

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE LEI Nº 151, DE 2022

Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991; a Lei nº 9.077, de 10 de julho de 1995; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1996; e a Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, para dispor sobre a gestão dos estoques públicos de alimentos.

Autores: Deputados FERNANDA
MELCHIONNA E OUTROS

Relatora: Deputada PERPÉTUA ALMEIDA

I - RELATÓRIO

A proposição pretende alterar diversas normas com a finalidade de oferecer novos critérios para a gestão de estoques públicos de alimentos. São oferecidas alterações na Lei 8.171/91, que dispõe sobre a política agrícola; na Lei 9.077/95, que dispõe sobre a utilização de estoques públicos de alimentos no combate à fome e à miséria; na Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos) e na Lei 1.521/51, que dispõe sobre crimes e as contravenções contra a economia popular. A seguir, relata-se as alterações propostas em cada norma:

Alterações na Lei 8.171/91

O atual art. 31 tem a seguinte redação: “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”. A proposição mantém o texto original e acrescenta: “.... mercado interno, com vistas a promover o preço acessível dos alimentos e a soberania alimentar e nutricional da população”.

O §5º do art. 31 também é alterado. A redação atual é a seguinte: *“A formação e a liberação destes estoques obedecerão regras pautadas no princípio da menor interferência na livre comercialização privada, observando-se 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.* A nova redação proposta tem o seguinte teor: ***“A formação e a liberação destes estoques obedecerão a regras pautadas no princípio da intervenção regulada no mercado de alimentos voltada para a promoção da soberania alimentar e nutricional da população, sem ferir a margem mínima do ganho real do produtor rural, assentada em custos de produção atualizados e produtividades médias históricas”***

Ao art. 31 foram oferecidos quatro novos incisos. Por meio deles, trata-se de dar prioridade à aquisição de produtos orgânicos ou oriundos da agricultura familiar ou do extrativismo de base agroecológica. Cria-se o mecanismo de preços de liberação de estoques, que serão definidos em regulamento e serão calculados de maneira a promover a soberania alimentar e nutricional da população, sem ferir a margem mínima do ganho real do produtor rural. Adicionalmente, configura-se como crime contra a economia popular o esvaziamento ou o comprometimento dos limites mínimos dos estoques públicos de alimentos, de maneira a obstruir as finalidades previstas nos parágrafos do art. 31, por ação ou omissão das autoridades responsáveis pela sua manutenção.

Foi proposta a criação do art. 31-A que institui subvenção econômica ao agricultor familiar e empreendedor familiar rural, produtor orgânico ou agroecológico, destinada a garantir modicidade nos preços dos alimentos. Essa subvenção seria calculada de forma a garantir que os preços correntes dos alimentos que compõem a Cesta Básica Nacional não tenham



variação superior a 5% da média móvel dos últimos 60 meses para cada item elencado.

Alterações na Lei 1.521/51

São propostos dois novos incisos para a tipificação de duas condutas que seriam consideradas crimes contra a economia popular. Nesse sentido passaria a ser considerado crime contra a economia popular ajustar o preço de item componente da Cesta Básica Nacional acima da inflação durante vigência de estado de calamidade pública ou de emergência de saúde pública. Também seria considerado crime contra a economia popular esvaziar ou comprometer os limites mínimos dos estoques públicos de alimentos, de maneira a obstruir as suas finalidades previstas em lei.

Alterações na Lei 9.077/95

O atual art. 1º da Lei autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos, **in natura** ou após beneficiamento, diretamente às populações carentes, objetivando o combate à fome e à miséria, bem como às populações atingidas por desastres, quando caracterizadas situações de emergência ou estado de calamidade pública. A proposição, por sua vez, acrescenta um novo inciso ao artigo, dispondo que os alimentos componentes dos estoques públicos previstos no caput seriam distribuídos direta e periodicamente às famílias em situação de vulnerabilidade social identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, na forma de cestas básicas, objetivando o combate à fome e à miséria, enquanto perdurar a sua situação de vulnerabilidade.

Alterações na Lei 8.666/93



Propõe-se um novo inciso ao art. 24 da Lei, para tornar dispensável a licitação para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, da produção orgânica e da produção de base agroecológica para a formação de estoques públicos de alimentos, desde que os preços não extrapolem os praticados no mercado regional.

Para efeitos do projeto, considera-se a Cesta Básica Nacional os itens relacionados no Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, e seus anexos. A vigência se daria na data de sua publicação.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva e ainda será apreciada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

Não foram apresentadas emendas dentro do prazo regimentalmente estabelecido.

É o relatório.

2022-5090



II - VOTO DA RELATORA

Conforme exposto no relatório, a proposição oferece uma série de alterações legais para se utilizar estoques públicos de alimentos como amortecedor de volatilidade de preços, bem como garantir a entrega de alimentos a famílias em situação de vulnerabilidade social. Adicionalmente, fomenta-se a produção de alimentos orgânicos, da agricultura familiar e de base agroecológica.

Fizemos uma análise detida de cada item proposto e, apesar de acatamos a maioria das contribuições, julgamos que algumas inovações resultariam em algo bem diverso do que os autores imaginaram, de forma que nos pareceu oportuno suprimir ou aprimorar alguns dispositivos.

Um dos pilares da proposição é o uso de estoques públicos de alimentos para amortecimento dos efeitos de choques de oferta, de forma a garantir preços acessíveis desses alimentos à população. Uma boa gestão de estoques públicos tem um efeito bastante positivo tanto para o produtor quanto à população, tendo em vista a redução de efeitos perversos da volatilidade do mercado. Nesse sentido, safras extraordinárias de determinado produto em um mercado sem estoque balanceador derrubariam os preços do produto, gerando prejuízo ao produtor. Por sua vez, uma escassez de oferta momentânea sem estoque balanceador daria ensejo a preços muito elevados, em prejuízo aos consumidores. Os estoques absorvem os excessos em situações de alta produção e complementam a oferta em situação de baixa produção. Além desse mecanismo compensatório, também há outros efeitos positivos para o produtor, em decorrência da maior previsibilidade de receitas. Quando o produtor tem menor incerteza quanto ao preço futuro de seu produto, tem acesso a melhores condições de crédito e menos gastos com produtos financeiros para a eliminação do risco de preços.

Adicionalmente a proposição prevê a criação de um mecanismo de preços de liberação de estoques, que seriam definidos em regulamento e teriam a finalidade de promover a soberania alimentar e



nutricional da população. Entretanto, conforme dispõe o projeto, deve-se garantir margem mínima de ganho real do produtor rural, assentada em custos de produção atualizados e produtividades médias históricas. Assim, entendemos que os autores cuidaram de proteger a população de aumentos bruscos de preços de alimentos básicos, sem que se desrespeitasse a realidade econômica dos custos de produção desses alimentos.

O projeto também se propõe a valorizar tanto a agricultura familiar quanto o extrativismo de base agroecológico, e nós consideramos esse incentivo de alta relevância para a economia brasileira. O fortalecimento da agricultura familiar redundaria em desconcentração da riqueza gerada no campo, o que dá mais dinamismo à economia local, pois a demanda se torna mais vigorosa em decorrência de maior quantidade de unidades familiares com poder de renda. O extrativismo de base agroecológico contribuiria para melhorar a imagem do País junto ao mercado externo, que atualmente se encontra em forte oposição às políticas atuais, com largo desrespeito a questões de sustentabilidade ambiental.

Também entendemos adequada e necessária a disposição que prevê o uso de estoques públicos para aplacar a fome das famílias em risco de déficit alimentar. Se ainda estamos longe de chegarmos a uma sociedade com igualdade de oportunidade, temos a obrigação de, pelo menos, garantirmos o mínimo existencial a todos os brasileiros. Dessa forma, julgamos fazer todo o sentido que os estoques públicos sejam utilizados para a distribuição direta e periódica de alimentos às famílias em situação de vulnerabilidade social identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Apesar de concordarmos com a intenção dos autores no que tange à instituição de subvenção econômica ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural, produtor orgânico ou agroecológico, destinada a garantir modicidade nos preços dos alimentos, entendemos que a efetivação dessa subvenção não resultaria em ganhos econômicos para a sociedade.

O projeto prevê que essa subvenção seria calculada de forma a garantir que os preços correntes dos alimentos que compõem a Cesta Básica Nacional não tenham variação superior a 5% da média móvel dos últimos 60



meses. Não vemos como essa subvenção possa ser razoavelmente implementada. Imagine-se que a média móvel de um item da cesta básica seja de R\$ 10,00 e, portanto, o mecanismo garantiria que o preço não superaria R\$ 10,50. O que ocorreria se o preço de equilíbrio de mercado estivesse em R\$ 15,00? O agricultor familiar venderia por R\$ 10,50 e ganharia R\$ 4,50 de subvenção estatal. Então haveria lugares que venderiam o produto a R\$ 10,50, oriundos da agricultura familiar e outros que venderiam a R\$ 15,00, oriundos de outro tipo de produtor. Como essa situação evoluiria? A demanda dos produtos a R\$ 15,00 seria drasticamente reduzida, e a produção garantida por subvenção não lograria satisfazer toda a demanda de mercado e, passado um tempo, apenas os produtos de R\$ 15,00 restariam disponíveis à venda, de modo que o artificialismo criado apenas beneficiaria os primeiros consumidores. Dessa forma, entendemos que o mecanismo não resultaria em redução de preços, apenas em gastos estatais. Ademais, os controles para a concessão dessas subvenções, dada a grande quantidade de pequenos produtores disseminadas ao longo de todo o território nacional seria muito custoso, além de o mecanismo ser altamente fraudável.

Outra disposição do projeto sobre a qual concordamos com a intenção dos autores, mas imaginamos resultar em prejuízo social é uma das propostas de alteração da Lei n. 1.521/1951. Propõe-se que seja tipificado como crime contra a economia popular o ajuste de preço de item componente da Cesta Básica Nacional acima da inflação durante vigência de estado de calamidade pública ou de emergência de saúde pública. Apesar de parecer bastante razoável a disposição, os efeitos podem resultar bastante contrários ao almejado. É bastante conhecido o efeito deletério de tabelamento de preços que desconsiderem a realidade do mercado. Na década de 80, durante o Plano Cruzado, frente ao tabelamento de preços de carne bovina em descompasso com o preço de equilíbrio de mercado, surgiu o episódio do boi no pasto. Muitos pecuaristas preferiam manter seus bois no pasto a mandá-los ao abate. O efeito foi o desaparecimento da carne do mercado ou a venda com ágio. Dessa forma, entendemos que o mecanismo proposto pelo projeto não lograria baratear mercadorias, por mais que assim queiramos. É preciso entender que a escassez que leva a um eventual aumento de preços não pode ser corrigida



por Lei, é um fato imposto pela realidade com a qual precisamos lidar sem ilusões. Se a quantidade produzida é inferior à quantidade demandada ao preço de mercado, os preços precisam ser elevados para que haja convergência de oferta e demanda. Os preços majorados estimularão a oferta futura, e os consumidores, momentaneamente, terão de procurar produtos substitutos.

Por fim, cumpre um comentário à previsão de dispensa de licitação para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, da produção orgânica e da produção de base agroecológica para a formação de estoques públicos de alimentos, desde que os preços não extrapolem os praticados no mercado regional. Estamos de acordo com o dispositivo, entretanto entendemos que a forma como se propôs a alteração não no parece a mais adequada. Assim pensamos porque a alteração se daria na Lei 8.666/93, que será revogada em abril de 2023, por previsão expressa na nova Lei de Licitações – Lei 14.133/2021. Dessa forma, melhor seria lançar a previsão de dispensa em ambas as leis.

Com a finalidade de concebermos um texto que congregue tanto os pontos positivos da proposição quanto os aprimoramentos que entendemos desejáveis, achamos por bem oferecer um substitutivo à proposição. Assim, com a finalidade de promover o uso de estoques públicos para o amortecimento de choques de oferta bem como incentivar a produção familiar, a produção orgânica e aquela de base agroecológica, votamos pela **aprovação do Projeto de Lei n. 151, de 2022, na forma do Substitutivo em anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputada PERPÉTUA ALMEIDA
Relatora

2022-5090



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 151, DE 2022

Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991; a Lei nº 9.077, de 10 de julho de 1995; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1996; a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; e a Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, para dispor sobre a gestão dos estoques públicos de alimentos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera as Leis nºs. 8.171, de 17 de janeiro de 1991; 9.077, de 10 de julho de 1995; 8.666, de 21 de junho de 1996; 14.133, de 1º de abril de 2021; e 1.521, de 26 de dezembro de 1951, para dispor sobre a gestão dos estoques públicos de alimentos

Art. 2º O art. 31 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31 O Poder Público formará, localizará adequadamente e manterá estoques reguladores e estratégicos, visando a garantir a compra do produtor, na forma da lei, assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno, com vistas a promover o



preço acessível dos alimentos e a soberania alimentar e nutricional da população.

.....

§5º A formação e a liberação destes estoques obedecerão a regras pautadas no princípio da intervenção regulada no mercado de alimentos voltada para a promoção da soberania alimentar e nutricional da população, sem ferir a margem mínima do ganho real do produtor rural, assentada em custos de produção atualizados e produtividades médias históricas.

§6º Os produtos de que trata o caput serão adquiridos prioritariamente da agricultura familiar, da produção orgânica e da produção e extrativismo de base agroecológica, para os quais fica dispensada a licitação na forma do inciso XXXVI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e do inciso XVII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§7º Os estoques públicos de alimentos serão mantidos em níveis suficientes para promover os objetivos dos parágrafos anteriores e regular os preços de mercado sempre que forem atingidos os preços de liberação de estoques.

§8º Os preços de liberação de estoques serão definidos na forma do regulamento, e devem ser calculados de maneira a promover a soberania alimentar e nutricional da população, sem ferir a margem mínima do ganho real do produtor rural, assentada em custos de produção atualizados e produtividades médias históricas.

§9º Constitui crime contra a economia popular o esvaziamento ou o comprometimento dos limites mínimos dos estoques públicos de alimentos, de maneira a obstruir as finalidades previstas nos



parágrafos anteriores, por ação ou omissão das autoridades responsáveis pela sua manutenção.” (NR)

Art. 3º O art. 3º da Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, passa vigorar acrescido do inciso XI, com a seguinte redação:

XI - esvaziar ou comprometer os limites mínimos dos estoques públicos de alimentos, de maneira a obstruir as suas finalidades previstas em lei.

Art. 4º O art. 1º da Lei nº 9.077, de 10 de julho de 1995, passa vigorar acrescido do §2º, com a seguinte redação, renumerando-se o atual parágrafo único para §1º:

§2º Os alimentos componentes dos estoques públicos de que trata o caput serão distribuídos direta e periodicamente às famílias em situação de vulnerabilidade social identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, na forma de cestas básicas, objetivando o combate à fome e à miséria, enquanto perdurar a sua situação de vulnerabilidade.

Art. 5º O art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido do inciso XXXVI, com a seguinte redação:

XXXVI – Para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, da produção orgânica e da produção de base agroecológica para a formação de estoques públicos de alimentos, desde que os preços não extrapolem os praticados no mercado regional.



Art. 6º O art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar acrescido do inciso XVII, com a seguinte redação:

XVII – Para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, da produção orgânica e da produção de base agroecológica para a formação de estoques públicos de alimentos, desde que os preços não extrapolem os praticados no mercado regional.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputada PERPÉTUA ALMEIDA
Relatora

2022-5090

