



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
4ª Vara Federal de Porto Alegre

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 600, 6º andar, Ala Norte - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90010-395 - Fone: (51)3214-9145 - Email: rspoa04@jfrs.jus.br

AÇÃO POPULAR Nº 5023415-75.2024.4.04.7100/RS

AUTOR: MARCEL VAN HATTEM

AUTOR: LUCAS BELLO REDECKER

AUTOR: FELIPE ZORTEA CAMOZZATO

RÉU: COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de ação popular em que se postula, contra a **União** e a **Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB**, a decretação da nulidade das Portarias Interministeriais MDA/MAPA/MF n. 3 e 4, de 14 de maio e de 28 de maio de 2024, respectivamente, e do aviso de leilão público n. 47/2024 para aquisição direta de arroz importado pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, anunciado em 29/05/2024 às 18h e previsto para 06/06/2024 às 9h.

Intimadas, as rés prestaram informações preliminares (eventos **13.2** e **15.1**).

A CONAB arguiu, preliminarmente, a litispendência em relação às Ações Populares n. 5022824-16.2024.4.04.7100 e n. 5023666-93.2024.4.04.7100 e o reconhecimento da relevância da ADI 7664, em que a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) discute a constitucionalidade das normas ora impugnadas. Quanto ao mérito, argumentou que as alegações autorais "*não condizem com a realidade estudada pela Conab e pelo Governo Federal uma vez que a Companhia apenas vai buscar resultados positivos para o mercado e para a população, em uma situação pontual, jamais intervindo de maneira descabida ou de modo a prejudicar o mercado interno, especialmente em uma região afetada por tamanho desastre natural, pois seu fim, é exatamente o contrário do exposto pela autora da ação*". Juntou Nota Técnica da Diretoria de Política Agrícola e Informações – DIPAI, que dá conta da diminuição paulatina na produção nacional de arroz, desde a safra 2017/2018. A Nota Técnica diz que "*a redução da produção nacional e gaúcha é fruto da redução da área plantada, sendo essa área de arroz, em boa medida, substituída por soja*"; que "*na safra 2020/21, o RS colheu cerca de 8,3 milhões de toneladas de arroz, um milhão a mais do que deverá colher nesta safra, essa diferença representa o volume que a Conab foi autorizada a importar*"; que "*de forma preliminar, segundo a Emater/RS (Boletim Eventos Adversos, maio/2024) e Conab (Relatório Avaliação de Safra, abril/2024), as perdas de arroz superam 300 mil toneladas, mesma intenção de compra de arroz importado pela Conab*"; que a importação atende à necessidade de reduzir a pressão inflacionária dos alimentos da cesta básica; que "*os levantamentos e estudos da Companhia que embasaram tecnicamente a decisão governamental de importação e venda subsidiada do cereal base da alimentação brasileira encontra eco em publicações independentes, acadêmicas e até mesmo vinculadas ao mercado*".

A União, por sua vez, suscitou a conexão com o processo n. 5022824-16.2024.4.04.7100 e a prevenção daquele Juízo e a relação de prejudicialidade com a ADI n. 7.664/DF; no mérito, sustentou a presunção de legitimidade e de veracidade que emana dos atos públicos e colacionou, na íntegra, a Nota Técnica elaborada pela DIPAI/CONAB, já trazido pela corrê CONAB; aduziu não caber ao Poder Judiciário intervir na formulação da política pública.

No evento **16.1**, sobreveio petição da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul - FARSUL, requerendo o ingresso no feito como *amicus curiae*. Trouxe Nota Técnica produzida por sua assessoria econômica acerca dos potenciais impactos das importações governamentais de arroz de terceiros países na arrecadação de ICMS no RS.

É o breve relatório.

1. Competência

Em juízo de cognição sumária, entendo que há competência desse juízo para apreciar a demanda, em que pese não se desconheça o ajuizamento da ADI n. 7664, ajuizada perante o STF. Isso porque, não se tem acesso integral à peça inicial dos autos, o que dificulta, inclusive, a análise da causa de pedir e pedido. Afora isso, a ação constitucional, aparentemente, enfrenta apenas constitucionalidade das MPs 1.217 e 1.224/2024 e das Portarias Interministeriais, mas não do Aviso de Leilão, agendado para o dia 06.06.2024.



Ademais, não se tem notícia de eventual decisão acolhendo a competência ou decidindo sobre liminar, na Egrégia Corte, de forma que não se sabe, ainda, se haverá o prosseguimento daquela demanda de controle concentrado de constitucionalidade, tampouco em que termos.

Como será melhor detalhado no mérito, as medidas provisórias para a compra do arroz podem ter a sua análise de validade/constitucionalidade não atrelada, necessariamente, às Portarias Interministeriais e Aviso de Leilão agendado para o dia 06.06.2024. Por conseguinte, a princípio, parece haver um juízo de prejudicialidade da demanda protocolada no STF e, apenas, no caso de liminar favorável à suspensão do teor das medidas provisórias, o que acarretaria a suspensão automática do leilão.

Além disso, a Ação Popular destina-se à anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, da CF/88), ao passo que na Ação Direta de Inconstitucionalidade controverte-se lei ou ato normativo federal em tese (art. 102, a, da CF/88). O controle dos atos lesivos que tem cabimento pela via da Ação Popular não depende, necessariamente, do exame de constitucionalidade, podendo ter outros fundamentos. Nesse sentido, leciona José Afonso da Silva:

(...)

O objeto da ação popular foi ampliado, em nível constitucional, à proteção da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. Este último já estava contemplado na lei que regula o processo popular. Não gera maior dificuldade a compreensão do que seja meio ambiente, que é conceito adotado pela Constituição (art. 225). Será mais difícil a compreensão da moralidade administrativa, como fundamento para anular ato que a lese. A moralidade é definida como um dos princípios da Administração Pública (art. 37). Todo ato lesivo ao patrimônio agride a moralidade administrativa. Mas o texto constitucional não se conteve nesse aspecto apenas da moralidade. Quer que a moralidade administrativa em si seja fundamento de nulidade do ato lesivo. Deve-se partir da ideia de que moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. A questão fica ainda presa quanto ao saber se a ação popular continuará a depender dos dois requisitos que sempre a nortearam: lesividade e ilegalidade do ato impugnado. Na medida em que a Constituição amplia o âmbito da ação popular, a tendência é a de erigir a lesão, em si, à condição de motivo autônomo de nulidade do ato. Reconhece-se muita dificuldade para tanto. Se se exigir também o vício de ilegalidade, então não haverá dificuldade alguma para a apreciação do ato imoral, porque, em verdade, somente se considerará ocorrida a imoralidade administrativa no caso de ilegalidade. Mas isso nos parece liquidar com a intenção do legislador constituinte de contemplar a moralidade administrativa como objeto de proteção desse remédio. Por outro lado, pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento do vício de imoralidade. Mas isso é possível porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico a partir de regras e princípios da Administração. No caso da defesa da moralidade pura, ou seja, sem alegação de lesividade ao patrimônio público, mas apenas de lesividade do princípio da moralidade administrativa, assim mesmo se reconhecem as dificuldades para se dispensar o requisito da ilegalidade, mas quando se fala que isso é possível é porque se sabe que a atuação administrativa imoral está associada à violação de um pressuposto de validade do ato administrativo. Rodolfo de Camargo Mancuso também acha isso possível porque a Constituição erigiu a moralidade administrativa em fundamento autônomo para a ação popular e numa categoria jurídica passível de controle jurisdicional, per se. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, p. ex., com intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa. (...) (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 465-467).

Assim, como já dito, embora possa haver prejudicialidade em relação ao objeto desta Ação Popular caso declarado inconstitucional algum dos instrumentos questionados na ADI, entendo que não há, sobreposição de ações que inviabilize o conhecimento desta Ação Popular.

Por fundamentos similares, aliás, entendo que não é aplicável a prevenção disposta no art. 5º, § 3º, da Lei 4.717/65, pois a presente demanda não tem mesmas partes e "mesmos fundamentos" analisados no processo 5022824-16.2024.4.04.7100. Isso porque, aquela ação atacava apenas as medidas provisórias, nada referindo sobre as Portarias Interministeriais e Aviso de Leilão, os quais são objeto da presente demanda.

Portanto, em face do poder geral de cautela, inerente ao Judiciário, especialmente ao mais próximo dos fatos (como é caso do juízo de primeiro grau), bem como em virtude da urgência do pleito (leilão 06.06.2024 – amanhã), entendo que deve analisada a liminar requerida, sem prejuízo, à toda evidência, de readequação acaso o Eminent Ministro do STF entenda em sentido contrário.

2. Legitimidade ativa e cabimento da ação popular

Nos termos do art. 5º, LXXIII, da CF/88, e do art. 1º da Lei n. 4.717/65, qualquer cidadão tem legitimidade para propor a ação popular.

Além disso, segundo decidido pelo STF no Tema 836:

"Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5o, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe"

No caso, os autores apresentaram título de eleitor, demonstrando a legitimidade ativa, e impugnaram atos específicos que entendem lesivos ao patrimônio público.

3. Ingresso da FARSUL como *amicus curiae*

Dispõe o art. 138 do Código de Processo Civil:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae.

§ 3º O amicus curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

A Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul - FARSUL, segundo seu estatuto, é associação sindical de segundo grau da categoria econômica dos ramos da agricultura, da pecuária, do extrativismo rural, da pesca, da silvicultura e da agroindústria no que se refere às atividades primárias.

Assim, considerando o objeto da lide e a natureza da peticionante, admito a FARSUL como *amicus curiae*, nos termos do art. 138 do CPC.

4. Suspensão liminar do leilão

Como referido acima, trata-se de ação popular cujo objeto é a decretação da nulidade das Portarias Interministeriais MDA/MAPA/MF n. 3 e 4, de 14 de maio e de 28 de maio de 2024, respectivamente, e do aviso de leilão público n. 47/2024 para aquisição direta de arroz importado pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, anunciado em 29/05/2024 às 18h e previsto para 06/06/2024 às 9h.

O fundamento central invocado pela parte autora é a inexistência de motivo concernente à situação de desabastecimento de arroz para consumo nacional relacionada à catástrofe ocorrida pelo Estado do Rio Grande do Sul em abril de 2024, motivo esse que autorizaria a concretização das medidas administrativas e orçamentárias extraordinárias previstas nas Medidas Provisórias n. 1.217, de 09 de maio de 2024, e 1.225, de 24 de maio de 2024.

Disseram os autores que as Portarias Interministeriais n. 4 e 5 acima referidas, que autorizaram a CONAB a efetuar a compra de arroz diretamente no mercado internacional a preço de mercado, somente poderiam ser editadas em caso de demonstrado risco de desabastecimento do produto no mercado interno relacionado às consequências dos eventos climáticos extremos no Rio Grande do Sul, como constou da exposição de motivos da Medida Provisória n. 1.217/24. Argumentaram que os dados publicados pelo setor produtivo de arroz do Estado do Rio Grande do Sul, inclusive do Instituto Rio Grandense do Arroz - IRGA, dão conta de que a safra do ano está quase integralmente preservada e preparada para o escoamento no mercado interno. Sustentaram, portanto, a inexistência do risco de desabastecimento de arroz no país, que seria pressuposto para a execução das medidas administrativas e das despesas com uso dos créditos extraordinários abertos por Medida Provisória.

A Explicação da Ementa da MP 1.217/24, segundo consulta ao site do Congresso Nacional¹, assim dispõe:

Essa Medida Provisória autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab a importar até um milhão de toneladas de arroz beneficiado ou em casca por meio de leilões públicos a preço de mercado, para recomposição de estoques públicos, como medida de enfrentamento ao estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 36, de 2024, e as suas consequências sociais e econômicas, derivadas de eventos climáticos extremos ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul. Ocorre que esse Estado tem grande importância na oferta nacional do arroz visto que, de acordo com o levantamento da safra 2023/2024, realizado em abril deste ano, a produção gaúcha alcançaria 7,5 milhões de toneladas, o equivalente a cerca de 70% do total produzido no país e do consumo nacional desse alimento.

As Portarias Interministeriais em questão (evento **1.20** e **1.21**) estão fundadas na Medida Provisória 1.217/24, que autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a importar arroz beneficiado ou em casca para o enfrentamento das consequências sociais e econômicas decorrentes de eventos climáticos extremos no Estado do Rio Grande do Sul, e no Decreto Legislativo n. 36/2024 - que reconhece o estado de calamidade pública em parte do território nacional, para atendimento às consequências derivadas de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul.

A primeira Portaria, de 14/05/2024, autorizou a CONAB a adquirir até 104.035 toneladas de arroz beneficiado importado, com despesa limitada a **R\$ 416.000,00** consignados na Medida Provisória n. 1.218, de 11 de maio de 2024 na ação orçamentária "Abastecimento e Soberania Alimentar"; há também previsão de despesa de até **R\$ 100.000,00**, consignados na mesma MP 1.218/24, na ação orçamentária "Agropecuária Sustentável", a fim de equalizar os preços para a venda do arroz beneficiado. A Portaria prevê venda direta ao varejo a preço parcialmente subsidiado, ainda indefinido:

Art. 5º O deságio a ser aplicado no preço de venda aos pequenos varejistas será definido por meio de norma a ser publicada pela Conab, levando em conta os preços do mercado de varejo praticados em cada região metropolitana atendida.

Já a segunda Portaria, de 28/05/2024, autorizou a CONAB a adquirir até 300.000 toneladas de arroz beneficiado importado, com despesa limitada a **R\$ 1.700.000,00**, consignados na MP 1.225, de 24 de maio de 2024, na ação orçamentária 2130 - "Formação dos Estoques Públicos - AGF"; há, ainda, previsão de despesas relativas à equalização de preços para a venda do arroz beneficiado, limitada a **R\$ 630.000.000,00**, consignados na MP 1.225/24, na ação orçamentária 0299 - "Subvenção Econômica nas Aquisições do Governo Federal e na Formação dos Estoques Reguladores e Estratégicos - AGF", e mais uma previsão de despesas de **R\$ 20.000.000,00** para *despesas relativas a diárias e deslocamentos dos técnicos da Conab para operacionalização* desta medida, consignadas na MP 1.225/24. A Portaria estabelece que o preço final ao consumidor será de R\$ 4,00 o quilograma de arroz e que o deságio a ser aplicado no preço de venda aos compradores será definido pela Conab.

O Aviso de Leilão de Compra de Arroz Beneficiado Polido n. 47/2024 (evento **1.22**), cujo anúncio foi divulgado em 29/05/2024 às 18h (evento **1.30**), tem o seguinte objeto:

1. Compra de 300.000.000,000 (trezentos milhões) kg de arroz beneficiado, polido, longo fino, Tipo 1, safra 2023/2024, importado, a serem entregues nas quantidades e nos locais definidos no Anexo I, conforme especificações técnicas constantes do Anexo II, e com logomarcas a serem especificadas nos Anexos IV e V, deste Aviso, para atendimento à Medida Provisória nº 1.217, de 09 de Maio de 2024, Medida Provisória nº 1.218, de 11 de maio de 2024 e à Medida Provisória nº 1.225, de 24 de maio de 2024 bem como à Portaria Interministerial MDA/MAPA/MF nº 03, de 13/05/2024 e Portaria Interministerial MDA/MAPA/MF nº 04, de 28/05/2024

A urgência está no agendamento do leilão para o dia de amanhã (06.06.2024), de modo que a presente decisão liminar focará, especialmente, nesse fato.

Com efeito, não se pode olvidar que o Estado gaúcho é responsável pela produção nacional da maioria do arroz consumido, fato esse incontroverso.

Além disso, é notório que o Estado do Rio Grande do Sul sofreu, e ainda sofre, com a catástrofe decorrente das enchentes. Indubitavelmente, tal fato *deve* comprometer a produção local de arroz. Por outro lado, também é razoável presumir que não é conclusiva qualquer previsão quanto ao efetivo prejuízo ou impossibilidade de escoamento da produção local para os demais pontos do território nacional.

Veja-se, a respeito, informação publicada em 22/05/2024 pelo Instituto Rio Grandense do Arroz - IRGA, autarquia estadual responsável por coordenar e superintender os trabalhos relativos à defesa da produção, comércio e propaganda do arroz plantado no Estado do Rio Grande do Sul²:

A safra 2023/2024 de arroz do Rio Grande do Sul deve ficar em torno de 7.149.691 toneladas, mesmo com as perdas pelas inundações que o Estado sofreu em maio. O número é bem próximo ao registrado na safra anterior, de 7.239.000 toneladas – o que comprova que o arroz gaúcho é suficiente para abastecer o mercado brasileiro, sendo desnecessária a importação do grão.

Os dados, calculados pelo Instituto Rio Grandense do Arroz (Irga), foram apresentados em reunião extraordinária da Câmara Setorial do Arroz, realizada de forma remota nesta terça-feira (21) pela Secretaria da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação (Seapt).

“Quando as enchentes ocorreram no Rio Grande do Sul, a safra de arroz já estava 84% colhida, restando 142 mil hectares a colher. Destes, 22 mil hectares foram perdidos e 18 mil ficaram parcialmente submersos. Entre os grãos estocados nos silos, houve comprometimento de 43 mil toneladas”, enumerou o presidente do Irga, Rodrigo Machado.

A estimativa de produção total do Irga leva em consideração a produção já colhida até a ocorrência das enchentes (6.440.528 toneladas), somada a um cálculo de produtividade para os 101.309 hectares restantes de área não atingidos pelas cheias, levando em consideração uma média de produção de 7 mil quilos por hectare. Com isso, a produção estimada pelo Irga totaliza 7.149.691 toneladas de arroz para a safra atual.

“Mesmo considerando as perdas, temos uma safra praticamente idêntica à anterior; o que nos leva a inferir que não haverá desabastecimento de arroz”, argumentou Machado.

A Depressão Central concentrou as maiores perdas de arroz no Estado. “Os produtores da região já tinham perdido toda a safra no plantio, tiveram que replantar. Lá será preciso fazer algo a mais, linha de crédito, seguro para atender a esses agricultores, porque eles perderam não só a safra, mas suas casas, máquinas e animais”, disse o presidente da Federação das Associações de Arrozeiros do Rio Grande do Sul (Federarroz), Alexandre Velho.

Integrantes da cadeia produtiva consideram preocupante a medida do governo federal de retirar a Tarifa Externa Comum (TEC) para aquisição de arroz importado, em vigor até o fim deste ano. “A TEC vai acabar desestimulando o produtor e teremos nova redução da área cultivada no Estado. Para vender arroz a R\$ 4,00, o produtor vai receber abaixo do custo de produção, não vai se pagar”, destacou Alexandre.

O coordenador da Câmara Setorial, Francisco Schardong, participará da reunião da Câmara Setorial Nacional do Arroz na quarta-feira (22) para falar sobre a produção no Rio Grande do Sul.

Aliás, desde o início de maio de 2024, quando ainda não era possível fazer estimativas mais concretas, entidades representantes dos produtores arrozeiros já afirmavam que não havia motivo para alerta em relação à questão, pois boa parte das lavouras já haviam sido colhidas nesta safra:

<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2024/05/09/arroz-crise-rs-mercados.htm>

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-05/associacoes-dizem-que-estoque-de-arroz-para-o-brasil-esta-garantido>

O art. 170 da Constituição Federal, que trata dos princípios gerais da atividade econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

(..)

IV - livre concorrência;

(..)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995).

A meu ver, os atos ora impugnados afrontam, potencialmente, todos os incisos acima elencados, dispostos no art. 170 da CF. A soberania nacional, representada pela indústria nacional, em face da produção estrangeira, deve ser prestigiada, sempre que possível; a propriedade privada do produtor nacional, que, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, já sofreu evidentes prejuízos em função da catástrofe; a livre concorrência, embasada na impossibilidade de competição pelos produtores nacionais, especialmente considerando a hipótese de venda final do produto importado pela estatal a preço subsidiado; desigualdade regional, uma vez que o Estado do Rio Grande do Sul, já afetado pela calamidade, vê, naquilo que é um dos seus principais componentes de seu produto interno bruto – a agricultura e beneficiamento do arroz – sendo preterido, por mera suposição; o tratamento favorecido às empresas brasileiras, desprezado pelo ato impugnado.

Além disso, a teor dos arts. 173 e 174 da Constituição, *a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei*, assim como o Estado, *na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, 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.*

Em relação à matéria posta, cabe destacar os objetivos da política agrícola, dispostos na Lei n. 8.171/91:

Art. 3º São objetivos da política agrícola:

I - na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais;

II - sistematizar a atuação do Estado para que os diversos segmentos intervenientes da agricultura possam planejar suas ações e investimentos numa perspectiva de médio e longo prazos, reduzindo as incertezas do setor;

III - eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura;

IV - proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais;

V - (Vetado);

VI - promover a descentralização da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural, visando a complementariedade de ações com Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, cabendo a estes assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola, adequando os diversos instrumentos às suas necessidades e realidades;

VII - compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo;

VIII - promover e estimular o desenvolvimento da ciência e da tecnologia agrícola pública e privada, em especial aquelas voltadas para a utilização dos fatores de produção internos;

IX - possibilitar a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor rural, na definição dos rumos da agricultura brasileira;

X - prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família;

XI - estimular o processo de agroindustrialização junto às respectivas áreas de produção;

XII - (Vetado);

XIII – promover a saúde animal e a sanidade vegetal; (Inciso incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)

XIV – promover a idoneidade dos insumos e serviços empregados na agricultura; (Inciso incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)

XV – assegurar a qualidade dos produtos de origem agropecuária, seus derivados e resíduos de valor econômico; **(Inciso incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)**

XVI – promover a concorrência leal entre os agentes que atuam nos setores e a proteção destes em relação a práticas desleais e a riscos de doenças e pragas exóticas no País; **(Inciso incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)**

XVII – melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural. **(Inciso incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)**

(...)

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.

A atuação esperada do Estado na formação dos estoques públicos integra uma política de garantia de preços mínimos (PGPM), nos termos do Decreto-Lei n. 79/66, e tem duas finalidades paralelas: adquirir para dar vazão a produção nacional quando há safra excessiva (e preço mais baixo conseqüentemente, garantindo escoamento da produção a um preço mínimo aos produtores) - *fomento à produção agrícola* - e ofertar no mercado quando a produção nacional for insuficiente - *política de abastecimento*.

É isso que consta, inclusive, do site do CONAB no item aquisições pelo governo federal (AGF)³:

A Aquisição do Governo Federal (AGF) é um instrumento da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) que visa apoiar produtores rurais, agricultores familiares e/ou suas cooperativas, por meio da aquisição de produtos, realizada quando o preço de mercado estiver abaixo do preço mínimo estabelecido para a safra vigente de qualquer produto da pauta da PGPM, condicionada ao repasse pelo Tesouro Nacional dos recursos para a operacionalização das aquisições.

Toda a lógica autorizativa para atuação direta do Estado no mercado de insumos agrícolas está ligada a essas duas pontas: de um lado fomento à produção agrícola nacional e de outro garantia do abastecimento interno. A importação direta de produto por empresa estatal com vistas à venda no mercado interno a preços subsidiados, sem considerar a produção interna e sem a participação dos entes da sociedade produtiva, é medida extrema e excepcionalíssima, que carece da demonstração de efetivo risco de desabastecimento ou elevação sustentada e extraordinária de preços. A propósito, é a excepcionalidade que permite, dentro dos limites constitucionais, a efetivação de despesa mediante uso de créditos orçamentários liberados por medida provisória.

No caso, os elementos coligidos aos autos e publicados nos próprios sites institucionais dos entes envolvidos indicam que a produção gaúcha, mesmo que, eventualmente, não venha a corresponder à previsão integral acima aventada, o que se afirma *ad argumentandum tantum*, deve, no mínimo, assegurar, parcialmente, talvez substancialmente, a necessidade nacional de abastecimento. Conforme o último relatório da própria CONAB, que analisa a conjuntura semanal do arroz em 27/05/2024⁴

MERCADO INTERNO

Conforme os eventos climáticos no Rio Grande do Sul vão se atenuando, os danos provocados pelas enchentes começam a ser avaliados com mais precisão. Neste momento, à medida que se finaliza a colheita, o principal problema se torna o escoamento da produção, que segue sustentando o viés de alta nas cotações. Na conjuntura internacional, o preço de exportação da Tailândia tem prontamente reagido ao aumento da demanda, apontando para uma elevação dos valores comercializados. Ademais, a Índia, principal exportador mundial, continua com o comportamento de restringir suas exportações e há incertezas acerca dos possíveis efeitos negativos do fenômeno El Niño sobre as lavouras na Ásia, principal região produtora de arroz mundial. De acordo com o relatório da Conab Monitoramento Semanal das Condições das Lavouras: “94% das lavouras se encontram colhidas. No RS, cerca de 95% da área está colhida, no entanto aguarda-se melhores condições climáticas e a maior drenagem do solo para avançar a colheita. Registra-se perdas de produtividade e de qualidade dos grãos, nas lavouras remanescentes.

COMENTÁRIO DO ANALISTA

Em meio a certa redução da produção nacional de arroz, espera-se que o país terá uma maior necessidade de importação do grão, ademais, pontua-se que os prováveis preços elevados deverão refletir em menor exportação, na comparação com o ano de 2023, amplificando a deficitária balança comercial do setor. Mais especificamente sobre a avaliação sobre os danos causados a cultura de arroz no RS, ainda não há uma estimativa concreta, em meio a dificuldade de acesso às regiões prejudicadas.

Quanto aos parâmetros de preços, assim consta do relatório da CONAB:

Tabela 1 - Parâmetros de análise de mercado de arroz - médias semanais

	Unidade	12 meses	Mês anterior	Semana anterior	Semana Atual	Varição Anual	Varição Mensal	Varição Semanal
Preços ao produtor⁽¹⁾								
Rio Grande do Sul (RS)	50kg	82,67	103,03	115,62	117,70	42,37%	14,24%	1,80%
Preço no Atacado decomposto até RS ⁽²⁾	50kg	-	128,93	141,80	144,29	-	11,91%	1,78%
Preço do Paraguai decomposto até Pelotas (RS)	50kg	-	104,18	99,24	99,35	-	-4,64%	0,11%
Santa Catarina ⁽²⁾	50kg	80,29	101,59	107,67	111,18	38,47%	9,44%	3,26%
Tocantins	60kg	110,00	115,00	120,00	130,00	18,18%	13,04%	8,33%
Mato Grosso	60kg	112,00	100,00	105,00	105,00	-6,25%	5,00%	0,00%
Preço no Atacado								
São Paulo (SP) Beneficiado Tipo 1 à vista	30kg	105,40	159,70	175,54	178,40	69,26%	11,71%	1,63%
Preço ao Produtor composto até SP ⁽⁴⁾	30kg	-	136,33	152,19	154,76	-	13,52%	1,69%
Paridades de Importação (Atacado de SP)								
Tailândia 100% B, em US\$/t	Tonelada	453,00	615,00	664,00	664,00	46,58%	7,97%	0,00%
Importação Tailândia ⁽⁵⁾	30kg	-	138,88	147,58	147,56	-	6,25%	-0,02%
Paraguai	Tonelada	473,35	621,68	-	593,17	25,31%	-4,59%	-
Dólar EUA	R\$/US\$	4,9841	5,1625	5,1324	5,1315	2,96%	-0,60%	-0,02%

Notas:
 (1) Preço mínimo (safra 2022/23): R\$ 60,61/50kg (RS e SC), R\$ 72,73/60kg (Brasil, exceção RS e SC); (2) Longo Fino, tipo 1, rendimento 58x10, sem impostos; (3) Tipo 1, decomposto até Pelotas/RS
 (4) Preço médio no RS composto até o atacado em SP; (5) Preço FOB Tailândia composto até o atacado em SP - Fonte: Thai Rice Exporters Association; (6) Arroz polido - Fonte: Comex-Stat/MDIC - janeiro 2024

Como se observa, não há indicativo de perigo concreto de desabastecimento de arroz no mercado interno ocasionado pelas enchentes no Rio Grande do Sul, mas apenas um apontamento de dificuldade temporária no escoamento da produção local, o que evidentemente encontraria melhor solução em outras medidas que não a importação de arroz. A propósito, a importação, conforme o Aviso de Leilão, prevê entrega somente em setembro de 2024.

Veja-se, a respeito, fala do próprio Ministro da Agricultura e Pecuária, publicada no site da Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal em 29/06/2024⁵:

"Não temos risco de nenhum tipo de desabastecimento, nem mesmo do arroz. O estoque é suficiente. O problema é a conjuntura momentânea. O Brasil é um grande player, produtor de soja, milho, arroz, feijão, trigo, carnes, algodão — o primeiro do mundo. E nós estamos com uma safra, apesar das dificuldades, muito boa, que foi colhida. O Brasil continua, a passos largos, sendo esse grande player da alimentação do Brasil e do mundo. Não temos hipótese alguma de risco de desabastecimento e falta de produtos", destacou Fávaro na conversa com radialistas.

O ministro enfatizou que a medida serve para assegurar estabilidade no valor do produto nos mercados de todo o país. "Estamos combatendo a especulação do arroz. Teremos agora uma medida provisória que autoriza a compra de arroz importado e estaremos atentos para importar, se preciso, até 1 milhão de toneladas. Sabemos que o Rio Grande do Sul tem estoque suficiente para abastecer o Brasil, independentemente da tragédia que aconteceu, mas concordamos com os próprios líderes do setor lá que o problema é infraestrutura logística, até dificuldade para emitir nota fiscal. Não podemos deixar o mercado na vulnerabilidade", acrescentou o ministro.

Além disso, observa-se do quadro comparativo da análise de preços acima colacionado, extraído do site da CONAB, que os preços do arroz tiveram variações expressivas não só no mercado interno do Brasil, mas, mais ainda, nos mercados estrangeiros (variação anual na Tailândia de 46,58%; variação anual para importação do Paraguai de 25,31%). Inclusive, foram as ofertas a preço elevado a razão para a suspensão, pela própria CONAB, do primeiro leilão para importação de arroz, ocorrido em 21/05/24, conforme amplamente noticiado.

Os argumentos apresentados pelos demandados, notadamente aqueles constantes da Nota Técnica da Diretoria de Política Agrícola e Informações (DIPAI) da CONAB, não encontram respaldo na origem autorizativa para as medidas excepcionais, qual seja, urgência e relevância relacionadas à calamidade pública em parte do território nacional, para atendimento às consequências derivadas de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul. Veja-se que a nota começa indicando que a produção de arroz brasileira apresenta um quadro de estagnação há seis anos e apresenta como razão central para esse quadro a substituição paulatina das lavouras de arroz pelas de soja. A Nota Técnica apresenta um comparativo na produção de arroz desta safra com a de 2020/2021, dizendo que *"na safra 2020/21, o RS colheu cerca de 8,3 milhões de toneladas de arroz, um milhão a mais do que deverá colher nesta safra, essa diferença representa o volume que a Conab foi autorizada a importar"*.

As razões apresentadas na Nota Técnica, como se vê, não guardam relação direta com as enchentes ocorridas em maio de 2024 no Rio Grande do Sul. A redução da produção rizícola vem acontecendo lentamente e há anos. Além disso, os dados oficiais da inflação apresentados na Nota se limitam a abril de 2024, antes das enchentes. Desse modo, a efetivação do leilão para compra de arroz importado, fundada em Portarias e Medidas Provisórias cuja motivação é exatamente o estado de calamidade ocasionado pelas enchentes, não se justifica pelas razões apresentadas pela CONAB.

Nesse ponto, há plausibilidade nas alegações autorais, pois a Medida Provisória 1.217/24, autorizou a Companhia Nacional de Abastecimento a importar arroz beneficiado ou em casca para o enfrentamento das consequências sociais e econômicas decorrentes de eventos climáticos extremos no Estado do Rio Grande do Sul, não para o enfrentamento de outras circunstâncias que já poderiam ter sido detectadas anteriormente.

Chama a atenção, ao final, que a própria Nota Técnica indica que *"o que desestimulou a produção de arroz foi a falta de política de formação de estoques públicos, assegurando amparo de preço aos produtores e os preços da soja superiores ao arroz, além de maior liquidez no mercado por parte dessa oleaginosa, levando a forte*

redução da área plantada de arroz", admitindo, no mínimo, falha na consecução da política agrícola, pela qual o próprio setor será novamente penalizado ao ter que competir no mercado com o ente estatal, que gozará de subsídios para formação do preço final.

Dessa forma, em juízo preliminar, tenho que as normas impugnadas - as Portarias Interministeriais 3 e 4 de 2024 e o Aviso de Leilão de Compra de Arroz Beneficiado Polido n. 47/2024 - partem de um pressuposto ainda não comprovável, qual seja, o desabastecimento de arroz em razão da calamidade pública decretada em função das enchentes no Rio Grande do Sul, o que, por si só, já afronta a teoria dos motivos determinantes.

Dispõe o art. 2º da Lei n. 4.717/65, que trata da Ação Popular:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

d) inexistência dos motivos;

e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Outrossim, não se está a dizer que a importação de arroz pela CONAB está peremptoriamente vedada, nem que as MPs são inconstitucionais (até porque, sobre o tema, há ação pendente junto ao STF, a qual tem, à toda evidência, prevalência), mas, sim, que é prematuro agendar o leilão para o dia 06.06.24, tendo em vista a ausência de comprovação de que o mercado de arroz nacional, composto pela produção nacional e pelas importações no mercado privado, sofrerá o impacto negativo esperado pelo Governo Federal em razão das enchentes que aconteceram no Rio Grande do Sul, sobretudo quando os próprios entes estatais locais dizem o contrário.

Não é demais ressaltar que o Estado do Rio Grande ainda sofre com os impactos diretos da enchente, o que justificaria, inclusive, dificuldade prática e precariedade, por parte dos produtores e entes locais, de manifestar adequadamente os seus pontos de vista perante os entes federais responsáveis pela importação do produto, o que justifica, ainda mais, a necessidade de suspensão do leilão, a fim de preservar a isonomia e a livre concorrência.

Aliás, entendo pertinente que entidades representativas dos produtores de arroz possam dialogar, de forma democrática, a fim de elucidar a real capacidade produtiva e de escoamento da produção. A crise gerada pela catástrofe sem precedentes dificultou, certamente, um aprofundamento recente no tema, até por provável dificuldade de acesso às informações, por parte daqueles que, aos poucos, estão tentando reerguer os seus negócios.

Portanto, não há *periculum in mora* a justificar a importação imediata do produto, até porque o leilão pode ser, a qualquer tempo, reagendado.

Ante o exposto, com fundamento no art. 5º, § 4º, da Lei n. 4.717/65, **SUSPENDO LIMINARMENTE o leilão para compra de arroz beneficiado polido, objeto do Aviso de Leilão n. 47/2024 da CONAB, previsto para 06.06.2024 às 9h.**

5. Prosseguimento:

5.1 Intimem-se as partes.

5.2 Para cumprimento da liminar, a intimação deverá se dar por meio expedito, utilizando-se o telefone indicado nos documentos que instruem a petição inicial (aplicativo *whatsapp*) ou e-mail, certificando a informação nos autos. Caso não se tenha êxito, expeça-se mandado de intimação para cumprimento pelo Oficial de Justiça em regime de plantão.

Em todo caso, se necessário, a própria parte interessada poderá apresentar cópia desta decisão a fim de fazê-la cumprir.

5.3 Citem-se os réus para contestarem no prazo comum de 20 dias, prorrogáveis por mais 20 (vinte), a requerimento do interessado, se particularmente difícil a produção de prova documental, nos termos do art. 7º da Lei n. 4.717/65.

5.4 Intime-se o Ministério Público Federal, nos termos do art. 7º da Lei n. 4.717/65.

5.6 Requistem-se aos réus "todos os documentos que subsidiariam a edição das Portarias Interministeriais MDA/MAPA/MF n° 3 e 4, ambas de 2024 e do AVISO DE LEILÃO DE COMPRA DE ARROZ BENEFICIADO POLIDO N° 47/2024, inclusive eventuais estudos técnicos que demonstrem o desabastecimento e

o impacto econômico dessa intervenção da UNIÃO FEDERAL na economia nos preços de revenda do arroz no mercado nacional" e outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, no prazo de 30 dias, nos termos do art. 7º da Lei n. 4.717/65.

5.7 Oficie-se ao Ministro Relator da ADI n. 7664/DF, remetendo-se cópia desta decisão.

5.8 Com as contestações ou decorrido o prazo, **volte concluso**, inclusive para análise sobre eventual possibilidade de conciliação, interesse que aliás, podem os interessados, desde já esclarecer em suas respectivas manifestações.

Documento eletrônico assinado por **BRUNO RISCH FAGUNDES DE OLIVEIRA, Juiz Federal Substituto**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710019972499v36** e do código CRC **8e0ae9a3**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): BRUNO RISCH FAGUNDES DE OLIVEIRA

Data e Hora: 5/6/2024, às 19:24:25

1. <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/163438> ↵
2. <https://www.estado.rs.gov.br/safra-gaucha-de-arroz-e-suficiente-para-abastecer-mercado-brasileiro> ↵
3. <https://www.conab.gov.br/estoques/aquisicoes/aquisicao-do-governo-federal-agf> ↵
4. <https://www.conab.gov.br/info-agro/analises-do-mercado-agropecuario-e-extrativista/analises-do-mercado/historico-de-conjunturas-de-arroz> ↵
5. <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/05/carlos-favaro-201cnao-temos-risco-de-desabastecimento-e-falta-de-produtos201d> ↵

5023415-75.2024.4.04.7100

710019972499.V36