

RECLAMAÇÃO 57.343 MATO GROSSO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECLTE.(S)	: ASSOCIACAO DOS PRODUTORES DE SOJA E MILHO DO ESTADO DE MATO GROSSO
ADV.(A/S)	: LUIZA GURGEL CARDOSO
RECLDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S)	: DIRETORIO REGIONAL DO PT/MT
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

DECISÃO

Trata-se de Reclamação, com pedido de medida liminar, proposta pela Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado de Mato Grosso (APROSOJA) contra acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso nos autos do Processo 1023567-31.2021.8.11.0000, que não teria observado o decidido na ADPF 923 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI).

Na inicial, a parte autora apresenta as seguintes alegações de fato e de direito:

“A decisão impugnada nesta reclamação foi proferida em sede de ADI Estadual, na qual se questiona a INC Sedec/Indea 02/2021 que trata da definição do calendário de plantio de soja no Estado de Mato Grosso [...].

A celeuma decorre, em essência, de questionamentos acerca das Portarias Mapa 306/2021, 389/2021, 394/2021 e 607/2022 (doc. 7), as quais trouxeram de forma clara e objetiva para o âmbito federal a definição do calendário de plantio de soja, mediante análise prévia e debate com os estados da federação. Importante destacar que a defesa agropecuária é

organizada de forma nacional, conforme previsão do Decreto 5.741/2006, razão pela qual o Mapa passou a definir a calendarização da soja.

A mesma temática foi trazida a esta Corte na ADPF 923/DF, que analisou os mesmos normativos federais do Mapa, e destacou a impossibilidade de o Poder Judiciário se imiscuir no mérito administrativo, bem como frisou a necessidade de respeito aos normativos federais, definidores da calendarização do plantio de soja.

[...].

Em síntese, no Estado de Mato Grosso, em que a calendarização inicial estabelecia o período de plantio de 16/09 a 31/12 e, hoje, estabelece de 16/09 a 03/02, em nada altera o período do vazio sanitário, que está fixado e inalterado em 15/06 a 15/09.

Retornando ao trâmite do processo em que proferido o ato objurgado, na data de 09/06/2022, oito dias após o relator extinguir a ADPF 923/DF, o TJMT iniciou a análise da liminar pleiteada na ADI estadual, com voto da relatora pelo indeferimento da medida por ausência de *periculum in mora*, vez que pelas informações do órgão estadual toda a soja já havia sido plantada. Na sequência, houve pedido de vista.

Devolvido para julgamento dez dias após esta Corte ter negado seguimento ao Agravo Regimental na ADPF 923/DF, a relatora retificou seu voto, deferindo a medida liminar em razão de vislumbrar o *periculum in mora*, em razão da edição da Portaria Mapa 607/2022, que apenas manteve a calendarização definida na Portaria Mapa 394/2021. O acórdão, ato ora atacado, como será demonstrado a seguir, declarou a inconstitucionalidade da Portaria Mapa 306/2021 e da Portaria Mapa 607/2022, além do art. 1º do Decreto 5.741/2006 c/c art. 28-A da Lei 8.171/1991, em plena usurpação de competência desta Corte, além de iniciar verdadeiro conflito federativo entre normatização nacional e estadual [...].

Do acórdão ora impugnado foram opostos os devidos embargos de declaração. Porém, os recursos foram pautados

duas vezes e não foram julgados, de modo que não restou outra alternativa a não ser a propositura desta reclamação.

Frisa-se, o processo estava pautado para 24/11/2022, mas em razão do adiamento e da sessão marcada apenas para 09/03/2023, a propositura desta reclamação, de forma urgente, mostrou-se necessária, tendo em vista que o perecimento do direito ocorre em 31/12/2022.

[...].

A normatização da calendarização do plantio de soja e do vazio sanitário até 2021 era feito regionalmente, por uma delegação do Mapa, instituída pela Instrução Normativa (IN) 02/2007. Ocorre que vários estados produtores não possuíam regulamentação, de modo que em 2021, pela Portaria Mapa 306/2021, pautada no Decreto 5.741/2006 e na Lei 8.171/1991, a União passou a regulamentar a matéria de forma nacional.

Destaca-se, a Lei 8.171/1991 e o Decreto 5.741/2006 definem que a vigilância e a defesa sanitária dos vegetais são organizadas em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. Portanto, a partir de 2021 o Mapa buscou organizar e definir tanto a calendarização quanto o vazio sanitário nos estados produtores de soja, dentro de suas competências legais.

Essa normatização, instituída pela Portaria Mapa 306/2021, estabeleceu que o Mapa ouvirá os estados-membros e, então, fará sua análise técnica para definição do calendário e do vazio sanitário. Atento à nova sistemática, que preza pela garantia da sanidade agropecuária, o Estado de Mato Grosso editou a INC Sedec/Indea 02/2021, apenas estabelecendo, como não poderia deixar de ser, que o estado-membro seguiria a normatização federal [...].

Aqui reside o principal ponto, a INC Sedec/Indea 02/2021 apenas pontuou que o Estado de Mato Grosso seguiria a normatização federal para o plantio de soja. Frisa-se, o ato estadual não definiu nenhum calendário, pois já não possuía essa atribuição. Portanto, o normativo que regulamenta o plantio no Estado de Mato Grosso, em verdade, é o normativo

federal.

[...]

O ato ora questionado concedeu a medida cautelar para suspender o ato estadual, mas, em verdade, sua análise de constitucionalidade se deu sobre o ato federal, bem como acabou por gerar um conflito federativo.

O fundamento para suspensão da INC Sedec/Indea 02/2021 é a edição da Portaria Mapa 607/2022, não eventual inconstitucionalidade da própria medida estadual. Isso fica evidenciado no próprio teor e fundamentação do voto condutor do acórdão, que não possui nenhum fundamento quanto à probabilidade do direito.

A razão dessa situação é evidente, a probabilidade do direito, caso analisada, deveria declarar a inconstitucionalidade da Portaria Mapa 607/2022, do Decreto 5.741/2006 e do art. 28-A da Lei 8.171/1991, de modo que TJMT tentou se esquivar dessa situação. Contudo, sua busca de desvio acabou gerando conflito federativo, cuja competência é desta Suprema Corte, dado que preteriu normativo federal em relação à normativo estadual.

[...]

Na ADPF 923/DF, que discutiu exatamente a mesma temática da ação estadual, esta Corte pautou sua decisão na competência federal sobre a calendarização [...].

Portanto, o que se observa do caso em análise é a busca pela burla da *ratio decidendi* do que decidido pelo STF. A decisão geradora do conflito federativo, ao suspender a norma estadual e, conseqüentemente, a norma federal, sem qualquer argumento técnico para se imiscuir na decisão administrativa acaba por desconsiderar o que esta Corte já manifestou sobre a temática. Não há uma linha no voto condutor que demonstre a '*criteriosa e aprofundada análise de dados técnicos atualizados*' para suspender a eficácia da norma federal, a qual esta Corte destacou ser constitucional.

Para que haja clareza de que se trata da mesma situação, a Portaria Mapa 394/2021, analisada na ADPF 923/DF, possuía o período de calendarização do Estado de Mato Grosso de 16/09 a

03/02, mesmo lapso temporal da Portaria Mapa 607/2022 (§ 22), expressamente mencionada na ADPF 923/DF e no ato objurgado.”

Requer a concessão de medida liminar para suspender o ato impugnado e, no mérito, *“que seja cassado o ato impugnado e determinada a prolação de nova decisão; ou, subsidiariamente, seja avocado o processo para decisão deste Supremo Tribunal Federal, considerando o conflito federativo que decorre do ato questionado e dos normativos federais.”*.

É o relatório. Decido.

A respeito do cabimento de Reclamação para o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a Constituição da República dispõe o seguinte:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;”

“Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei;

(...)

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão

judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso”.

Veja-se também o art. 988 do Código de Processo Civil:

“Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

- I - preservar a competência do tribunal;
- II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;
- III - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
- IV - garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência”.

Registre-se que a presente Reclamação foi protocolada nesta CORTE em 12/12/2022. Desse modo, é inaplicável, ao caso sob exame, o art. 988, § 5º, inciso I, do CPC, que assimilou pacífico entendimento desta CORTE, materializado na Súmula 734 (*“Não cabe reclamação quando já houver transitado em julgado o ato judicial que se alega tenha desrespeitado decisão do Supremo Tribunal Federal”*), uma vez que, segundo informações obtidas no sítio eletrônico do TJMT, o processo encontra-se em trâmite, aguardando o julgamento dos embargos de declaração.

O parâmetro de confronto invocado é o decidido na ADPF 923-AgR (Rel. Min. DIAS TOFFOLI), cujo conteúdo encontra-se sumariado na seguinte ementa:

“Agravos regimentais em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Portarias nºs 389 e nº 394 da SDA/MAPA, que estabelecem o calendário de semeadura de soja, referente à safra 2021/2022, em caráter obrigatório e em âmbito nacional. Impugnação voltada contra a majoração do prazo para a semeadura da soja nos estados de Goiás,

Tocantins, Paraná e Mato Grosso. Ausência de indicação do vício de inconstitucionalidade e seus fundamentos jurídicos relativamente aos demais entes federativos. Apreciação do pedido nos limites da irresignação deduzida na peça inaugural. Não observância do dever de motivação do pedido. Maior ônus argumentativo para questões de ordem técnico-científica. Normas temporárias e exaurimento de sua eficácia pelo decurso do tempo. Perda superveniente do objeto. Irrelevância dos efeitos residuais concretos. Inexistência de ultra-atividade da norma. Persistência da controvérsia constitucional não demonstrada. Renovação, ano a ano, do quadro fático-normativo. Agravo regimental não provido.

1. Ao contrário do alegado no recurso, não foi a decisão que operou a limitação geográfica do pedido. Essa limitação decorre do próprio pedido, tal qual formulado, encontrando suporte expresse na petição inicial, que detalhou os vícios de inconstitucionalidade somente em relação aos estados de Goiás, Tocantins, Paraná e Mato Grosso. Relativamente aos demais entes federativos, o arguente não se desonerou de seu dever de motivar o pedido (art. 3º da Lei nº 9.882/99; art. 3º da Lei nº 9.868/99), indicando em que consistiria a suposta inconstitucionalidade e quais os respectivos fundamentos jurídicos.

2. A impugnação de questões de ordem eminentemente técnica – como se tem na hipótese dos autos – exige do arguente um maior ônus argumentativo. É necessário demonstrar, de forma minudente e minimamente plausível, com suporte em dados fáticos e científicos confiáveis, que a opção concretizada na norma atacada não se encontra fundada no mínimo de respaldo científico, que fere o consenso científico vigente, ou, ainda, caminha em direção oposta a esse consenso, o que não aconteceu.

3. Conforme entendimento da Corte, ‘ainda que o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, não esteja vinculado aos fundamentos jurídicos do pedido (causa de pedir aberta), não cabe ao órgão

jurisdicional, diante de postulação formulada de maneira incompleta, sub-rogar-se no papel do autor, elegendo os motivos que poderiam justificar o eventual acolhimento da pretensão' (ADI nº 4831/DF, Rel. Min. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, DJe de 17/3/22). A função jurisdicional do Supremo tribunal Federal é exercida nos limites do pedido formulado, que deve ser específico e estar bem delimitado, além de encontrar suporte em fundamentação idônea, ainda que não vinculante (v.g., ADI nº 2.728, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, Plenário, publicado no DJ de 20/2/04).

4. É entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal que a extinção de vigência da norma impugnada, a alteração substancial de seu conteúdo ou o esaurimento dos efeitos das normas temporárias – como no caso em apreço – acarretam a perda superveniente de objeto da ação, independentemente da existência de efeitos residuais concretos, os quais devem ser questionados nas vias ordinárias adequadas. Precedentes.

5. A irresignação deduzida nos autos diz respeito ao calendário de plantio da soja estipulado exclusivamente para a safra 2021/2022, referindo-se a norma de vigência temporária cuja eficácia – nos limites do pedido formulado – já se esauriu. Quadro fático-normativo que se caracteriza pela nota de inquestionável mutabilidade, não se podendo presumir pela subsistência da controvérsia constitucional.

6. Exame de mérito inviabilizado, seja pela perda superveniente do objeto da arguição em decorrência do esaurimento da eficácia da norma, seja pela aparente inépcia da inicial, ocasionada pela confusão entre os institutos do 'Vazio Sanitário' e do 'Calendário de Semeadura', cuja identificação só foi possível após a mínima instrução dos autos, o que provavelmente induziria, caso superado o óbice processual, a conclusões equivocadas e a erros de julgamento na apreciação de relevante política pública.

7. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”

A ação direta de inconstitucionalidade de norma local, em trâmite

pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso, discute a constitucionalidade de norma local que, em termos finais, aderiu ao calendário nacional de plantio de soja editado pelas Portarias MAPA 306/2021 e 607/2022, editadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A norma local impugnada (INC SEDEC/INDEA 02/2021) estabelece a adesão nos seguintes termos:

“Art. 3º O calendário de plantio de soja no Estado de Mato Grosso, será o estabelecido pela Secretaria de Defesa Agropecuária, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, anualmente, em ato normativo próprio.

§ 1º Somente é permitida a semeadura de soja dentro do período do calendário de plantio;

§ 2º Excetua-se à regra, os plantios excepcionalmente autorizados pelo INDEA/MT.

Art. 4º Fica proibido o plantio e o cultivo de soja em sucessão à soja, na mesma área e no mesmo ano agrícola.

Art. 5º O vazio sanitário da soja no Estado do Mato Grosso será o estabelecido pela Secretaria de Defesa Agropecuária, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, anualmente, em ato normativo próprio.

§ 1º Fica proibida a presença de plantas vivas de soja, guaxas ou cultivadas, no território mato-grossense, durante o período do vazio sanitário da soja.

§ 2º Excetua-se à regra os plantios excepcionalmente autorizados pelo INDEA/MT.

(..)”

Observa-se, assim, que a norma local questionada adere à norma federal renovada anualmente, eis que o Ministério da Agricultura, da Pecuária e Abastecimento, fixa anualmente o calendário nacional de plantio de soja para cada Estado da Federação. Daí que, no decorrer da própria ADI Estadual, houve sucessão de normas federais referidas pela Instrução Normativa Conjunta da SEDEC/INDEA 02/2021, ou seja, as Portarias MAPA 389/2021, 394/2021 e, agora, a Portaria 607/2022.

Esta última, editada após o início do julgamento da liminar deferida na origem, regula o calendário de plantio para o ano agrícola 2022/2023, conforme assinalado no acórdão reclamado (eDoc. 13, fl. 29):

“Como se vê, a Instrução Normativa Conjunta, especificamente o artigo 3º, adere ao calendário nacional de semeadura da soja estabelecido pelo MAPA. No entanto, ela mesma foi editada quando já encerrado o plantio da safra 2021/2022 no Estado de Mato Grosso. Desse modo, evidente que o ali contido terá efeitos para as próximas safras agrícolas de soja, senão não haveria razão de ela ter sido editada.

Importante ainda ressaltar que esta ADI foi proposta em dezembro de 2021 e já estamos em meados de julho de 2022 e a liminar sequer foi apreciada.

Na atividade rural, principalmente na agricultura, não há prazo de espera e o plantio da próxima safra de soja (2022/2023) terá início daqui a dois meses (16.9.2022), para a qual já foi editada nova Portaria pelo MAPA (Portaria SDA n. 607, de 21 de junho de 2.022), prevendo o mesmo calendário de semeadura (de 16 de setembro de 2.022 a 03 de fevereiro de 2.023).

Registre-se que desde 2015 o calendário de semeadura da soja em Mato Grosso vinha sendo fixado para o período entre 16 de setembro a 31 de dezembro e assim permaneceu até a edição da norma aqui questionada, de maneira que a meu ver não ocorreu o esgotamento da eficácia jurídico-normativa do ato em questão, até porque os seus efeitos estão relacionados às safras subsequentes à de 2021/2022.”

Com efeito, extrai-se do paradigma supostamente violado, ADPF 923, que seu objeto estava relacionado com as Portarias do MAPA 389/2021 e 394/2021. Contudo, ante a sucessão legislativa, não houve julgamento do mérito da arguida inconstitucionalidade por descumprimento de preceito fundamental, declarando a CORTE a perda superveniente do objeto. Consta da decisão final de mérito da ADPF 923:

“Assim sendo, e já tendo sido alcançadas as datas-limite para tal fim em todos esses entes, encontra-se exaurida a eficácia jurídico-normativa dos atos normativos em apreço, esvaziando-se o próprio objeto da arguição.

[...]

Também não se sustenta a alegação de ultra-atividade da norma com o argumento de que sobrevirão novos atos normativos para estabelecer a janela de semeadura de soja, incorrendo-se, assim, nas mesmas violações constitucionais.

A irresignação deduzida nos autos diz respeito ao calendário de plantio da soja estipulado **exclusivamente para a safra 2021/2022**. Cuida-se, assim, de norma de vigência temporária, cuja eficácia – nos limites do pedido formulado – já se exauriu.

Além disso, é possível inferir das informações técnicas apresentadas nos autos que **os períodos fixados no calendário nacional de semeadura de soja serão revistos – e, provavelmente, atualizados – ano a ano, a depender de múltiplos fatores.**

[...]

Dado o quadro delineado, o qual se caracteriza pela nota de inquestionável mutabilidade, não se pode simplesmente presumir a continuidade dos vícios de inconstitucionalidade alegados, visto que a cada ano se terá, em tese, um contexto fático e normativo substancialmente novo.

Corroborar essa conclusão o fato de que, recentemente, foi divulgado o novo calendário de semeadura de soja para a safra de 2022/2023 (Portaria nº 607, de 21 de junho de 2022), segundo o qual determinadas regiões agrícolas, a exemplo de Goiás e Tocantins, devem observar períodos mais restritos de plantio comparativamente à safra de 2021/2022. A adequação desses períodos à finalidade que se propõe – tendo em vista a concretização dos princípios constitucionais ambientais – depende da criteriosa e aprofundada análise de dados técnicos atualizados.

Seja como for, mesmo que se compreenda pela subsistência da controvérsia constitucional deduzida nos autos –, penso que não se mostra viável o exame do mérito propriamente dito nestes autos, em razão da aparente confusão da peça prefacial no que concerne aos institutos do ‘Vazio Sanitário’ e do ‘Calendário de Semeadura’, consoante demonstrado pelo SDA/MAPA (eDoc. 48).

Essa confusão conceitual, por versar sobre ponto crucial para a compreensão da matéria de fundo e reverberar diretamente na órbita jurídica, revela a inépcia da inicial (art. 330, § 1º, inciso III, do CPC/15), cuja identificação, por depender de considerações técnicas que extrapolam a dogmática jurídica, só foi possível após a mínima instrução dos autos.”

Não houve, portanto, julgamento de mérito da ADPF 923 apto a caracterizar precedente vinculante.

Ausente o julgamento de mérito da ação de controle concentrado, não há que se falar em formação do precedente vinculante e, conseqüentemente, não há que se falar em ofensa à autoridade do julgado. Neste sentido:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. SUCEDÂNEO DE RECURSO OU AÇÃO CABÍVEL. DECISÃO DO TRIBUNAL QUE NÃO APRECIOU O MÉRITO DA CAUSA. IMPOSSIBILIDADE. VIA PROCESSUAL INADEQUADA. 1. A Reclamação não pode servir como sucedâneo de recursos ou ações cabíveis e eventualmente não utilizadas. Precedente [AgR-RCL n. 1.852, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ 08.02.2002]. 2. O uso da reclamação é inviável quando o Tribunal não se pronunciou sobre o mérito da causa, hipótese em que não há identidade ou similitude de objeto entre o ato impugnado e a decisão tida por desrespeitada. Precedente [RCL n. 3.768, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 20.10.2005]. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 3.960-AgR, Rel. Min. EROS GRAU, j. 02/02/2006)

É, portanto, inviável a presente reclamação, por ausência de aderência estrita entre o ato reclamado e o paradigma de controle (Rcl 19.394, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe 24/04/2017; Rcl 19.631, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe 01/07/2015).

Dessa forma, a postulação não passa de simples pedido de revisão do entendimento aplicado na origem, o que confirma a inviabilidade desta ação. Esta CORTE já teve a oportunidade de afirmar que a reclamação tem escopo bastante específico, não se prestando ao papel de simples substituto de recursos de natureza ordinária ou extraordinária (Rcl 6.880-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Plenário, DJe de 22/2/2013).

Diante do exposto, nos termos do art. 21, IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO À RECLAMAÇÃO**.

Nos termos do art. 52, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, dispensei a remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 14 de dezembro de 2022.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente