INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL — SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DO ABASTECIMENTO — PADRONIZAÇÃO DE EMBALAGENS E FIXAÇÃO DE PREÇOS — COMPETÊNCIA

— O acondicionamento do açúcar, tanto na fonte da produção como nas fases de comercialização, é da competência do IAA, conforme a legislação açucareira; a fixação do preço, entretanto, cabe a SUNAB.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA

PARECERES

Nº L-160, de 5 de outubro de 1977. "Aprovo. Em 17.12.77" (PR 3 803-77 encaminhado ao M. Agricultura em ... 20.12.77).

PARECER: L-160

Processo: 029-C-77 — PR. 3 803-77

Assunto: Competência para a fixação da padronização de embalagens e preços do açúcar nas diversas fases de sua comercialização.

Ementa: 1. A legislação açucareira estabelece as regras para acondicionamento do açúcar, tanto na fonte de produção como nas fases de comercialização, atribuindo, ao IAA, competência para autorizar o reacondicionamento em sacos de peso diferente, mesmo a granel, enquanto o acondicionamento do açúcar refinado, granulado e similares, para venda a varejo, é estabelecido pelo INPM.

2. É da competência do IAA a fixação dos preços do açúcar na fonte produtora, sujeita a sua vigência, entretanto, à aprovação da SUNAB, enquanto a esta compete, nas fases de comercialização, a fixação dos preços máximos de venda adotando como base o preço PVU sendo permitida, outrossim, a venda direta, do produtor ao varejista, auferindo a margem de lucro do atacadista.

3. Na prática, e em face da lei, não se tem manifestado qualquer conflito entre as atribuições do IAA e da SUNAB, havendo mútuo entendimento entre os Órgãos, no que concerne às respectivas áreas de competência.

O Gabinete Civil da Presidência da República, de ordem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, encaminha pleito da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, solicitando parecer desta Consultoria-Geral da República,

para atender a pedido da Comissão Especial em Defesa do Consumidor, daquela Casa Legislativa, no sentido de ficarem definidas as competências dos Órgãos — Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) e Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) — no que diz respeito à padronização de embalagens e preços do açúcar Cristal, nos estágios atacado-varejo e varejo-consumidor.

O processo vem instruído com o expediente da Assembléia Legislativa, bem como com informações prestadas pelos ilustres Ministros da Agricultura, e da Indústria e do Comércio, a respeito da matéria.

Da parte do Ministério da Agricultura, os esclarecimentos calcam-se em informações da SUNAB, através do douto Procurador-Geral Substituto e da Diretoria do Departamento de Estudos de Mercado (DEPEM).

A Procuradoria Geral da SUNAB, em seu pronunciamento de fls., dá conta de que o preço do açúcar cristal *standard,* por saco de sessenta (60) quilos, na condição PVU (posto veículo na usina) é fixado pelo IAA e, em seguida, aprovado pela SUNAB, nos termos do parágrafo único do art. 16, do Regulamento da Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, aprovado pelo Decreto nº 51 644-A, de 26 de novembro de 1962, nos seguintes termos:

"Art. 16 — .....

Parágrafo único. Somente depois de aprovados pela SUNAB, poderão entrar em vigor os aumentos de preços de gêneros e mercadorias, cuja produção e venda sejam reguladas por entidades públicas federais."

E esclarece que, quanto ao açúcar de qualidade superior destinado ao mercado interno, o IAA fixa os ágios para os tipos cristal triturado ou moído e cristal superior, os quais são também aprovados pela SUNAB, estando, no momento, fixados pela Portaria SUPER nº 32, de 3 de junho de 1977.

Acrescenta que, no tocante aos preços no atacado e no varejo, a competência é exclusiva da SUNAB, estando os critérios estabelecidos pela Portaria SUPER nº 732, de 4 de junho de 1968, para fixação dos preços máximos de venda do açúcar cristal *standard,* sob a fórmula CLD (custo, lucro, despesa), partindo do custo do açúcar equivalente ao preço PVU fixado pelo IAA e aprovado pela SUNAB. E, quanto ao açúcar refinado, para a venda no varejo, o preço máximo é fixado pelo Conselho Interministerial de Preços, e a Portaria SUPER 732-68 somente obriga a que o mesmo esteja afixado na embalagem do produto.

Referentemente à padronização das embalagens, informa que ela obedece à determinação do Instituto Nacional de Pesos e Medidas, sendo tradicional a comercialização do produto no varejo em embalagens de um, dois e cinco quilos.

O Ministério da Indústria e do Comércio, no expediente referido, firmado por seu ilustre Titular, confirma a inexistência de conflito de competências sobre as matérias, aduzindo, *verbis*:

"No que se refere a embalagem do açúcar cristal nas fontes produtoras, a matéria se encontra prevista no art. 11 do Decreto-lei nº 16, de 10 de agosto de 1966, com a redação que lhe deu o art. 3º do Decreto-lei nº 56, de 18 de novembro de 1966, nos seguintes termos: (...)

O Instituto do Açúcar e do Álcool vem exercitando a competência que lhe foi outorgada pela norma transcrita, posteriormente regulamentada pela Resolução nº 1 990, datada de 1 de agosto de 1967, da

antiga Comissão Executiva do IAA e pela Resolução nº 2 066, de 26 de maio de 1972, do atual Conselho Deliberativo do IAA. Em tais condições, os tipos de embalagem do açúcar cristal utilizados pelas usinas e cooperativas de produtores centralizadoras de vendas constituem matéria; regida pela legislação especial açucareira, integrando-se, desse modo, nas atribuições da referida autarquia.

Quanto a área do comércio revendedor, abrangendo os estágios atacado-varejo e varejo consumidor, referidos na consulta originária da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, a legislação é omissa no que se refere a tipos de embalagem.

No tocante aos preços do açúcar cristal nas fontes de produção, sua fixação compete ao IAA, no desempenho das atribuições que lhe são conferidas pala Lei nº 4 870, de 1 de dezembro de 1965, observados os índices de reajustamento autorizados pelo Conselho Monetário Nacional. Nessas condições, as respectivas resoluções ou atos baixados para fixação de preços são encaminhados a SUNAB, onde são homologados, sem qualquer discordância, uma vez que a mencionada fixação resulta de decisão hierarquicamente superior, emanada do Conselho Monetário Nacional.

Quanto às margens de preços dos comerciantes revendedores, nos estágios objetivados na consulta, trata-se de matéria que não está incluída no âmbito de atuação do IAA."

II

Duas são, assim, as matérias que fazem objeto da consulta, dadas como originantes do conflito de competência entre o Instituto do Açúcar e do Álcool e a Superintendência Nacional do Abastecimento: *a padronização de embalagens* e a *fixação dos preços* do açúcar, nas diversas fases de sua comercialização.

Importa, portanto, recorrer aos preceitos da legislação pertinente, para fixar o delineamento das competências a que se faz alusão.

No que concerne à *padronização de embalagens* de açúcar, a legislação assim se comporta:

a) *Na Fonte de Produção* (usinas e refinarias anexas): o art. 11 do Decreto-lei nº 16, de 10 de agosto de 1966, com a redação dada pelo art. 2º (e não 3º), do Decreto-lei nº 56, de 18 de novembro de 1966, estabelece, *como regra,* o acondicionamento e o transporte do açúcar produzido pelas usinas e refinarias anexas, em sacos de sessenta (60) quilos. Como exceção, o parágrafo único do mesmo art. 11, com a redação também alterada pelo art. 2º citado, permite que o IAA, na forma em que estabelecer o seu Conselho Deliberativo, mediante requerimento do interessado, autorize o acondicionamento direto e o transporte em sacos de peso diferente do estabelecido no *caput* do artigo, inclusive a granel.

Regulamentando o parágrafo único do art. 11, citado, a então Comissão Executiva do IAA baixou, em 1º de agosto de 1967, a Resolução nº 1 990, de 1967. Nessa Resolução são estabelecidas as formas de empacotamento, de transporte, de faturamento, etc., que não parece necessário especificar neste Parecer, salvo quanto à regra do art. 16, que se transcreve adiante:

"Art. 16 — Tendo em vista estimular o consumo de açúcar cristal de tipos superiores, poderão as cooperativas centralizadoras de vendas acondicionar açúcar em pa-

cotes, sob marca de sua propriedade, diretamente nas usinas associadas.

§ 1º — A autorização referida neste artigo é concedida a título precário, até que os órgãos centralizadores de vendas possam organizar as seções de empacotamento.

.....

§ 3º — Poderão as cooperativas faturar diretamente o açúcar por elas empacotados nas usinas associadas, ficando responsáveis, perante a Fiscalização, por quaisquer irregularidades, porventura encontradas nos pacotes mesmo fora dos fardos, sob sua marca."

O Conselho Deliberativo do IAA, sucessor da antiga Comissão Executiva, ao aprovar o Plano da Safra de 1972-73, pela Resolução nº 2 066, de 26 de maio de 1972, ratificou a posição da então Comissão Executiva, estabelecendo no art. 29:

"Art. 29 — Para o fim de estimular a distribuição direta e o consumo *in natura* do açúcar cristal de tipos superiores, com os necessários requisitos de higiene e de peso exato, as usinas e as cooperativas centralizadoras de vendas continuam autorizadas a desenvolver os seus programas de empacotamento do produto, visando a assegurar o abastecimento dos centros de consumo de açúcar de tipos superiores, nas embalagens padronizadas de 1, 2 e 5 quilos, em pacotes de papel ou plástico, observadas as normas dos Decretos-leis nºs 16 e 56, de 10 de agosto de 1966 e 18 de novembro de 1966, respectivamente, bem como as exigências e formalidades constantes da Resolução nº 1 990, de 1º de agosto de 1967, operando a comercialização dentro do regime de cotas mensais estabelecido pelo IAA."

b) *No atacado e varejo* — Com relação ao açúcar refinado, granulado ou similar, para venda a varejo, o acondicionamento é regido pela Portaria nº 93, de 30 de novembro de 1972, do Instituto Nacional de Pesos e Medidas, cujo art. 1º diz:

"Art. 1º — O acondicionamento, para venda a varejo, das mercadorias abaixo relacionadas, deverá ser feito, exclusivamente, nos seguintes valores de peso líquido:

.....

2) Açúcar refinado, granulado ou similares: 100g, 20g, 500g, 1kg, 2kg, 5kg e 10kg."

De outro lado, a disposição do art. 3º do já citado Decreto-lei nº 56-66, repercute na área do atacado, e do varejo (embora destinada basicamente à fonte produtora), ao estabelecer:

"Art. 3º — Além dos casos já previstos em lei, será também considerado clandestino e, como tal, apreendido pelo Instituto do Açúcar e do Álcool, sem qualquer indenização:

a) o açúcar encontrado nos estabelecimentos industriais, em trânsito ou em poder das firmas comerciais, que não estiver acondicionado conforme o disposto no art. 11 e seu parágrafo único, do Decreto-lei nº 16, de 10 de agosto de 1966, com a redação modificada na forma do artigo anterior."

Verifica-se, destarte, que o açúcar cristal ou cristal superior tem seu acondicionamento regido, tanto na fonte de produção, quanto na área de comercialização (atacado ou varejo), pelas disposições dos Decretos-leis nº 16 e 56, ambos de 1966, completadas na regulamentação baixada pelo colegiado do IAA, como explicitado, enquanto que o açúcar refinado, granulado "ou similares", obedece às especificações constantes da aludida Portaria do INPM.

III

No que concerne à competência para *fixação de preços* de açúcar, a legislação é igualmente clara, como veremos a seguir:

a) Na *fonte de produção*: a competência pertine ao Instituto do Açúcar e do Álcool (Lei nº 4 870, de 1º de dezembro de 1965, Capítulo II), que, anualmente, por ocasião do Plano de Safra, em Resolução do Conselho Deliberativo ou, eventualmente, em Ato do Presidente, fixa os preços para cada safra, na fonte produtora — o chamado preço PVU (posto veículo na usina) —, após o que são aprovados pela SUNAB, consoante dispõe o parágrafo único, do art. 16, do Decreto nº 51 644-A, de 26 de novembro de 1962, *in verbis*:

"Art. 16 — .....

Parágrafo único. Somente depois de aprovados pela SUNAB, poderão entrar em vigor os aumentos de preços de gêneros e mercadorias cuja produção e venda sejam reguladas por entidades públicas federais."

b) *No atacado-varejo* — Fixados pelo IAA e aprovados pela SUNAB os preços PVU, ou seja, na fonte de produção, cabe, então, à SUNAB estabelecer as margens de lucro nas etapas de comercialização, em função do que dispõe o art. 15 e seus incisos e parágrafos, do mesmo Decreto nº 51 644-A-62, como se segue:

"Art. 15 — Poderão ser fixados preços máximos para:

I — mercadorias e serviços, em relação aos revendedores;

.....

§ 1º — Os preços serão fixados com base em levantamento dos custos de produção, lucro e despesas.

§ 2º — As margens de lucro serão fixadas, como norma geral, pela SUNAB, mediante Resolução de seu Conselho Deliberativo."

Dando cumprimento à determinação legal, a SUNAB baixou, em 4 de junho de 1968, a Portaria SUPER 732, estabelecendo os critérios para fixação dos preços máximos de venda do açúcar cristal *standard* e dos tipos de açúcar de qualidade superior, do atacadista ao varejista (art. 1º, *a*) e do varejista ao consumidor (art. 1º *b*), partindo do preço PVU e adicionando, em cada etapa, a margem de lucro de 8% (oito por cento) e as despesas concernentes a carreto e impostos incidentes sobre a operação. Estabeleceu, também (art. 2º), a possibilidade de o produtor (usina) auferir o lucro de 8% nas vendas diretas aos varejistas e às indústrias, bem como prescreveu que os preços de venda ao consumidor fossem marcados, pelas refinarias, nos invólucros dos açúcares refinados e cristal peneirado e que os comerciantes afixassem esses preços de venda em locais visíveis e de fácil acesso ao público, em seus estabelecimentos (arts. 3º e 4º). Em 1973, a 25 de janeiro, a SUNAB, pela Portaria SUPER nº 4, alterou a redação do art. 2º da supracitada Portaria 732, para fazer constar que o produtor teria direito à margem de lucro de 8% nas vendas diretas aos varejistas, vedando auferissem essa margem de lucro quanto às vendas efetuadas às indústrias de transformação e às refinarias. Esses critérios estão em perfeita consonância com o que o IAA estabeleceu no art. 49, da Resolução nº 2 066, de 26 de maio de 1972.

Não se vislumbra, assim, do que é dado conhecer do processo, e das disposições

legais atinentes à matéria, qualquer espécie de conflito de atribuições entre os Órgãos Públicos envolvidos no sistema. Pelo contrário, há perfeita integração de atividades e delimitação de áreas de competência, no que toca ao IAA e à SUNAB.

IV

Restaria, entretanto, abordar o problema referente à identificação das etapas ou fases da comercialização, em que não se configura perfeitamente o limite entre a condição de *atacadista* e a situação de *varejista*. Faz falta, com efeito, na legislação e nas normas regimentais, a exata definição de cada uma dessas etapas — atacado e varejo —, principalmente nos casos em que se permite ao produtor (usina) a chamada *venda direta ao varejista*. A regra seria o produtor vender o açúcar ao atacadista e este, em quantidades menores, ao varejista. Caberia, então, perguntar: Quando a venda procedida pela usina deixaria de ser efetuada ao atacadista para ser feita diretamente ao varejista? Até que ponto um comerciante é considerado atacadista de açúcar e a partir de quando deve ser tido por varejista? A quem cabe verificar a distinção?

De qualquer modo, deve ser enfatizado, a legislação especializada é omissa no definir as etapas de comercialização do produto, passando ao largo das conceituações de atacado e varejo. Cabe à fiscalização do IAA, na sua área de competência, ou seja, do açúcar na fonte de produção, e à da SUNAB, na sua respectiva, vale dizer, nas fases da comercialização, verificar se estão sendo cumpridas as determinações emanadas de seus órgãos deliberativos e proceder às medidas cabíveis, no caso de descumprimento.

Nada impede, entretanto, que se recomende um estudo, por parte dos órgãos públicos envolvidos no sistema de produção e comercialização do açúcar, no que se refere à melhor definição e delimitação dessas etapas, ainda um tanto obscuras, e venham a estabelecer as normas reguladoras que incumbem a sua competência legal e tenham em vista o bem comum.

V

Resumindo os pontos objetos da consulta, conclui-se:

1) Não há conflito de atribuições entre o IAA e SUNAB no que concerne ao acondicionamento do açúcar, visto como a legislação é clara ao estabelecer as respectivas áreas de competência, que vêm sendo devidamente respeitadas, ocorrendo, pelo contrário, entrosamento entre os dois órgãos, no sentido de que cada um, ao baixar seus critérios e normas de ação, leve em consideração as determinações constantes de atos emanados do outro.

2) No que toca à competência para fixação dos preços do açúcar, também a atuação dos Órgãos em referência é integrada e complementar, no sentido do que determinam as leis que regem a matéria.

3) Restam indefinidas, do ponto de vista normativo, a conceituação e a delimitação das fases de comercialização — atacado e varejo — o que tem gerado problemas que são de molde a recomendar um estudo mais aprofundado pelos órgãos envolvidos no sistema açucareiro, visando ao encontro de uma solução.

Brasília, 5 de outubro de 1977. — *Luiz Rafael Mayer*, Consultor-Geral da República.