regulamento.

§ 3º A função de agente operador do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais será atribuída à instituição financeira oficial, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal.

§ 4º À família beneficiada pelo disposto no caput não se aplica o benefício do caput do art. 13-A. (Incluído pela Lei nº 12.844, de 2013) (Produção de efeito)

§ 5º Os recursos financeiros de que trata o caput serão pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar, quando cabível.”

Como se observa da leitura da Lei nº 12.512, são de fato muito próximos os programas assistenciais criados pelo Poder Legislativo. É certo que, comparando-se apenas o texto legal, há diferenças significativas no que tange ao tratamento preferencial para as mulheres agricultoras e para a destinação dos recursos para a construção de fossas sépticas e de cisternas para acesso à água. Nada obstante, o Decreto nº 9.221, de 2017, ao regulamentar o Programa define o alcance de seus dispositivos, de modo a admitir, em tese, que o emprego dos recursos nessas atividades esteja alinhado com o Programa de Fomento às Atividades Rurais.

Além disso, a Lei nº 14.275 dá margem a uma interpretação que talvez pudesse agravar a situação dos agricultores familiares, na medida em que prevê o pagamento do benefício em parcela única, ao invés de duas parcelas, podendo o prazo ser ampliado em situações emergenciais.

No que tange à garantia-safra, a Lei nº 14.275 prevê o seguinte:

“Art. 5º O Benefício Garantia-Safra de que trata o art. 8º da

ADPF 968 MC / DF

Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, será concedido automaticamente a todos os agricultores familiares aptos a receber o benefício durante o período referido no art. 1º desta Lei, condicionado à apresentação de laudo técnico de vistoria municipal comprobatório da perda de safra.”

O art. 8º da Lei nº 10.420, de 2002, por sua vez, prevê o seguinte:

“Art. 8º Farão jus ao Benefício Garantia-Safra os agricultores familiares que, tendo aderido ao Fundo Garantia-Safra, vierem a sofrer perda em razão de estiagem ou excesso hídrico, comprovada na forma do regulamento, de pelo menos 50% (cinquenta por cento) do conjunto da produção de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão, ou de outras culturas a serem definidas pelo órgão gestor do Fundo, sem prejuízo do disposto no § 3º. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 1º O Benefício Garantia-Safra será de, no máximo, R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) anuais, pagos em até 6 (seis) parcelas mensais, por família. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 2º É vedada a concessão do benefício de que trata este artigo aos agricultores que participem de programas similares de transferência de renda, que contem com recursos da União, destinados aos agricultores em razão dos eventos previstos no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008)

§ 3º O regulamento poderá definir condições sob as quais a cobertura do Fundo Garantia-Safra poderá ser estendida às atividades agrícolas que decorrerem das ações destinadas a melhorar as condições de convivência com o semiárido e demais biomas das áreas incluídas por força do § 4º do art. 1º. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 4º Fica autorizado, excepcionalmente na safra 2007/2008, o pagamento retroativo do benefício Garantia-Safra aos agricultores familiares que aderiram ao Fundo Garantia-Safra e tiveram perda de safra em razão de excesso hídrico nos termos do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de

ADPF 968 MC / DF

2008)”

Ao prever a automaticidade do pagamento, a Lei nº 14.275, de 2021, parece ter ampliado o espaço de aplicação do benefício.

De fato, a Lei nº 10.420, de 2002, fazia referência à norma regulamentar, ou seja, o Decreto nº 4.962, de 2004.

Segundo esse Decreto, o pagamento do benefício depende de adesão do agricultor familiar e dos entes federativos que receberão os recursos. Além disso, tal como dispõe a Lei nº 10.420, é preciso que o agricultor comprove a perda de safra, demonstrada pela (i) análise meteorológica fornecida pelo INMET e pelo CEMADEN, (ii) análises produzidas pelo IBGE e (iii) laudos técnicos na forma definida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Além disso, nos termos do art. 11-A, § 3º, do Decreto, “as solicitações de pagamento do benefício e a avaliação de perdas deverão ser analisadas e aprovadas por comissão de avaliação de perdas do Garantia-Safra, a ser instituída pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário no âmbito da Secretaria de Agricultura Familiar”.

No entanto, a Lei nº 14.275, de 2021, ao fazer expressa remissão à Lei nº 10.420, não alterou a exigência de comprovação da perda, o que é feito pela comparação das análises técnicas com os laudos individualizados, apenas reduziu a exigência do laudo individualizado a um: o de competência municipal. Em vista da emergência sanitária, essa condicionante foi na prática reduzida, como se observa da leitura da Portaria SPA/MAPA nº 10, de 3 de março de 2021 (eDOC 27). Por isso, sob esse aspecto, a Lei pode até mesmo ser mais grave aos agricultores.

Com essas razões, ainda que se reconheça a urgência na concessão do pedido de medida cautelar, o fato de já haver ações implementadas pelo Poder Executivo, como a própria instituição do Programa Auxílio Inclusão Produtiva da Lei n. 14.284, de 2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimentar Brasil, infirma os argumentos trazidos pela inicial, a indicar que a medida cautelar deve ser indeferida.

Ante o exposto, indefiro a medida cautelar.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 968

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, indeferiu a medida cautelar, nos termos do voto do Relator. Falou, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Raphael Ramos Monteiro de Souza, Advogado da União. Plenário, Sessão Virtual de 9.12.2022 a 16.12.2022.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário