

CONTROLE DE ABASTECIMENTO SOBRE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS: UM PANORAMA JURÍDICO DA APLICAÇÃO DO INSTITUTO NO BRASIL

FOOD SUPPLY CONTROL: A LAW OVERVIEW ABOUT THE APPLICATION OF THE INTITUTE IN BRAZIL

Marcelo Alves da Silva¹
Sylvio Liquez Schirmer²

RESUMO

O presente trabalho discorre sobre o Controle de Abastecimento expresso pela Formação de Estoques Públicos e pela Aplicação de Subsídios, em especial sobre os que versam sobre escoamento de produção. As duas formas apresentadas foram expostas como ferramentas, dotadas de prós e contras, indicadas ou contraindicadas em situações específicas. Para tanto, foi apresentado um breve histórico dos institutos, sua posição dentro da Ciência Jurídica, bem como a normativa que integra e fundamenta a aplicação de ambas as formas do Controle de Abastecimento, de modo a se traçar um panorama. Alicerçado nesse panorama, concluiu-se que tanto a Formação de Estoques quanto a aplicação de Subsídios, no caso em questão, principalmente os destinados ao escoamento, configuram-se como formas operacionais da Intervenção do Estado no Domínio Econômico, de sorte que as duas apresentam pontos positivos e negativos, sendo ferramentas à disposição do Estado para exercer o Controle de Abastecimento previsto na Constituição.

Palavras-chave: Aplicação de Subsídios; Controle de abastecimento; Formação de estoques públicos; Regulação do mercado

ABSTRACT

This work discusses Supply Control expressed by the Formation of Public Stocks and the Application of Subsidies, especially those that deal with production flow. The two forms presented were exposed as tools, with pros and cons indicated or contraindicated in specific situations. To this end, a brief history of the institutes was presented, their position within Legal Science, as well as the regulations that integrate and substantiate the application of both forms of Supply Control, in order to outline an overview. Based on this panorama, it was concluded that both the Formation of Stocks and the application of Subsidies, in the case in question, mainly those intended for flow, are configured as operational forms of State Intervention in the Economic Domain, so that both present positive and negative points, being tools available to the State to exercise Supply Control provided for in the Constitution.

Keywords: Application of Subsidies; Market regulation; Public stock formation; Supply control

1 Doutor, Professor Adjunto do Departamento de Direito do Estado da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

2 Acadêmico do Curso de Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

INTRODUÇÃO

O controle de abastecimento sobre gêneros alimentícios, e em especial sobre os víveres essenciais à alimentação do brasileiro, mostra-se ferramenta importante, não apenas para o combate de patologias econômicas, típicas da contemporaneidade, como também se revela essencial para a própria manutenção das populações em períodos de escassez e crise.

Dentre esses víveres essenciais, destacam-se os grãos, que formam um dos pilares centrais da alimentação humana desde a revolução neolítica. A importância do domínio sobre o cultivo de uma dessas plantas é tamanha que se pode facilmente caracterizar toda uma civilização através dessa correlação³.

Todo caso, uma vez que suas colheitas são, via de regra, sazonais e, em razão da sua produção estar fixada em um local determinado, fato derivado da própria natureza da atividade agrícola, irrompe-se um problema essencialmente logístico: Concatenar a produção com a distribuição e o consumo.

O ponto chave dessa interseção é o estoque. Ele é quem possibilita o elo entre produção, distribuição e consumo.⁴ Alicerçado nessas premissas, este trabalho aborda o Controle de Abastecimento a partir de duas óticas: A Formação de Estoques Públicos e a Aplicação de Subsídios. Cada uma delas, dotadas de prós e contras, se mostram tendo maior ou menor aplicabilidade, a depender do caso concreto específico.

Além das características gerais de cada instituto, também foram apresentadas as bases legais de cada um dos temas, com a ressalva de que a Aplicação de Subsídios foi pautada, essencialmente, no estudo de dois programas governamentais de subsídio ao produtor rural, a saber, o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP) e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (pepro), os quais foram posteriormente aprofundados.

Dessa forma, este trabalho tem como escopo a comparação entre essas duas óticas, pontuando suas respectivas vantagens e desvantagens, a fim de determinar em quais momentos sua aplicação se mostra mais eficiente do que sua respectiva congênera. Ainda, nessa análise, também foram destacados aspectos importantes acerca do controle de mercado e da segurança alimentar no país.

1. BREVE PANORAMA E CONCEITUAÇÃO DO CONTROLE DE ABASTECIMENTO

Uma vez delimitada a proposta, cabe ainda trazer o que se entende por Controle de Abastecimento, de forma a se conceituar aquilo que une os dois objetos que foram comparados neste trabalho.

3 CARNEIRO, Henrique. **Comida e Sociedade**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. P. 57.

4 WILKINS, J. *et al.* **Food in Antiquity**. 3 ed. Exeter: University of Exeter Press, 1999. P. 70

Contemporânea e juridicamente, o Controle de Abastecimento é espécie do gênero Intervenção do Estado, mais especificamente, da Intervenção do Estado no Domínio Econômico. Essa modalidade de intervenção se justifica em razão de o sistema de livre mercado não conseguir sanar suas próprias patologias, como monopólios, oligopólios, cartéis, etc. Dessa forma, o Estado se vê obrigado a agir para proteger os valores que a própria Constituição prevê.⁵

Gasparini ainda conceitua a Intervenção do Estado no Domínio Econômico da seguinte forma:

“Todo ato ou medida legal que restringe, condiciona ou suprime a iniciativa privada em dada área econômica, em benefício do desenvolvimento nacional e da justiça social, assegurados os direitos e garantias individuais”.⁶

Conceitua o Controle e Abastecimento como “forma interventiva do Estado que objetiva manter no mercado consumidor produtos e serviços suficientes para atender à demanda da coletividade”⁷

O mesmo autor aponta, ainda, como esta forma de intervenção estatal constitui, em verdade, atividade de significativo interesse público, dados os resultados catastróficos que atingiriam a sociedade com o desabastecimento de bens e serviços, e no caso em questão, em particular os víveres essenciais à alimentação da população.⁸

Ainda, um destaque pertinente ao tema é que o controle de abastecimento tem seu embrião em sociedades muito mais antigas que a nossa, não se tratando de uma criação recente ou de uma inovação. O melhor exemplo documentado está nas *horrea* romanas.⁹

Os hórreos armazenavam vários tipos de suprimentos, como azeite e vinho. Todo caso sua estrutura foi especificamente desenvolvida para a estocagem de grãos. O prédio contava com paredes e pilares de pedra. Estes últimos sustentavam um chão de madeira onde ficavam estocados os grãos. A parte inferior da construção contava com pequenas frestas que permitiam a ventilação do ambiente, visando evitar pragas.¹⁰

Havia dois tipos gerais de hórreos, os militares e os civis. Os primeiros destinavam-se às tropas, enquanto os segundos, os hórreos civis, tinham como função principal proporcionar a disponibilidade do estoque de comida para a população nos meses de inverno.¹¹

Além da formação de estoques voltada para as necessidades da população nos meses de escassez, os romanos ainda possuíam leis específicas que regulavam

5 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 900.

6 *Ibid.*, p.900.

7 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual De Direito Administrativo**. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 1647.

8 *Ibid.*, p. 1647.

9 WILKINS, J. *et al.* **A Companion To Food In The Ancient World**. 1. ed. Chicchester: Wiley Blackwell, 2015. p.175.

10 *Ibid.*, p.175.

11 Wilkins, J, **Food in Antiquity**. op. cit., p.70.

o mercado, de sorte que os preços dos grãos estavam sujeitos ao controle das autoridades romanas. Em períodos de escassez proibia-se a exportação dos víveres, havendo relatos de punições para mercadores que desobedecessem às instruções de conduta. Na Ásia Menor, na cidade de *Aiolian*, em *Cumae* tem-se o relato de um mercador que foi açoitado em razão dessa prática de exportação.¹²

Ainda, os governantes romanos agiam principalmente contra a especulação de preços desses víveres, havendo, inclusive, uma lei específica para esse tema, a *lex Iulia de annonae*. Por fim, além de agir contra a especulação, os governantes eram ordenados a garantir certo estoque de comida para sua região, de forma a evitar as mazelas da fome. Desse modo, o Controle de Abastecimento, tal como definido no começo desse Capítulo, encontra suas raízes em sociedades muito mais antigas do que a nossa própria.

Finalizando este primeiro panorama, resta concluir que no Controle de Abastecimento a lógica da intervenção estatal está ligada à necessidade da livre circulação de bens e serviços, de forma que a própria conceituação do instituto se dá justamente em razão dessa ideia, sendo composta, enfim, pelas medidas que garantirão essa mesma circulação.¹³

Nessa mesma lógica cabe ainda ressaltar que a intervenção por meio do Controle de Abastecimento será tão mais intensa quanto mais necessária for sua causa de agir, de forma que os víveres essenciais à alimentação da população sofrerão intervenções infinitamente mais profundas do que aquelas que versem sobre produtos supérfluos.

Para dar fundamento e concretude ao instituto ora analisado, cabe, ainda, trazer os dispositivos legais que regulam seu funcionamento no Brasil.

2. FUNDAMENTOS E DISPOSIÇÕES LEGAIS SOBRE O CONTROLE DE ABASTECIMENTO

O controle de Abastecimento tem como fundamento maior a Constituição Federal, mais especificamente em seu Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira. O artigo que dispõe sobre esse tipo de intervenção é o 174 do Texto Maior. Além do referido dispositivo, também é mister citar o Capítulo III, ainda no mesmo título, que trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Nela, o artigo 187 traça algumas disposições importantes para a Política Agrícola Nacional.¹⁴

Além da Constituição, outras leis esparsas regulam o tema, como a lei nº 8.171, de 1991, que dispõe sobre a política agrícola. De igual importância, a lei nº 8.174, também de 1991, que dispõe sobre os princípios da Política Agrícola. Somando-se às duas leis supracitadas, tem-se ainda o Decreto nº 4.623, de 2003, que trata do Conselho Nacional de Política Agrícola e a Lei nº 4.829, de 1965, que regula o Crédito

12 ERDKAMP, Paul. **The grain market in the Roman Empire**. 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 262.

13 Gasparini, Diógenes. **Direito Administrativo**, op. cit., p.902.

14 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

Rural. Toda essa normativa foi aprofundada infra, junto com outras leis tangentes ao tema.

Partindo do fundamento do Controle de Abastecimento, o artigo 174 da Constituição Federal prevê que: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”¹⁵

O Estado, observados os princípios que regem seu próprio ordenamento jurídico e, no tema em questão, especialmente os concernentes ao art. 170 da CF, utiliza-se de ferramentas como o Controle de Abastecimento para atender suas finalidades, como o desenvolvimento nacional e a justiça social.

Tratando agora da operacionalização do Controle de Abastecimento, tem-se que o tema é regulado pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Seu art. 1º traz a seguinte redação:

Art. 1º Esta lei fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.¹⁶

Já no seu art. 3º são estabelecidos os objetivos da política agrícola. Dentre eles, destacam-se os incisos I e II, que prescrevem que cabe ao Estado a função do planejamento, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, para promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar as atividades e suprir as necessidades, visando incrementar a produção e a produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, com ênfase na alimentar, e reduzir as disparidades regionais (inciso I). Também, sistematizar a atuação do Estado para os vários segmentos que interferem na agricultura possam se planejar quanto às suas ações e investimentos em perspectivas de longo e médio prazos, de forma a se reduzir as incertezas do setor. (inciso II).¹⁷

A operacionalização é feita através da instituição do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com atribuições para elaboração do Plano de Safra, proposição de ajustes e alterações na política agrária e manutenção de sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola (art. 5º, incisos III, IV e VI).¹⁸ A composição do CNPA é regulamentada pelo Decreto nº 4.623, de 21 de março de 2003.

O artigo 5º da Lei nº 8.171 de 1991 ainda é regulado pelo decreto nº 4.623, de março

15 *Ibid.*

16 BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de Janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

de 2003: O referido decreto elenca a composição do Conselho Nacional de Política Agrícola, dispondo quais serão os membros que ocuparão seus cargos.

Além dos referidos dispositivos, a mesma lei ainda traz outros, relevantíssimos para o tema, principalmente em seu Capítulo IX, que trata da produção, da comercialização, do abastecimento e da armazenagem.

O Capítulo é inaugurado com o art. 31, *ipsis litteris*: “Art. 31. O Poder Público formará, localizará adequadamente e manterá estoques reguladores e estratégicos, visando garantir a compra do produtor, na forma da lei, assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno”.¹⁹

O Parágrafo primeiro do mesmo artigo ainda reforça a prioridade que possuem os produtos básicos. Na sequência, o parágrafo 3º indica a preferência de aquisição, devendo esta vir, prioritariamente, de pequenos e médios produtores rurais. Além disso, o Parágrafo 5º prescreve que a formação e liberação dos estoques devem obedecer a regras pautadas no princípio da menor interferência na livre iniciativa privada, devendo, ainda, observar prazos e procedimentos pré-estabelecidos e de amplo conhecimento público, sem ferir a margem mínima do ganho real do produtor rural, assentada em custos de produção atualizados e produtividades médias históricas.

Por fim, o art. 35 da lei 8.171/91 prescreve que as vendas deverão ser feitas mediante leilão, em bolsas de mercadorias ou, ainda, mediante licitação.

Agora com relação a Lei nº 8174/91, que dispõe sobre os princípios da política agrícola, prescrevem-se algumas outras atribuições do CNPA. Dentre suas funções, destaca-se o controle da aplicação da Política Agrícola, especialmente quanto ao fiel cumprimento de seus objetivos (art. 1º, inciso I). Outro destaque importante nas funções do Colegiado é o de assessoramento ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária na fixação anual dos volumes mínimos do estoque regulador e estratégico para cada produto, seu tipo e sua localização, levando em conta as informações de que dispõe o Governo e a iniciativa privada.²⁰

Ainda tratando da Lei 8174/94, mais dois dispositivos são de vital importância para o tema em questão: Os artigos 3º e 4º. Quanto ao primeiro dispositivo, tem-se a seguinte redação: “Art. 3º - Os estoques públicos serão liberados pelo Poder Público quando os preços de mercado se situarem acima de um preço de intervenção, atendidas as regras disciplinadoras da intervenção do governo no mercado”.²¹

Já quanto ao segundo dispositivo elencado, o art. 4º da Lei 8174/94, tem-se em

19 *Ibid.*

20 BRASIL. Lei nº 8.174, de 30 de Janeiro de 1991. Dispõe sobre os princípios da política agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política agrícola (CNPA), tributação compensatória de produtos agrícolas, amparo ao pequeno produtor e regras de fixação e liberação dos estoques públicos.

21 *Ibid.*

sua prescrição que os preços de garantia dos víveres essenciais à alimentação da população, nas operações de financiamento e garantia de compra pelo Governo Federal, quando realizadas com pequenos produtores, deverão ter equivalência com os valores dos financiamentos de custeio, de modo que se evite uma defasagem entre o preço de garantia e o débito com o agente financeiro envolvido.²²

O art. 4º da Lei nº 8174/91 é regulamentado pelo Decreto nº 235, de 22 de outubro de 1991. O primeiro artigo do referido decreto dispõe sobre as concessões de Empréstimo do Governo Federal (EFG) que podem ser executados na modalidade com opção de venda (COV) e, ainda, sobre as Aquisições do Governo Federal (AGF). Tal institucionalização tem como objetivo a amortização e a liquidação de financiamentos de custeio de produto de consumo alimentar básico.²³

Na sequência, o § 1º do mesmo dispositivo elenca quais são os produtos de consumo alimentar básico. A saber: trigo, arroz, feijão, mandioca, milho e soja. Já sobre a questão do pequeno produtor rural, o § 2º traz a definição adotada, sendo a pessoa física ou jurídica assim classificada quando da concessão do financiamento de custeio, inclusive quando concedido através de cooperativa dentro do sistema de repasse, de acordo com as normas do crédito rural.²⁴

Tratando agora dos preços, o Art. 2º prescreve que o valor de referência, no que diz respeito aos Empréstimos do Governo Federal Com Opção de Venda EGF/COV e da Aquisição corresponderá ao preço mínimo básico vigente à data da primeira liberação do crédito de custeio, sendo este atualizado por índice correspondente aos encargos financeiros estabelecidos oficialmente para as operações de custeio com pequenos produtores rurais, excluindo, ainda, a taxa fixa de juros.²⁵

Além da supra referida normativa, existe outra importantíssima para a concepção legal do Controle de Abastecimento: a Lei nº 4.829, de 1965. Nela se institucionaliza o Crédito Rural, que junto com outros institutos derivados, como a Lei nº 8427/92, opera a regulamentação do sistema de subvenções que compõe a Intervenção na modalidade de Controle de Abastecimento.

A definição de Crédito Rural é dada no art. 2º da Lei nº 4.829/65, *ipsis litteris*:

Art. 2º Considera-se crédito rural o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em

22 *Ibid.*

23 BRASIL. Decreto nº 235, de 22 de Outubro de 1991. Regulamenta a aplicação do disposto no art. 4º da Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

vigor.²⁶

O artigo subsequente elenca os objetivos específicos do Crédito Rural, dois incisos são notadamente importantes para o tema, a saber os incisos I e II.

Quanto ao primeiro inciso, tem-se que é objetivo específico do Crédito Rural estimular o incremento ordenado de investimentos rurais, inclusive para o armazenamento, beneficiamento e industrialização de produtos agropecuários, desde que efetuado por cooperativas ou pelo produtor rural em sua propriedade.²⁷

Já quanto ao segundo, tem-se que é objetivo específico do Crédito Rural favorecer o custeio adequado e oportuno da produção, bem como da comercialização de produtos agropecuários.²⁸

Tratando agora sobre a estrutura do Crédito Rural, o art. 8º da mesma lei ainda prescreve que o instituto se restringe ao campo específico dos financiamentos das atividades rurais, suprindo necessidades financeiras de custeio e de comercialização da produção.²⁹

No artigo 9º tem-se ainda uma listagem das finalidades a que se destinam os Créditos. Sublinhe-se que o inciso III, junto ao caput, prescrevem que os financiamentos rurais se caracterizam pela finalidade, dentre elas, a comercialização, quando forem destinados a cobrir despesas próprias da fase sucessiva à coleta de produção, estocagem, transporte ou monetização dos títulos oriundos da venda feita pelos produtores rurais.³⁰

A concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural ainda é tratada na Lei nº 8.427, de maio de 1992. No tocante à esta lei, seu primeiro artigo autoriza o Poder Executivo a conceder as subvenções, a produtores rurais e cooperativas, sob duas formas: equalização de preços dos produtos (inciso I) e equalização da taxa de juros e demais encargos financeiros (inciso II).³¹

Por fim, esta Lei ainda se relaciona com o Decreto nº 79, de dezembro de 1966, que, conforme sua própria ementa prescreve, institui as normas para a fixação dos preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários. Além de disposições sobre a garantia de preços mínimos, um ponto crucial do Decreto nº 79 versa sobre algumas atribuições da Companhia de Financiamento da Produção. Destaque-se que apesar de o decreto dispor sobre algumas competências da autarquia, esta posteriormente foi transformada em empresa pública que, por fim, veio a ser fundida com outras duas, dando origem à Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB.³²

26 BRASIL. Lei nº 4.829, de 5 de Novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural.

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

31 BRASIL. Lei nº 8.427, de 27 de Maio de 1992. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural.

32 BRASIL. Decreto nº 79, de 19 de Dezembro de 1966. Institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências.

O estatuto social da CONAB, empresa pública de direito privado foi concebido através da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 e do Decreto nº 4.514, de 13 de dezembro de 2002. Dispõe o estatuto sobre o objeto social da empresa, bem como sobre seus objetivos, nos arts. 4º e 5º, respectivamente. Destaque-se, tendo em vista o tema tratado, os incisos I, III e IV do art. 4º, bem como os incisos I, IV e V do art. 5º.

Quanto aos primeiros incisos, tem-se, respectivamente, que a CONAB tem por objeto social a garantia de preços mínimos e armazenagem concedida ao pequeno e médio produtor rural; o fomento de produtos básicos, considerados necessários para a alimentação do brasileiro e; a formação de estoques reguladores e estratégicos, com a finalidade de absorver excedentes e de corrigir os desequilíbrios de mercado.³³

Já quanto aos incisos referentes ao art. 5º do estatuto, tem-se que a CONAB tem por objetivos: planejar, normatizar e executar a Política de Garantia de Preços Mínimos; coordenar a formação, armazenagem, remoção e escoamento dos estoques reguladores e estratégicos ligados à agropecuária e; executar as políticas do Governo Federal quanto ao abastecimento e regulação da oferta de produtos agropecuários no mercado interno.³⁴

Dessa forma, o Controle de Abastecimento, prescrito na Constituição Federal, operacionaliza-se através dos vários dispositivos apresentados. Toda a legislação se conecta formando um verdadeiro microsistema jurídico que nasce do Texto Maior, percorre e concatena toda a legislação concernente ao tema e, por fim, deságua na própria execução das políticas de formação de estoques e de subvenção, concretizando toda a normativa tratada.

3. DA FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS

A formação de estoques públicos é uma das faces do Controle de Abastecimento, uma de suas formas de expressão, ferramenta do Estado na persecução de seus objetivos, expressos na forma de lei, conforme desenvolvido supra.

A saber, conforme consta na própria página da CONAB, “A formação de estoques públicos tem como objetivo garantir o preço e a renda do produtor, bem como regular o abastecimento interno, para atenuar as oscilações de preço”.³⁵ Os objetivos elencados pela Companhia corroboram com as definições de Controle de Abastecimento adotadas sendo, este, espécie do gênero Intervenção do Estado no Domínio Econômico.

Dessa forma, a descrição da formação de estoques segue a mesma lógica, sendo tratada como subespécie, ou seja, classificada como uma ferramenta ainda mais pontual do que o próprio Controle de Abastecimento.

33 COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Estatuto da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Anexo ao Decreto nº 4.514, de 13 de Dezembro de 2002 e a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

34 Ibid

35 CONAB. **Estoques.**

A formação de estoques públicos se dá por meio de aquisições feitas pelo Governo com base na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Os instrumentos mais imediatos sobre a formação de estoques são a AGF (Aquisição do Governo Federal) e EGF (Empréstimo do Governo Federal), sob a modalidade COV (Com Opção de Venda). Conforme a legislação que os regula, a saber, o Decreto nº 235, de 22 de outubro de 1991, em consonância com a Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991, os referidos instrumentos são utilizados para efeito de amortização ou liquidação de financiamento de custeio de produto de consumo alimentar. Faz-se mister, ainda, ressaltar que os destinatários desses instrumentos são os pequenos produtores rurais, conforme regula o art. 1º do referido Decreto.³⁶

O COV, em verdade, é uma modalidade de seguro de preços, onde o produtor recebe o direito de vender seu produto para o Governo, em data futura e com preço previamente fixado. Todo caso, nessa modalidade há apenas o direito à venda, e não o dever. Dessa forma, a aquisição não é garantida, tratando-se apenas de estimativa.

37

A regulação do mercado feita por meio da formação de estoques públicos ocorre no seguinte contexto: O mercado possui dois limites de atuação, um máximo e um mínimo. Quando o preço dos produtos, no mercado interno, encontra-se excessivamente baixo, o Estado intervém, adquirindo-os dos produtores, garantindo-lhes a renda e, assim, formando estoques. Já quando o preço dos produtos, no mercado interno, encontra-se excessivamente elevado, o Estado também intervém, porém liberando os produtos estocados, de modo a elevar sua oferta e, assim, regulando a demanda.

Dessa forma, a formação de estoques tem o condão de atuar nas duas situações críticas, tanto na baixa quanto na alta dos preços. Sendo assim, consegue socorrer não apenas os produtores rurais por meio do EGF/COV e do AGF, como também auxilia o consumidor nos cenários de inflação.

Desse modo, são sanadas as eventuais crises que poderiam atingir tanto pequenos produtores, afligidos pela baixa dos preços, quanto consumidores, atingidos pela alta dos preços. Destaque-se, ainda, o contexto dos produtos considerados essenciais à alimentação da população, elencados no art. 1º, §1º do Decreto nº 235, de 22 de outubro de 1991, a saber: o trigo, o arroz, o feijão, a mandioca e a soja, bem como seus derivados amparados pela PMPG. Todos esses alimentos são considerados essenciais, tendo significativo peso quanto à formação do interesse público nacional.

36 BRASIL. Decreto nº 235, de 22 de Outubro de 1991. Regulamenta a aplicação do disposto no art. 4º da Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991.

37 TEIXEIRA, Wellington Silva. **Papel do Estado no Abastecimento, Segurança Alimentar e Regulação do Mercado:** Possíveis Consequências de uma Política de Ausência de Estoques Públicos no Brasil. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Guerra, Brasília. p. 10.

4. DOS SISTEMAS DE SUBVENÇÃO UTILIZADOS NO CONTROLE DE ABASTECIMENTO

Uma segunda forma de expressão do Controle de Abastecimento se dá através do sistema de Subvenções, ferramenta adotada pelo Estado Brasileiro na persecução dos mesmos fins já expostos.

A lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992 trata sobre as subvenções econômicas em operações de crédito rural. De acordo com o artigo 1º, as subvenções partem do Poder Executivo, atingindo tanto produtores rurais quanto suas cooperativas. As subvenções ocorrem de duas formas: equalização de preços de produtos agropecuários, ou de origem extrativa e; equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural.³⁸

O art. 2º da mesma lei fundamenta os casos e formas em que se opera a equalização de preços. Destaque-se que o caput do dispositivo conceitua a equalização de preços como subvenção nas operações amparadas pela política de garantia de preços mínimos, tratada no Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966. A subvenção em questão será equivalente:

Nas operações efetuadas com produtos agropecuários integrantes dos estoques públicos, à parcela do custo de aquisição do produto que exceder o valor obtido na sua venda, observada a legislação aplicável à formação e alienação de estoques públicos (inciso I alínea a). Ainda, nessas mesmas operações, à cobertura das despesas vinculadas aos produtos em estoque (inciso I alínea b).³⁹

A subvenção ainda será equivalente à concessão de prêmio ou bonificação, apurado em leilão ou em outra modalidade de licitação, para promover o escoamento do produto pelo setor privado (inciso II).⁴⁰

E equivalente, ainda, no máximo, à diferença entre o preço de exercício em contratos de opções de venda de produtos agropecuários lançados pelo Poder Executivo ou pelo setor privado e o valor de mercado desses produtos, sendo apurados em leilão ou em outra modalidade de licitação (inciso III).⁴¹

Será correspondente, no máximo, à diferença entre o preço mínimo e o valor de venda de produtos extrativos produzidos por agricultores familiares enquadrados nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, ou por suas cooperativas e associações, incluídos os beneficiários descritos no § 2º do referido artigo, limitada às dotações orçamentárias e aos critérios definidos em regulamento (inciso IV); ou ainda, ao percentual do prêmio pago na aquisição de opção de venda, isolada ou combinada ao lançamento de opção de compra, pelo setor privado (inciso V).⁴²

38 BRASIL. Lei nº 8.427, de 27 de Maio de 1992. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural.

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

Por fim, a subvenção ainda corresponderá à concessão, em moeda nacional, de bonificação equivalente a um percentual do valor do prêmio pago na aquisição de contratos de opção privada de venda negociados em bolsas de mercadorias e futuros, nacionais ou internacionais (inciso VI).⁴³

Dentro das hipóteses do art. 2º destaque-se a alínea b, onde se dá a cobertura de despesas vinculadas aos produtos em estoque. No inciso II, a equalização se dá através da concessão de prêmio ou bonificação que será apurado em leilão, de forma a garantir o escoamento dos produtos dentro do setor privado. Dentre os prêmios concedidos, dois foram aprofundados infra, o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP) e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (Pepro). Faz-se mister registrar que neste modo de equalização o governo não está obrigado a adquirir os produtos, como nas modalidades de EGF/COV e AGF, mas apenas financia sua circulação.

Os limites da equalização de preços estão, ainda, sob a prescrição do art. 3º da lei nº 8.427/92. Os critérios e formas a serem adotados, para tanto, seguirão instruções dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Agora quanto à segunda forma de subvenção retratada na lei nº 8.427/92, tem-se no art. 4º, *ipsis litteris*:

Art. 4º. A subvenção, sob a forma de equalização de taxas de juros, ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras autorizadas a operar crédito rural nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.⁴⁴

A concessão de subvenção por meio de equalização de juros ainda obedecerá aos critérios, limites e normas estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, com destaque para os custos de captação e de aplicação de recursos (art. 5º).⁴⁵

Tratando agora, mais incisivamente, sobre a cobertura de despesas vinculadas aos produtos em estoque (art. 2º, alínea b, inciso II) os prêmios supra referidos, a saber, o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP) e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (pepro), tem sua descrição e funcionamento apresentados na página da CONAB, em sua sessão de leilões, através de cartilhas direcionadas aos interessados.

O Prêmio para Escoamento de Produto (PEP) é uma subvenção econômica concedida para segmentos previamente definidos em um aviso específico que arrematarem, em leilão eletrônico realizado pela CONAB, o Prêmio para Escoamento de Produto. Além de estarem sujeitos ao referido processo, devem ainda se dispor a comprar o produto diretamente do produtor rural ou de sua cooperativa, pelo preço mínimo fixado pelo Governo Federal. Ainda, devem realizar o escoamento do produto ou de

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

seus derivados, de acordo com as condições previstas no Aviso. Destaque-se, por fim, que o arrematante deve escoar o produto para uma área permitida pela CONAB, que ainda fará a fiscalização da operação.⁴⁶

Já o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (pepro) é uma subvenção econômica concedida diretamente ao produtor rural, ou à sua cooperativa, que arrematar leilão eletrônico realizado pela CONAB, o Prêmio Equalizador. Essa subvenção visa complementar a diferença entre o preço de venda real do produto e o preço mínimo fixado pelo governo, com a condição de que o produto seja escoado conforme as condições pré-estabelecidas em aviso específico.⁴⁷

Os dois prêmios concedidos têm como objetivo o escoamento do produto e a garantia de uma renda mínima para o produtor rural. Como supra referido, a aquisição do produto pelo Estado é dispensada nesses casos, de forma que sua atuação é dada apenas pela regulação do mercado. Envia-se o produto das regiões produtoras para as regiões consumidoras, sem garantir a formação de estoques.⁴⁸

Os subsídios apresentados têm como objetivo primário a garantia de renda do produtor rural. Dessa forma, quando os preços atingirem determinada baixa, liberam-se os prêmios que atuam como garantia da perpetuidade da cadeia produtiva. Secundariamente, destaque-se, o consumidor também é prestigiado pelos programas, uma vez que o escoamento desses produtos é destinado diretamente para as áreas consumidoras.⁴⁹

Todo caso, as subvenções elencadas atuam apenas quando os preços estão abaixo do nível de mercado pré-definido. No cenário oposto, ou seja, na alta excessiva dos preços dos alimentos, não há forma alguma dessa ferramenta atuar para combater a inflação dos preços. Dessa forma, regula as patologias do mercado em apenas uma hipótese, a saber, na baixa do mercado, priorizando apenas um lado da relação entre produtor e consumidor, independentemente do seu efeito reflexo sobre este último.

5. ANÁLISE DAS DUAS FORMAS APRESENTADAS

O Controle de Abastecimento foi apresentado neste trabalho através de duas possíveis formas: a feita através da Formação de Estoques e a executada por meio de Subvenções. Nos dois casos, atinge-se o objetivo de controlar algumas patologias do mercado, como as altas e baixas excessivas nos preços de produtos essenciais à alimentação do brasileiro. Como foi visto, preços imoderadamente baixos afetam os pequenos e médios produtores rurais, bem como suas cooperativas. Para evitar maiores problemas numa cadeia de produção tão essencial, o Estado elege Preços Mínimos para a elaboração de seus programas de subvenção e auxílio, utilizando-

46 COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Cartilha Prêmio para o Escoamento do Produto. Brasília, 2020. Cartilha.

47 COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Cartilha Prêmio Equalizador Pago ao Produtor. Brasília, 2020. Cartilha.

48 TEIXEIRA, Wellington Silva. **Papel do Estado no Abastecimento, Segurança Alimentar e Regulação do Mercado**, op. cit., p.10.

49 *Ibid.*, p.10

os como medida para intervir por meio de ferramentas como AGF, EGF/COV, PEP e PEPRO. É através delas que se garante a renda do produtor rural.⁵⁰

Já na situação oposta, com a alta excessiva de preços o Estado intervém lançando mão de ferramentas como a liberação de estoques públicos, formados principalmente por meio de AGF e EGF/COV. Dessa forma, força o equilíbrio dos preços com o aumento da oferta, suprindo a demanda. Destaque-se que, tratando-se de víveres essenciais, tal intervenção assegura a alimentação adequada da população.

Ao se comparar as duas formas com que o Estado intervém, faz-se mister citar o trabalho de Wellington Silva Teixeira. Sua obra *Papel do Estado no Abastecimento, Segurança Alimentar e Regulação de Mercado: Possíveis Consequências de uma Política de Ausência de Estoques Públicos no Brasil* versa justamente sobre um comparativo entre essas duas formas de Intervenção do Estado por meio do Controle de Abastecimento, traçando um panorama sobre as formas adotadas pelo Governo Brasileiro nos últimos anos.

A análise do autor é alimentada com dados sobre os mercados e estoques de arroz, feijão e milho, com informações relativas ao período de 2000 a 2019. Destaque-se que os três produtos são classificados como víveres essenciais, estando todos os três elencados no Art. 1º, §1º do Decreto nº 235, de 22 de outubro de 1991⁵¹.

Ao traçar o panorama, constatou que a tendência do Governo Brasileiro é a de substituir a Formação de Estoques por meio de operações de compra, através de programas como o AGF e o EGF/COV, por Subvenções direcionadas ao escoamento, como os dados através do PEP e do PEPRO. Tal tendência se justifica pelo fato de a segunda categoria atender uma gama maior de produtores com um volume menor de recursos. Teixeira ainda aponta que a Formação de Estoques demanda um investimento inicial muito pesado e, apesar disso, atende um número menor de beneficiários quando comparada com as Subvenções direcionadas ao escoamento.⁵²

A conclusão do autor, ao analisar os dados sobre os estoques e a situação de mercado dos três produtos referidos, foi a de que, apesar de as informações levantadas acerca do arroz e do feijão não corroborarem para a tese de que a Formação de Estoques pode efetivamente alterar os preços dos produtos, controlando-os por meio do aumento da oferta, a quantidade de estoque formada por arroz e feijão, no período em questão, era escassa, sendo, dessa forma, insuficiente para alterar o mercado. Em contrapartida, a análise relativa ao milho teve aceno positivo: A liberação de estoques indicou uma capacidade de alteração eficiente no que diz respeito à modificação dos preços de mercado deste produto.⁵³

Por fim, Teixeira ainda aponta que, sob a ótica da Defesa Nacional, a ausência de

50 *Ibid.*, p. 10.

51 BRASIL. Decreto nº 235, de 22 de Outubro de 1991. Regulamenta a aplicação do disposto no art. 4º da Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991.

52 TEIXEIRA, Wellington Silva. *Papel do Estado no Abastecimento, Segurança Alimentar e Regulação do Mercado*, op. cit., p.23-24.

53 *Ibid.*, p.24.

reservas estratégicas pode levar à graves consequências, principalmente sobre os altos índices inflacionários, que reduzem o poder de compra da população. Estoques limitados de alimentos podem ter consequências graves na questão do Abastecimento, uma vez que o setor privado, via de regra, não gera excedentes a serem estocados. Dessa forma, o autor conclui que o Governo, ao adotar alternativas como os instrumentos de subvenção, de crédito e de seguro agrícola em detrimento à Formação de Estoques, ainda que em um primeiro momento preze pela eficiência do uso de recursos públicos, assume o risco de enfrentar crises de escassez, principalmente de produtos básicos, essenciais à alimentação do brasileiro.⁵⁴

CONCLUSÃO

Tendo em vista as considerações feitas sobre as possíveis formas do Controle de Abastecimento, bem como seu funcionamento, a sua normativa e o contraste feito entre as referidas formas, segue-se a conclusão de que ambas as ferramentas apresentam situações e prismas que melhor as qualificam com relação à sua antagônica, e vice-versa.

Tanto a Formação de Estoques quanto a aplicação de Subsídios, no caso em questão, principalmente os destinados ao escoamento, configuram-se como formas operacionais da Intervenção do Estado no Domínio Econômico.

Quanto à primeira, tem-se, dentre suas vantagens, uma sólida expressão de segurança alimentar, principalmente quando relacionada com os víveres essenciais à alimentação do brasileiro. Além disso, apresenta capacidade de intervenção considerável nos preços inflacionados, sendo tal capacidade diretamente proporcional aos níveis de estoques adquiridos, numa relação de controle de preços possibilitada pelo aumento da oferta.

Entretanto, sua execução é num primeiro momento consideravelmente custosa, seu investimento inicial pesado e sua área de ação limitada quando comparada aos programas de subsídio destinados ao escoamento.

Já quanto à segunda, tem-se que, ao ser comparada com a primeira forma, apresenta uma maior área de efetividade, ou seja, atinge um maior número de produtores rurais, utilizando, ainda, para tanto, uma menor quantidade de recursos públicos. Dessa forma, caracteriza a eficiência na aplicação do dinheiro público.

Entretanto, a aplicação dessa modalidade não forma estoques, de forma que, em eventuais períodos de crise, a única solução para a população é recorrer ao mercado, sujeito sempre às eventuais perturbações que lhe são características.

Destaque-se, ainda, que ambas as formas adotadas têm como parâmetro a Política de Garantia de Preços Mínimos, todo caso, apenas na liberação de estoque é possível o controle deflacionário imediato. A segunda forma apenas auxilia no escoamento da

54 *Ibid.*, p. 24-25.

produção das áreas produtoras para as consumidoras, protegendo, num primeiro momento, a renda do produtor e o acesso ao consumidor. Todo caso, inflacionados os preços, nenhum dos prêmios leiloados teria o condão de reduzi-los, sujeitando a alimentação da população aos livres movimentos do mercado.

Dessa maneira, ambas as formas apresentam vantagens e desvantagens pontuais, sendo ferramentas à disposição do Estado para exercer o Controle de Abastecimento previsto na Constituição. Sua aplicação, em qualquer dos casos, deverá levar em conta todo seu contexto normativo e estrutural, bem como seu funcionamento e eventuais problemáticas e crises passíveis de serem enfrentadas pela adoção de qualquer uma das medidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de Janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.174, de 30 de Janeiro de 1991**. Dispõe sobre os princípios da política agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política agrícola (CNP), tributação compensatória de produtos agrícolas, amparo ao pequeno produtor e regras de fixação e liberação dos estoques públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8174.htm. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.623, de 21 de Março de 2003**. Dispõe sobre os Conselhos Nacional de Política Agrícola - CNPA e Deliberativo da Política do Café - CDPC, vinculados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4623.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.623%2C%20DE%2021,Abastecimento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.829, de 5 de Novembro de 1965**. Institucionaliza o crédito rural. Disponível em: <https://encurtador.com.br/gvGOV>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 235, de 22 de Outubro de 1991**. Regulamenta a aplicação do disposto no art. 4º da Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D235.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%20235%2C%20DE%2022,vista%20o%20disposto%20no%20art. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.427, de 27 de Maio de 1992**. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8427.htm. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 79, de 19 de Dezembro de 1966**. Institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências. Disponível em: <https://encurtador.com.br/fqvz1>. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de Abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8029cons.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.514, de 13 de Dezembro de 2002**. Aprova o Estatuto Social da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4514-13-dezembro-2002-489680-norma-pe.html>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional

da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

CARNEIRO, Henrique. **Comida e Sociedade**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual De Direito Administrativo**. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Cartilha Prêmio Equalizador Pago ao Produtor**. Brasília, 2020. Cartilha. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/pepro>. Acesso em: 29 fev. 2024.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Cartilha Prêmio para o escoamento do Produto**. Brasília, 2020. Cartilha. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/pep>. Acesso em: 29 fev. 2024.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Estatuto da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB**. Anexo ao Decreto nº 4.514, de 13 de Dezembro de 2002 e a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

CONAB. **Estoques**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/estoques>. Acesso em: 29 fev. 2024.

ERDKAMP, Paul. **The grain market in the Roman Empire**. 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RICKMAN, Geoffrey. **The Corn Supply of Ancient Rome**. 1 ed. Oxford: Clarendon Press, 1980

TEIXEIRA, Wellington Silva. **Papel do Estado no Abastecimento, Segurança Alimentar e Regulação do Mercado: Possíveis Consequências de uma Política de Ausência de Estoques Públicos no Brasil**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Guerra, Brasília.

WILKINS, J. *et al.* **A Companion To Food In The Ancient World**. 1. ed. Chicchester: Wiley Blackwell, 2015.

WILKINS, J. *et al.* **Food in Antiquity**. 3 ed. Exeter: University of Exeter Press, 1999.