

# REVOGAÇÃO DO DECRETO ESTADUAL N. 339, DE 09 DE NOVEMBRO DE 1979

*Luiza Iara Borges Daniel<sup>1</sup>*

**PARECER PGE/MS/PAA/Nº 0131/2020**

**Processo nº 15/005.524/2020**

**Consultante:** Secretário de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar.

**Assunto:** Revogação do Decreto Estadual n. 339, de 09 de novembro de 1979

**Senhor Procurador-Geral do Estado do Consultivo,**

## **I. RELATÓRIO**

O Secretário de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar, Sr. Jaime Elias Verruck, por meio do Ofício n.º 797/GAB/SEMAGRO/2020, instou esta Procuradoria Especializada para se manifestar acerca do Decreto Estadual n. 339, de 09 de novembro de 1979, vez que objetiva o mesmo promover uma alteração da legislação, com a revogação no todo ou em parte do aludido decreto Estado por meio de ato do Governador, de forma que outras empresas possam se beneficiar da instalação de uma Central de Abastecimento de Mato Grosso do Sul – CEASA-MS “particular”.

Esclarece, outrossim, que a seu entendimento, a instalação de tal empreendimento encontraria óbice no referido Decreto Estadual n. 339, de 09 de novembro de 1979, bem como na Lei Municipal n.º 3.970/2002.

Além do supracitado ofício, instruem os autos: (i) Despacho – ASTEC/SUAFI/SEMAGRO/MS – fls. 04/05; (ii) projeto – fls. 08/59.

Posteriormente, fora solicitada por esta Procuradoria, ainda, à Junta Comercial de Mato Grosso do Sul cópia atualizada dos atos constitutivos das Centrais de Abastecimento de Mato Grosso do Sul S/A – CEASA/MS, o qual, também, fora encartado nos autos.

**Eis, em linhas gerais, o relatório. Segue o parecer.**

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1. Do contexto histórico-econômico da instituição das CEASA's no Brasil**

A resolução da consulta apresentada perpassa pela necessidade de breve incursão no histórico da origem das Centrais de Abastecimento no Brasil, a fim de se permitir mensurar a juridicidade atual da

<sup>1</sup> Procuradora do Estado lotada na Procuradoria de Assuntos Administrativos da Procuradoria-Geral do Estado.

norma estadual ora questionada.

Historicamente, o problema do abastecimento alimentar no Brasil era uma questão que impactava no meio econômico e social, levou quase 50 anos para ser reconhecido pelas políticas públicas e deu origem a diversas normatizações do setor, incluído a criação das Centrais de Abastecimento.

Em artigo intitulado “*Entre o declínio e a reinvenção: atualidade das funções do sistema público atacadista de alimentos no Brasil*”, elaborado por Altivo Roberto Andrade de Almeida Cunha e Walter Belik, relatou-se que<sup>2</sup>:

Até o período de urbanização acelerada decorrente do surto de industrialização do começo do século XX, o abastecimento alimentar não era visto como problema. As pequenas cidades brasileiras e mesmo a capital federal eram cercadas de pequenas propriedades que abasteciam diretamente a população ou colocavam seus produtos em feiras diárias. (...)

A primeira grande crise nacional de abastecimento vai ocorrer em 1917, devido à falta de alimentos resultante da influência do mercado externo, que demandava suprimentos para o esforço de guerra, restringindo as importações e desviando parcela da produção nacional de alimentos então vendidos nos mercados externos a preços mais compensadores. A alta do preço dos alimentos nas cidades que se avolumavam gerava agitação social e muitos conflitos, que eram tratados apenas como casos de polícia.

Explicou-se, ainda, que com o fim da Primeira Grande Guerra, os preços internos voltaram a se estabilizar até o início da crise financeira internacional de 1929 e a Revolução de 1930 no Brasil. “*Com a ascensão de Vargas e o aprofundamento da repressão aos movimentos sociais, o governo coloca em prática uma série de medidas de controle sobre a oferta através de listas de preços, autorizações para exportação e, principalmente, pequenos incentivos à produção agropecuária.*”. Outras políticas, no Governo Dutra e Juscelino Kubichek tentaram, sem um plano de atuação mais abrangente, regulamentar o tema do setor da alimentação.

Somado a isso, em consulta ao Manual Operacional das CEASA’s do Brasil<sup>3</sup>, denotou-se problemas específicos com relação aos hortigranjeiros:

No final da década de 60, o Governo Federal identificou um grande estrangulamento no sistema de comercialização de hortigranjeiros. Era uma atividade praticamente marginal. Tão marginal que a comercialização se dava na rua, literalmente. Não havia informação nenhuma de mercado. O produtor não tinha espaço assegurado nas cidades e, com isso, sentia-se desestimulado a produzir. As perdas de produtos pelas más condições de transporte, embalagem, acomodação e armazenamento eram enormes. Os caminhões criavam engarrafamentos de trânsito e, tanto era, que o problema urbanístico apressou a solução para a organização da comercialização.  
(...)

Nessa época, o Ministério do Planejamento, através do Decreto 61.391 de 20/9/67, criou um Grupo de Trabalho que propôs um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico, cujo estudo apresentava uma definição clara de Ceasa: “Ponto de reunião de agentes de comercialização”  
(...)

Pelo Decreto 70.502 de 11/5/72, foi criado o Sinac – Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

Começaram, então, a se estruturar planejamentos mais profícuos, conforme se destacado no

2 Disponível em <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000300003&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000300003&script=sci_arttext&tlng=en)>. Acesso em 22/09/2020.

3 Disponível em <<https://abracen.org.br/noticias/manual-operacional-dos-ceasas/>>. Acesso em 22/09/2020.

artigo “*Entre o declínio e a reinvenção: atualidade das funções do sistema público atacadista de alimentos no Brasil*”<sup>4</sup>:

Ao final do governo Castelo Branco, o Ministro do Planejamento Roberto Campos prepara um **plano econômico para os próximos dez anos de governo**. Neste podemos encontrar um **extra-ordinário detalhamento do que deveria ser feito em termos de política de abastecimento**. No governo seguinte, por meio do PED (Plano Estratégico de Desenvolvimento) (1968-70), o general Costa e Silva apresenta o projeto no qual pretendia colocar em funcionamento oito centrais de abastecimento, cinco mercados terminais, 45 mercados regionais e 800 supermercados em apenas dois anos (BELIK, 1992). No governo Médici, que se seguiu, através do I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), lançam-se as bases de outras 15 centrais de abastecimento cujo objetivo era o de aproximar – em um espaço físico comum, produtores e varejistas, ampliando as possibilidades de mercado e rebaixando os preços.

Segundo Cunha (2010) **o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Sinac) foi incluído como programa prioritário do I PND vigente entre 1972 e 1974 que estabelecia normas específicas para a implantação de centrais de abastecimento, bem como a definição do nível de investimentos, fontes de recursos e normas operacionais. Em 1972, o Sinac é regulamentado, atribuindo à empresa estatal Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) as funções de coordenação, controle técnico, administrativo e financeiro do programa** (SCHUETZ et al., 1978).

O sistema brasileiro pressupunha **uma hierarquia funcional estabelecida pela relação entre as centrais de abastecimento e os “mercados satélites”, com atuação geograficamente delimitada e cuja coordenação pressupunha manter “um serviço setorial de informação de mercado e de padronização e classificação dos produtos a serem comercializados nas Centrais com a indispensável unidade de ação às entidades integradas” (DECRETO LEI N. 70.502/72)**.

Consoante com o processo de modernização conservadora da agricultura brasileira, **o Sinac definiu e impôs padrões e normas técnicas na ausência de um padrão estruturado de mercado. Estabeleceu normas de embalagens, informações de mercado, técnicas de produção e formatos organizacionais que deveriam ser implementados e conduzidos pelas centrais de abastecimento, com uma ambiciosa missão de integração dos padrões da base produtiva até a regulação do varejo** (CUNHA, 2006).

E o Manual Operacional das CEASA’s do Brasil<sup>5</sup> complementa:

Pelo Decreto 70.502 de 11/5/72, foi criado o Sinac – Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

(...)

Com a criação do Sinac, o Governo delegou à então Cobal – Companhia Brasileira de Alimentos – a gestão do Sistema. Assim, foram criadas, no país, 21 Ceasas (Centrais de Abastecimento S/A). Eram economias mistas, sendo acionista a União, os estados e os municípios onde se localizavam as sedes.

(...)

Projetaram-se, então, as construções e operações de mercados atacadistas nas principais cidades brasileiras. Assim, no Iº PND – Plano Nacional de Desenvolvimento – (72 a 74) foram implantadas Ceasas nas seguintes cidades:<sup>6</sup>

(...)

Na época do IIº PND (75 a 79), foram operacionalizados os mercados nas seguintes cidades:

(...)

Campo Grande.

E para os fins aqui propostos, vale ainda destacar o seguinte apontamento feito no artigo no

4 Idem.

5 Idem

6 Cidades citadas: Brasília, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, São Gonçalo, Salvador, Aracaju, Porto Alegre, Belo Horizonte, João Pessoa.

artigo “*Entre o declínio e a reinvenção: atualidade das funções do sistema público atacadista de alimentos no Brasil*”<sup>7</sup>:

A estrutura atacadista implantada no Brasil foi concebida como uma rede formal, estruturada em protocolos técnicos e de informação para o abastecimento urbano e para a comercialização da produção hortigranjeira nacional. Os integrantes desta rede cumpriam originalmente distintas funções no abastecimento urbano, dadas por sua hierarquia (ou porte) e pelo papel de reunião e expedição da produção local e regional.

Desta feita, denota-se que as políticas públicas surgidas nas décadas de 60 e 70 no Brasil identificaram a necessidade de criação das CEASA’s como instrumento necessário para melhor distribuição da produção agrícola e, por conseguinte, para garantia do abastecimento alimentar da população de forma mais generalizada e não restrita, apenas, aos grandes centros urbanos, assim, como teve a CEASA papel fundamental na facilitação da comercialização dos produtos hortícolas, mormente para os pequenos produtores rurais.

## II.2. Da análise legislativa

Feito esse breve esboço histórico-econômico para melhor compreensão da política pública que sedimenta as CEASA’s cabe analisar, sucintamente, a legislação da qual resultou a instituição da CEASA/MS evoluindo sua jurisdição até a atual Constituição Federal.

Nas Cartas Constitucionais de 1946 e 1967 não havia previsão acerca da competência para a organização do abastecimento alimentar no Brasil. Porém, com a crise de distribuição e normatização da produção de alimentos surgida nas décadas de 60 e 70, conforme acima retratado, foi editado o **Decreto Legislativo n.º 09/1962** delegando ao Poder Executivo:

*os poderes necessários para prorrogar a alterar a legislação vigente de intervenção no domínio econômico promulgada para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo do povo, de modo a adaptá-la às necessidades atuais do País, bem como para suprimir, reestruturar ou agrupar as entidades que, atual, direta ou indiretamente, sejam responsáveis pela política de abastecimento, preços e assistência alimentar do País (art. 1.º) - grifei*

Determinava, ainda, em seu art. 4.º, II: “**Caberá à União Federal a competência normativa e fiscalizadora para disciplinar o abastecimento atribuindo-se aos Estados, salvo razões excepcionalíssimas, por falta dos instrumentos administrativos adequados, a execução da política fixada pela União.**” (grifei).

Uma série de normas federais foram então editadas<sup>8</sup> para instituir e organizar, em âmbito na-

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> (i) a **Lei Delegada (Federal) n.º 4, de 26 de setembro de 1962** “Dispõe sobre a **intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo**” (revogada pela Lei Federal n.º 13.874/2019), a qual, em seu art. 2.º, II, dispunha acerca do controle de abastecimento, neste compreendidos a produção, transporte, armazenamento e comercialização, conforme seu art. 6.º; (ii) a **Lei Delegada (Federal) n.º 05, de 26 de setembro de 1962** criava a **Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB)**, autarquia federal, com competência, dentre outros para “**elaborar e promover a execução do plano nacional de abastecimento de produtos essenciais**, o qual servirá, também, de instrumento à política de crédito e fomento à produção;” (art. 2.º, I); (iii) a **Lei Delegada (Federal) n.º 06, de 26 de setembro de 1962** autorizava a criação da **Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL)** cuja finalidade era “**participar diretamente, da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo Governo, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios, essenciais ou em carência, e agir como elemento regulador do mercado ou para servir, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas, em regime competitivo.**” (art. 2.º); (iv) o **Decreto Federal n.º 65.750, de 26 de novembro de 1969** criava o Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento (GEMAB) com a finalidade de “**estudar, propor e, quando de sua competência, adotar tôdas as providências necessárias à implementação do programa de construção de Centrais de Abastecimento e Mercados Terminais, e de outras medidas necessárias à modernização do sistema de abastecimento.**” (art. 1.º).”

cional, uma política de abastecimento alimentar, assim como a construção das Centrais de Abastecimento, até a edição da **Lei Federal 5.727, de 04 de novembro de 1971** que aprovava o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento para o período de 1972 a 1974<sup>9</sup>, no qual estava prevista a “*Criação de estruturas mais eficientes para comercializar e distribuir produtos agrícolas, construindo o sistema nacional de Centrais de Abastecimento*” (p. 22), dando origem as primeiras Centrais de Abastecimento no Brasil como estratégia de desenvolvimento do país e organização do setor privado de produção que não conseguia operar de forma efetiva na distribuição e comercialização de seus produtos (p. 20/21).

Posteriormente, **Decreto Federal n.º 70.502, de 11 de maio de 1972** regulamentou “o *Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento* a que se refere Lei 5.727/71” e dispôs que “*As Centrais de Abastecimento e os Mercados Satélites, programados pelo Governo Federal e destinados a comercializar e distribuir produtos hortifrutigranjeiros, pescados e outros perecíveis, passam a constituir o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC*” (art. 1.º); que a COBAL faria a gestão do SINAC (art. 4.º); que as unidades integradas adotariam a denominação “Centrais de Abastecimento S.A. – CEASA”, seguida da qualificação regional, estadual ou municipal correspondente (art. 3.º, parágrafo único); que a estrutura operacional e administrativa das CEASA’s, as suas atribuições e condições de funcionamento e normas a serem observadas nos atos de sua constituição e nos seus estatutos seriam definidos pelo SINAC (art. 3.º).

Para a instituição das CEASAS, o **Decreto Federal n.º 66.332, de 17 de março de 1970** havia determinado que a Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL participaria do “*capital das empresas públicas ou sociedades de economia mista, de âmbito regional, estadual ou municipal, existentes ou a serem criadas, com o objetivo de gerir as Centrais de Abastecimento ou Mercados Terminais...*” (art. 1.º).

A instalação da CEASA/MS entrou na execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>10</sup> lançado pelo Governo Federal para o período de 1975/1979. O **Decreto Estadual n. 81, de 07 de março de 1979**<sup>11</sup> autorizou a Empresa de Serviços Agropecuários de Mato Grosso do Sul (AGROSUL) a participar do capital social da Centrais de Abastecimento de Mato Grosso do Sul S/A.)

Pois bem. Nesse ponto, importa destacar que o aludido **Decreto Federal n.º 70.502, de 11 de maio de 1972** ao instituir o Sistema Nacional de Abastecimento, **estabeleceu a possibilidade de criação de zonas de influência**<sup>12</sup> para as Centrais de Abastecimento pelos executores da política do SINAC,

9 Disponível em <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72\\_74](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74)>. Acesso em 27/10/2020.

10 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF)>. Acesso em 27/10/2020.

11 Art. 1º - Fica a Empresa de Serviços Agropecuários de Mato Grosso do Sul (AGROSUL) **autorizada a participar na constituição, juntamente com a União, através da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), e a Prefeitura Municipal de Campo Grande, de uma sociedade por ações, com a finalidade de construir, instalar e explorar centrais de abastecimento, em consonância com o Programa do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC), criado pelo Decreto federal n.º 70.502, de 11 de maio de 1972.** (grifei)

(...)

Art. 3º - A participação da AGROSUL no capital social da CEASA/MS será, inicialmente, de Cr\$ 10.700.000,00 (dez milhões e setecentos mil cruzeiros).

12 A propósito, transcreve-se comentário disposto no artigo intitulado “Dimensões Estratégicas e dilemas das Centrais de Abastecimento no Brasil” de autoria de Altivo Roberto Andrade de Almeida Cunha, publicado na Revista de Política Agrícola, volume 15, n.º 4, ano 2006:

“A estruturação de um arranjo organizacional impositivo, cujo esquema de incentivos estava baseado em vantagens e benefícios economicamente artificiais, como subsídios e vantagens privadas, fez com que as Ceasas brasileiras crescessem sob o duplo estímulo da força coercitiva, associada a leis de proibição de comércio atacadista fora dos espaços delimitados dos entrepostos (a “lei do perímetro”), com vantagens econômicas, incentivos e privilégios aos comerciantes atacadistas recém-instalados. Essa situação de duplo estímulo, com a criação de um empresariado regulado e ao mesmo tempo privilegiado, foi útil, mas, ao fim, limitador da expansão do modelo Ceasa. Generalizou-se, nesse período, uma imagem de apropriação privada de benesses públicas dos agentes privados, como intermediários não funcionais ou como forças de cartel.” Disponível em <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/516>> Acesso em 22/10/2020.

Estados e Municípios, com subsídio técnico do GEMAB. Vejamos:

**Art. 5º O GEMAB após estudos da área ideal de atuação de cada Central, fornecerá aos Estados e Municípios os elementos técnicos necessários à fixação das zonas de influência da Entidade e dos métodos e processos que deverá observar na comercialização dos produtos abrangidos por este Decreto.**

Parágrafo único. A zona de influência, mencionada neste artigo, será determinada no prazo de 30 dias contados a partir do início das atividades da Central.  
(...)

**Art. 7º A COBAL, com a participação dos Órgãos técnicos do GEMAB, promoverá a convocação das sociedades, já constituídas, objetivando sua pronta adequação à política do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.**  
(...)

Art. 10 Aplica-se às Centrais de Abastecimento no que não colidir com presente Decreto, a legislação das sociedades por ações.

**Art. 11 Além das entidades já mencionadas, poderão participar do Sistema outros Centrais de Abastecimento constituídos com recursos de terceiros, já em operação.**(grifei)

Portanto, mediante norma genérica (Lei Federal 5.727/71 e Decreto Federal n. 70.502/72), a União Federal delegou aos Estados e Municípios a competência para expedição de normas particulares (zona de influência e métodos e processos para comercialização dos produtos) para o funcionamento de suas centrais de abastecimento, vez que não poderia o ente federal fixar regras gerais para todo o território nacional, dada sua extensão e diversidade, senão por meio de normas programáticas.

Cumprir destacar que na Constituição de 1967<sup>13</sup>, sob a égide da qual fora editada a referida normatização, o regime de monopólio de atividade econômica poderia ser instituído mediante lei federal fundada em (1) segurança nacional ou (2) para organizar setor que não pudesse ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa<sup>14</sup>. E que, conforme já dito, o Decreto Legislativo n.º 09/1962 delegou ao Poder Executivo Federal *os poderes necessários para alterar a legislação vigente de intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo da população, adaptando-a às necessidades do país daquele momento* (art. 1.º).

E a regulamentação, por sua vez, repita-se, fora feita por meio de arcabouço legislativo, outrora mencionado, que criou entes e órgãos públicos para análise e execução de políticas de abastecimento, e cujo resultado (criação de Centrais de Abastecimento) foi incluído no Primeiro PND aprovado pela Lei Federal 5.727/71 e regulamentado por meio do Decreto Federal n.º 70.502/1972.

Essa foi, então, a escolha política dos gestores públicos no contexto histórico-econômico pelo qual perpassava a sociedade brasileira naquele dado momento de evolução da economia nacional, cuja análise de mérito administrativo ou de seus elementos técnicos refoge à competência desta Procuradoria<sup>15</sup>.

13 Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

§ 8º - **São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa**, assegurados os direitos e garantias individuais. (grifei)

14 Importa, ressaltar, assim, que na Constituição Federal de 1967 também já era previsto como princípio da ordem econômica a liberdade de iniciativa (art. 157, I), assim, como, o chamado “regime de competição” (art. 157, § 8.º), hoje denominado livre concorrência.

15 Segundo a 4ª Diretiva de atuação da área consultiva no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado disposta na Resolução Conjunta PGE/CGPGE/MS/N. 05, de 22 de outubro de 2020: **“O parecer jurídico deve evitar posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade.”**(grifei).

Prosseguindo, aos 07 de maio de 1979 foi lavrada a escritura pública de constituição da Central de Abastecimento do Mato Grosso do Sul S/A – CEASA/MS, sendo acionários a Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL, a Empresa de Serviços Agropecuários de Mato Grosso do Sul (AGROSUL) e o Município de Campo Grande, na forma de sociedade de economia mista, implantada de acordo com as normas do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

Foi editado, na sequência, o Decreto Estadual n.º 339, de 09 de novembro de 1979 fixando, dentre outros, “a área de influência e a determinação dos perímetros de proteção da CEASA/MS”:

Art. 1º - Ficam definidas como áreas de influência da CENTRAIS DE ABASTECIMENTOS DE MATO GROSSO DO SUL S/A - CEASA/MS, os perímetros ocupados pelos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul que possuam ou venham a possuir CENTROS DE ABASTECIMENTO ou MERCADOS SATÉLITES.

Parágrafo único - Dentro dos perímetros a que se refere o artigo, fica vedada a criação, instalação, ampliação, mudança e modificação de estabelecimentos que comercializem, a nível de atacado, produtos hortigranjeiros e outros perecíveis, depois de criados MERCADOS SATELITES ou CENTROS DE ABASTECIMENTO local e/ou Regional pela CEASA/MS.

Art. 2º - Fica estabelecido como perímetro absoluto de proteção a CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE MATO GROSSO DO SUL S/A - CEASA/MS, a área correspondente a região metropolitana de Campo Grande.

Parágrafo 1º - no perímetro a que se alude este artigo fica vedada a comercialização de produtos hortigranjeiros e outros perecíveis, a nível de atacado, que não seja realizada única e exclusivamente no recinto da CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE MATO GROSSO DO SUL S/A - CEASA/MS, ressalva dos os casos de contratos que venham a ser celebrados entre a CEASA/MS, e outros mercados, até o seu adimplemento.

Portanto, o Decreto Estadual n.º 339, de 09 de novembro de 1979 quando vedou a instalação de outras Centrais de Abastecimento, mediante a “zona de influência” ou “lei do perímetro”, fê-lo abalizado por norma federal, a qual regia, por sua vez, determinado contexto histórico-econômico e sedimentava-se no regime constitucional da época.

**O Decreto-lei (federal) n. 2400, de 21 de dezembro de 1987** extinguiu o SINAC e determinou que a totalidade das ações da COBAL, representativas do capital social das Centrais de Abastecimento S/A, fossem transferidas à União Federal até 10/06/1988 (art. 1.º). E que **a União Federal poderia alienar as ações aos Estados, municípios e respectivas entidades da Administração Indireta mediante doação com os seguintes encargos (art. 2.º):**

Art. 2º (...)

I - obrigação de manter inalterado o objeto social da Ceasa;

II - inclusão de representantes dos usuários e dos empregados da Ceasa nos órgãos de administração da sociedade; e

III - observância da orientação normativa dos órgãos e entidades da administração federal.

A **Lei Estadual n.º 906, de 28 de dezembro de 1988** autorizou o Poder Executivo a receber a doação com os mencionados encargos, cujas ações integrariam o patrimônio da AGROSUL, então encarregada da política de abastecimento no Estado (art. 2.º).

Necessária, agora, a abordagem da referida norma perante a ordem constitucional vigente,

relacionando-a, por sua vez, ao objeto social da CEASA/MS para o qual será imprescindível verificar sua verdadeira natureza jurídica.

Nesse ponto, importante lembrar que a política de criação das Centrais de Abastecimento surge de uma série de leis delegadas (ns. 04, 05, 06, 07) editadas no dia 26 de setembro de 1962<sup>16</sup> pelo Poder Executivo Federal e que tinham por mote *proceder à intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo*<sup>17</sup>, dentro, também, do cenário histórico-econômico relatado no item II.1 deste parecer.

E, conforme visto, o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento para o período de 1972 a 1974<sup>18</sup>, previa a “Criação de estruturas mais eficientes para comercializar e distribuir produtos agrícolas, construindo o sistema nacional de Centrais de Abastecimento” (p. 22).

O art. 1.º do Decreto Federal n.º 70.502, de 11 de maio de 1972, que regulamentava o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC) estabelecia como objetivo das Centrais de Abastecimento:

Art. 1.º As Centrais de Abastecimento e os Mercados Satélites programados pelo Governo Federal e **destinados a comercializar e distribuir produtos hortifrutigranjeiros, pescados e outros perecíveis**, passam a construir o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC. (grifei)

A par disso, a Cobal, Agrosul e Município de Campo Grande elegeram, no art. 3.º do Estatuto Social<sup>19</sup>, como objeto das Centrais de Abastecimento de Mato Grosso do Sul (CEASA-MS):

Implantar, instalar e administrar Centrais de Abastecimento e Mercados destinados a orientar e disciplinar a distribuição (comercialização) de hortifrutanjeiros e, secundariamente, outros produtos.

Participar dos planos e programas do governo para a produção e o abastecimento regional, municipal, estadual e nacional, promovendo e facilitando o intercâmbio do mercado com as demais unidades do Sistema e entidades vinculadas ao setor, por meio, inclusive, de participação acionária;

Firmar convênios, acordos, contratos com pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou

16 Vide nota de rodapé n. 07 deste parecer.

17 Malgrado entendimento doutrinário contrário (v.g. MELLO, Celso Antônio Bandeira. In Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Ed. Malheiros, 2011, p. 809), o **Supremo Tribunal Federal já esposou entendimento no sentido de que a Lei Delegada n. 04/62 fora recepcionada pela Constituição Federal de 1988**: “FISCALIZAÇÃO – LEI DELEGADA N.º 4/62 – RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. A Lei Delegada n.º 4/62 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, no que revela o instrumento normativo como meio para reprimir o abuso do poder econômico que visa à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros - § 4.º do artigo 173 -, bem como quanto à atuação fiscalizadora do Estado – artigo 174, ambos da Carta Política em vigor.” (STF, AI-AgR 268857/RJ. Relator: Ministro Marco Aurélio. Acórdão de 20 fev. 2001. Publicação no DJ de 4 mai. 2001).

Comentando o aludido julgado, manifestou o doutrinador José Tarcízio de Almeida Melo, sob grifo nosso:

**“O Supremo Tribunal Federal (...) aceitou que a Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei Delegada n. 4, de 1962, do efêmero regime parlamentar de governo, a qual dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo. Considerou que os requisitos formais exigidos, pela Constituição, para dispor sobre a matéria legislativa devem ser apurados na época da elaboração da lei”**. (Direito Constitucional do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Pg. 840/841. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3935/4073/24115>. Acesso em: 27 out. 2020.).

18 Disponível em <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72\\_74](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74)>. Acesso em 27/10/2020.

19 Da documentação recebida pela Junta Comercial de Mato Grosso do Sul observa-se a existência da escritura pública de constituição da CEASA/MS com as normas aplicadas à sociedade, e, posteriormente, o depósito do estatuto social, em atenção ao disposto no art. 91, da Lei Federal n. 13.303, de 30 de junho de 2016 que “*Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*”.



privado nacional ou estrangeiro, pertinentes as suas atividades, ouvido o Conselho de Administração na forma o inciso VII do artigo 18 deste Estatuto Social, quando for o caso;

Desenvolver, em caráter subsidiário e auxiliar na política de preços econômicos do governo, estudos e pesquisas dos processo, condições e veículos de comercialização de gêneros alimentícios, abrangidos por sua competência operacional.

Constam, ainda, dentre outras, as seguintes disposições no atual estatuto social da CEASA/MS, no ponto em que aqui interessa:

Art. 18. Compete ao Conselho de Administração, segundo as normas e diretrizes definidas para o abastecimento:

(...)

VII. Assegurar a harmonia das atividades da CEASA/MS, com a política e a programação pertinentes dos Governos da União, do Estado e dos Municípios de sua área de influência, sem o comprometimento de suas atividades operacionais e financeiras.

Art. 22. Compete ao Diretor-Presidente e, no que, couber, aos demais Diretores:

(...)

IX- decidir sobre operações que, embora não lucrativas, sejam necessárias para atender ao abastecimento público, por meio de programas sociais;

(...)

XVII - prestar aos órgãos estatais competentes, informações mensais ou quando solicitadas, de natureza técnica, econômica, financeira e estatística;

Art. 25. Ao Diretor de Abastecimento e Mercado compete:

(...)

II - desenvolver e aprimorar os instrumentos necessários à orientação de comercialização, serviços de informação de mercado, estatísticas, estudos de classificação e padronização de produtos, observando o disposto no inciso IV do art. 3.º deste Estatuto;

(...)

V – promover e apresentar ao Diretor-Presidente estudos técnicos-econômicos de amparo e incentivo ao produtor, comerciante e de proteção ao consumidor;

Denota-se, portanto, que a CEASA/MS possui *natureza jurídica híbrida em suas atividades*, isto é, em alguns de seus objetivos sociais claramente exerce *atividade econômica*<sup>20</sup>, como a de “*Implantar, instalar e administrar Centrais de Abastecimento e Mercados*” (art. 3.º, I, do estatuto social), as quais são destinadas a comercializar e distribuir produtos hortifrutigranjeiros, pescados e outros perecíveis (art. 1.º do Decreto Federal n.º 70.502, de 11 de maio de 1972) em *típica atividade de entreposto comercial*.

Reforça o entendimento de exercício de atividade econômica a possibilidade de particulares serem acionistas da entidade<sup>21</sup>, o que não seria admissível se se tratasse de atividade referente à prestação

20 “É importante observar que, embora o Estado possa, em certos casos previstos na Constituição, atuar personalizadas na esfera econômica, como protagonista empresarial, as atividades econômicas que, destarte, desempenhe, não são qualificáveis como serviços públicos.

A separação entre os dois campos – serviço público, como setor pertencente ao Estados, e domínio econômico, como campo reservado aos particulares – é indubitosa e tem sido objeto de atenção (...) ante a diversidade de seus regimes jurídicos” (MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32 ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 700).

21 Estatuto Social da CEASA/MS: “Art. 8.º. Além da acionista controladora e do Município de Campo Grande, MS, somente podem ser acionistas da Sociedade, nos termos da Lei Federal n.º 2.400/1987, a Associação dos Permissionários/Concessionários da CEASA, devidamente inscrita legalmente e reconhecida pela Assembleia Geral da CEASA/MS.”.

de serviço público<sup>22</sup>.

Porém, em outros, presta **serviço público, em caráter não concorrencial**, tais como “Participar dos planos e programas do governo para a produção e o abastecimento regional, municipal, estadual e nacional”, “Firmar convênios, acordos, contratos com pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado nacional ou estrangeiro, pertinentes as suas atividades”, “Desenvolver, em caráter subsidiário e auxiliar na política de preços econômicos do governo, estudos e pesquisas dos processo, condições e veículos de comercialização de gêneros alimentícios, abrangidos por sua competência operacional” (art. 3.º, II a IV, do estatuto social)<sup>23</sup>.

Importa ressaltar, ainda, que atendendo ao disposto no art. 30 do ADCT da Constituição Federal de 1988<sup>24</sup>, foi editada a Lei Federal n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a qual “Dispõe sobre a política agrícola”. Fixou-se como pressuposto da política que “o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social” (art. 2.º, IV) e apresentaram-se diversas normatizações acerca da política de abastecimento, realçando-se, aqui, a criação de um sistema de informação agrícola<sup>25</sup>.

Nesse ponto, constatou-se a instituição, por exemplo, do Sistema de Informações dos Mercados de Abastecimento do Brasil (Simab), gerenciado, no âmbito local, pela AGRAER/MS, e para o qual há coleta de dados estatísticos diretamente das CEASA’s, conforme se constata de publicação da CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento<sup>26</sup>:

#### **Conab reforça importância de sistemas de informações para garantir abastecimento**

(...)

(...) experiência brasileira na coleta de informações dos produtos hortigranjeiros a partir do funcionamento do **Sistema de Informações dos Mercados de Abastecimento do Brasil (Simab). Gerido pela Companhia, a ferramenta permite extrair informações sobre volume, preço e origem**

22 Nesse sentido, o entendimento do doutrinador Lucas Rocha Furtado: “A possibilidade de particulares integrarem o capital social das sociedades de economia mista parece-nos constituir fato impeditivo para estas entidades prestarem serviços públicos, devendo esta entidade ser utilizada somente quando o Estado decidir intervir diretamente na ordem econômica.”. (Curso de Direito Administrativo. 5.Ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 636. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1145>. Acesso em: 27 out. 2020.)

23 Observe-se, nesse ponto, que não obstante a possibilidade de participação de acionistas particulares no capital social da empresa, pela dicção dos objetos sociais estabelecidos no art. 3.º, II a IV, do estatuto social, a atuação da CEASA seria de execução de políticas públicas definidas pelos governantes (e, não, criação de tais políticas), diferentemente do inciso I onde ela executaria, por si mesma, a atividade de distribuição/comercialização de hortigranjeiros.

24 ADCT, Art. 50. **Lei agrícola** a ser promulgada no prazo de um ano disporá, nos termos da Constituição, sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, **abastecimento interno**, mercado externo e instituição de crédito fundiário.

25 Art. 17. O Poder Público manterá **serviço oficial de assistência técnica e extensão rural**, sem paralelismo na área governamental ou privada, de caráter educativo, garantindo atendimento gratuito aos pequenos produtores e suas formas associativas, visando:

(...)

IV - **disseminar informações conjunturais** nas áreas de produção agrícola, comercialização, **abastecimento** e agroindústria.

Art. 30. O Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Mara), integrado com os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, **manterá um sistema de informação agrícola ampla para divulgação de:**

(...)

II - **preços recebidos e pagos pelo produtor, com a composição dos primeiros até os mercados atacadistas e varejistas, por Estado, Distrito Federal e Território;**

(...)

Parágrafo único. **O Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Mara) coordenará a realização de estudos e análises detalhadas do comportamento dos mercados interno e externo dos produtos agrícolas e agroindustriais, informando sua apropriação e divulgação para o pleno e imediato conhecimento dos produtores rurais e demais agentes do mercado.** (grifei)

26 Disponível em < <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/2935-conab-reforca-importancia-no-uso-de-sistemas-de-informacoes-para-garantir-abastecimento> > Acesso em 27/10/2020.

**das frutas e hortaliças comercializadas nas Ceasas.**

**Além de ser uma forma de monitoramento dos preços diários, essas informações servem de base para análises econômicas de áreas especializadas do governo federal, contribuindo para a definição das políticas públicas do setor, bem como auxilia na tomada de decisão dos agentes econômicos, além de promover o desenvolvimento da inteligência do setor hortigranjeiro nacional.**

(...)

**As consultas ao banco de dados do Simab, alimentado pela Conab em parceria com as Centrais de Abastecimento,** e do Siagro, com dados apurados pela própria Companhia, estão disponíveis ao público em geral no site da estatal. (grifei)

A par disso, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio da Portaria 171/2005 instituiu o Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (PROHORT)<sup>27</sup> “*com a finalidade de, em interação com os Estados, Municípios e agentes integrantes da cadeia de produção e distribuição, fomentar o desenvolvimento do setor*”, delegando-se a coordenação das ações do programa à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que as executa, por meio de acordos de cooperação técnica, com o auxílio das Centrais de Abastecimento (art. 2º).

Intenta-se com o PROHORT a modernização e valorização das Centrais de Abastecimento<sup>28</sup>, com destaque para o reforço de suas funções de execução e difusão das políticas públicas, especialmente nas áreas de saúde, educação e segurança alimentar (art. 1.º, VIII).

Relembre-se, nesse ponto, que o Estado de Mato Grosso do Sul, por meio da Lei Estadual n.º 906/1988, recebeu a **doação** das quotas sociais então pertencentes à União Federal mediante o **encargo**, dentre outros, de “*observância da orientação normativa dos órgãos e entidades da administração federal*” (art. 2.º, do Decreto-lei n. 2400/1987).

Ainda, válido mencionar a instituição do Centro de Comercialização da Agricultura Familiar (CECAF)<sup>29</sup>, um armazém de 1.782 metros quadrados de área coberta reservado pela AGRAER dentro da CEASA/MS, com mais de 96 espaços, denominados “pedras”, para escoamento de produtos da agricultura familiar, evitando o uso de atravessadores nas negociações do pequeno produtor com os consumidores.

<sup>27</sup> Destaca-se dentre a iniciativas do PROHORT: “*Desenvolver e integrar banco de dados estatísticos das Centrais de Abastecimento, subsidiando informações técnicas para formulação de políticas agrícolas e de abastecimento;*” (art. 1.º, I)

<sup>28</sup> **Art. 1º** Fica instituído, no âmbito da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro - PROHORT, com a finalidade de, em interação com os Estados, Municípios e agentes integrantes da cadeia de produção e distribuição, fomentar o desenvolvimento do setor, mediante as seguintes iniciativas:

**I - Desenvolver e integrar os bancos de dados estatísticos das Centrais de Abastecimento, subsidiando informações técnicas para formulação de políticas agrícolas e de abastecimento;**

**II - Universalizar as informações geradas, reduzindo suas assimetrias junto ao público;**

**III - Modernizar os processos de gestão técnico-operacional e administrativa das Centrais de Abastecimento;**

**IV - Estimular a agregação de tecnologia à cadeia produtiva, orientada às necessidades e as exigências de mercado de consumo;**

**V - Adequar e modernizar a infra-estrutura física, tecnológica e ambiental das Centrais de Abastecimento;**

**VI - Modernizar os serviços de apoio disponibilizados pelas Centrais de Abastecimento alinhando-os às necessidades e expectativas de seus clientes;**

**VII - Estimular a interação das Centrais de Abastecimento com as Universidades, órgãos de pesquisa e fomento, instituições públicas e privadas, organizações não governamentais e às políticas públicas de abastecimento, de segurança alimentar e nutricional; e**

**VIII - Ampliar as funções das Centrais de Abastecimento tornando-as áreas privilegiadas para execução e difusão das Políticas Públicas, especialmente no âmbito da saúde, educação e da segurança alimentar. (grifei)**

<sup>29</sup> Conforme publicação disponível <<https://www.agraer.ms.gov.br/12595/>> e <<https://www.agraer.ms.gov.br/nomeado-novo-gestor-do-centro-de-comercializacao-da-agricultura-familiar-da-ceasa/>>. Acesso em 28/10/2020.

Por fim, a recente Portaria AGRAER n.º 004, de 07 de abril de 2020<sup>30</sup>, editada para minorar os efeitos da Pandemia COVID-19 na área da agricultura familiar, instituiu que, temporariamente, “*parte do CECAF, até 60% (sessenta por cento) do galpão, poderá ser utilizado por produtores rurais de produtos hortigranjeiros de Mato Grosso do Sul, excepcionalmente, enquanto perdurar o estado de calamidade pública no Estado*”.

Valendo-nos da anotação do doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>31</sup> citando monografia sobre serviço público de Dinorá Grotti:

“Cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre se papel. É o plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigente em um dado tempo histórico.”.

Outrossim, corroborando a indistacável característica da ausência de concorrência na prestação de serviço público é o escólio de Marçal Justen Filho<sup>32</sup>:

**Sempre que uma certa atividade é qualificada como serviço público, existe uma intervenção estatal na ordem econômica. Afastam-se os princípios da livre-iniciativa (porque a exploração daquela atividade passa a ser de titularidade do Estado) e da livre concorrência (eis que, em princípio, o serviço público é um monopólio estatal).** (grifei)

Desta feita, a natureza de tais atividades exercidas pela CEASA/MS é eminentemente de prestação de **serviço público, sem sujeição à concorrência de mercado**, na medida em que tem a finalidade legal de prestar utilidades à sociedade, ora executando e ora contribuindo para a formação das políticas públicas de abastecimento.

Sob outro vértice, a referida vedação legal que fixa “*zona de influência*” para a *atividade econômica exercida pela CEASA/MS* - administração de entreposto comercial de distribuição e comercialização de hortícolas -, decorrente do Decreto Estadual n.º 339, de 9 de novembro de 1979, importa em *verdadeiro monopólio*<sup>33 34</sup> uma vez que *impede a instalação e operação de outro entreposto comercial atacadista de hortícolas dentro da citada área*, ressalvados aqueles que podem ser instalados pela própria CEASA/MS (art. 3.º, I, do estatuto social).

Ocorre que, na atual ordem constitucional vigente, o regime de monopólio estatal de atividade

30 Publicada no DOE n.º 10.141, de 08/04/2020, p. 12/15.

31 Curso de Direito Administrativo. 32 ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 679.

32 Curso de Direito Administrativo. 13.ª edição. São Paulo: RT Livraria, 2018, Capítulo 13. Livro digital.

33 “Monopólio é a exclusividade de domínio, exploração ou utilização de determinado bem, serviço ou atividade.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 44.ª edição revista, atualizada e aumentada. São Paulo: Ed. Malheiros, 2020, p. 655.).

34 Cabe enfatizar, entretanto, de dúvidas, que não se observa qualquer imposição legal aos comércios varejistas de adquirirem seus produtos diretamente de fornecedor ou de outra Central de Abastecimento do país, ou seja, sem a intermediação da CEASA/MS, da mesma forma que não se observa qualquer empecilho legal quanto ao livre comércio dos permissionários de boxes da CEASA.

econômica, por ser medida de exceção que afasta a liberdade de iniciativa e a livre concorrência<sup>35 36</sup> somente é admitido nos casos expressamente previstos na Constituição Federal de 1988, quais sejam, os monopólios da União Federal (art. 21, VII, X, XI e XII<sup>37</sup>; art. 177, I a V<sup>38</sup>) e dos Estados-membros (art. 25, § 2.<sup>o</sup><sup>39</sup>).

A propósito, confira a lição do mestre Hely Lopes Meirelles: “*Conclui-se, portanto, que só há, presentemente, monopólio das atividades expressamente previstas na Constituição.*”<sup>40</sup> (grifei).

Complementa o entendimento, o escólio de Marçal Justen Filho<sup>41</sup>:

Se o Estado pudesse assumir o desempenho direto das atividades econômicas propriamente ditas e a elas aplicar privilégios e benefícios, estaria destruída a distinção básica. Então, todas as atividades poderiam ser transformadas em serviço público, inclusive aquelas destituídas de cunho essencial.

35 Art. 1º A **República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como **fundamentos**:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da **livre iniciativa**; ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))

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:

(...)

IV - **livre concorrência**;

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o **livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos**, salvo nos casos previstos em lei. ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))

36 O doutrinador Lucas Rocha Furtado assim comenta os primados da liberdade de concorrência e livre iniciativa: “... *De acordo com o modelo constitucional adotado pela maioria dos países, inclusive no Brasil, a ordem econômica se submete aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. De acordo com esses princípios, a satisfação das necessidades da população deve ser promovida pela própria sociedade, a partir da ideia de liberdade de empresa e de economia de mercado. O núcleo básico desses conceitos reside no fato de que a iniciativa e a decisão sobre quais atividades vão ser desenvolvidas no âmbito privado com vista à satisfação das necessidades da população permanecem nas mãos dos particulares, e não do Estado.*”. (*Curso de Direito Administrativo. 5.Ed.*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 621. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1145>. Acesso em: 28 out. 2020)

37 Art. 21. Compete à União:

(...)

VII - emitir moeda;

(...)

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95](#));

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres

38 Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; ([Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995](#))

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006](#))

39 Art. 25. (...).

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995](#))

40 Idem, p. 656.

41 Curso de Direito Administrativo. 13.ª edição. São Paulo: RT Livraria, 2018, Capítulo 13. Livro digital.

E, no caso, a *atividade econômica de entreposto comercial de distribuição e comercialização de hortícolas* não foi compreendida como monopólio público na Carta Constitucional de 1988, de modo que, forçosamente, há de se reconhecer que **não há mais guarida constitucional para a impossibilidade de concorrência no tocante à tal atividade econômica exercida pela CEASA/MS, da forma como prevista no Decreto Estadual n.º 339, de 9 de novembro de 1979, sob pena de violação aos primados da ordem econômica: livre iniciativa e liberdade de concorrência.**<sup>42</sup>

Por outro lado, é preciso ressaltar que na *atual* Carta Constitucional, contrariamente as que lhe antecederam, a **organização do abastecimento alimentar** foi erigida como *competência comum* a ser exercida por todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)

VIII - fomentar a produção agropecuária e **organizar o abastecimento alimentar**,<sup>4344</sup>

Outrossim, ao Poder Público é, também, reservado, a atuação como agente normativo e regulador da atividade econômica, conforme art. 174 da Constituição Federal, em sua atividade (1) típica de poder de polícia, (2) de incentivo à iniciativa privada e de (3) planejamento, sendo este obrigatório para o setor público e indicativo para o privado:

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.** ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))

42 Obtemperese-se, ainda, a edição do **enunciado de Súmula n. 646 do Supremo Tribunal Federal**: “*Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área.*”.

43 No âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul tal competência foi acometida à AGRAER, a qual está vinculada, finalisticamente, à SEMAGRO:

“Art. 24. (...)

(...)

§ 2º À **Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar**, compete: ([redação dada pela Lei nº 4.982, de 14 de março de 2017](#))

I - **a definição das políticas, a prestação de serviços e a coordenação da implementação das atividades de** assistência técnica, extensão rural, pesquisa agropecuária, cartografia, regularização fundiária e **abastecimento** e de outros serviços ligados ao desenvolvimento e ao aprimoramento da agricultura e da pecuária, destinados aos produtores rurais, suas famílias e organizações (pessoas físicas e jurídicas), com prioridade para os agricultores familiares, quais sejam, os agricultores tradicionais, os assentados, os indígenas, os quilombolas, os pescadores e os aqüicultores; ([redação dada pela Lei nº 5.337, de 30 de abril de 2019](#))”.(grifei)

44 O abastecimento alimentar é matéria de importante ligação com o Direito Constitucional, por se tratar a nutrição de uma das bases da vida saudável.

O suprimento da nutrição da população depende de três requisitos fundamentais:

- a) Oferta regular de alimentos;
- b) Rede de distribuição satisfatória; e
- c) Poder aquisitivo de compra.

(...).

A sociedade brasileira depende de:

- a) incentivo à descentralização dos armazéns gerais e do sistema de conservação de alimentos;
- b) adoção de política agrícola estável e duradoura;
- c) aprimoramento da qualidade da produção;
- d) redução das perdas;
- e) melhor informação do consumidor pelo governo e pela iniciativa privada;
- f) planejamento estratégico do transporte e das estradas;
- g) política de subsídio compatível com o que ocorre no mundo e, especialmente, no continente; e
- h) adequação da produção para o atendimento à demanda potencial, que significa a inclusão dos setores marginalizados e da população adicional decorrente do crescimento demográfico. (MELO, José Tarcizio de Almeida. Ordem econômica. In: MELO, José Tarcizio de Almeida. Direito Constitucional do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Pg. 845/846. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3935/4073/24115>. Acesso em: 28 out. 2020).

Lucas Rocha Furtado<sup>45</sup> aduz que a referida atuação seria forma de intervenção indireta do Estado na ordem econômica, ao lado da intervenção direta que estaria prevista no art. 173 da Constituição Federal<sup>46</sup>. E, dispõe, ainda, acerca de seu exercício e limitação:

Antes de intervir na sociedade, seja direta seja indiretamente, deve o Estado preliminarmente justificar a necessidade da intervenção. Não há dúvida de que toda e qualquer atividade desenvolvida pelo Estado importa em algum tipo de ônus para a sociedade (...)

Se o mercado for capaz de se organizar e de tornar efetivos os princípios definidos pelo art. 170 da Constituição Federal,<sup>4</sup> não se faz necessária a intervenção estatal.

Nos dias atuais, todavia, *é impossível conceber a observância desses princípios sem que o Estado desenvolva efetivos mecanismos de intervenção*. Ou seja, a necessidade de realização

dos princípios econômicos impõe ao Estado o dever de agir: a ideia da abstenção ou da não interferência do Estado, que deveria ser a regra, torna-se exceção. Poder-se-ia conceber, por exemplo, a defesa do consumidor ou do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais ou o tratamento favorecido para as pequenas empresas plenamente assegurados pelos instrumentos do mercado, sem que o Estado se fizesse presente?

A ideia de subsidiariedade na atuação do Estado em relação à ordem econômica não o afasta do mercado ou dos agentes privados. Ao contrário, impõe-lhe o dever de identificar as falhas na realização dos princípios econômicos e de utilizar os instrumentos ou técnicas adequadas a cada caso: para a proteção do meio ambiente, devem ser utilizados os instrumentos do poder de polícia; para a redução das desigualdades regionais, as técnicas de fomento etc.

Justificada a intervenção do Estado como necessária à realização dos princípios da ordem econômica, o princípio do Estado subsidiário requer ainda a *proporcionalidade dos instrumentos utilizados*.

(...)

O desempenho de qualquer atividade estatal, especialmente daquelas que afetam o setor privado, requer o exame das possibilidades de os agentes privados colaborarem com o Estado. *Essa é a ideia básica do Estado cooperativo: buscar a colaboração dos agentes privados, empresariais e não empresariais, para o desempenho mais eficiente e eficaz das funções estatais.*<sup>47</sup>

Desta feita, eventual abertura à atividade concorrencial de entreposto comercial atacadista de hortícolas conduzirão o gestor público, além da escolha política no exercício da já abalizada competência constitucional comum com os outros entes federado para organizar o abastecimento alimentar, mediante seu juízo de mérito administrativo, inferir a necessidade de atuação nos termos do art. 174 da CF/88.

Por fim, a Lei Municipal n.º 3.970, de 13 de setembro de 2002 mencionada pela Autoridade consulente no Ofício n.º 797/GAB/SEMAGRO/2020, de fato, limita a comercialização atacadista de hortícolas aos domínios da CEASA/MS, ressalvadas as exceções nela previstas, além de normatizar outras situações jurídicas.

A limitação da referida lei municipal acerca da comercialização dentro dos limites da CEASA/MS, a princípio, *tem-se a impressão* que a mesma se embasa na normativa estadual, de modo que se eventualmente revogada a limitação da norma estadual, tacitamente, estaria revogada a da norma municipal nos estritos limites da matéria abordada.

Porém, é preciso cautela com a interpretação, pois a lei municipal sob comento não faz alusão

45 *Idem*, p. 611. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1145>. Acesso em: 28 out. 2020.

46 “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta 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.”.

47 *Ibidem*, p. 614/616. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1145>. Acesso em: 28 out. 2020)

nenhuma à normativa estadual, não se permitindo identificar, *com precisão*, qual o intento do legislador municipal.

Somado a isso, os municípios têm competência legislativa plena, nos termos da Constituição Federal (art. 24 e art. 30, I), inclusive, a decorrente de seu poder de polícia no cumprimento, por exemplo, de normas sanitárias.

Dessa forma, caso o Município de Campo Grande não entenda que, se eventualmente revogada a normativa estadual, a lei municipal, nesse ponto, estaria revogada tacitamente, caberá à parte interessada manejar os instrumentos judiciais cabíveis e adequados para fazer valer seu direito.

### III. CONCLUSÃO

Ante ao todo exposto, quanto à consulta formulada e, diante de tudo quanto foi exposto, **conclui-se que:**

(i) o Decreto Estadual n.º 339, de 09 de novembro de 1979 foi editado sob a égide de outro sistema normativo vigente à época (CF/67) e balizado em legislação federal que lhe conferiu juridicidade normativa;

(ii) o Estado de Mato Grosso do Sul, por meio da Lei Estadual n.º 906/1988, recebeu a doação das quotas sociais então pertencentes à União Federal mediante o encargo, dentre outros, de (1) obrigação de manter inalterado o objeto social da Ceasa; (2) inclusão de representantes dos usuários e dos empregados da Ceasa nos órgãos de administração da sociedade; e (3) observância da orientação normativa dos órgãos e entidades da administração federal;

(iii) de acordo com o estatuto social da CEASA e a legislação que embasou sua formação, a mesma possui *natureza jurídica híbrida em suas atividades*, isto é, em alguns de seus objetivos sociais claramente exerce *atividade econômica* (art. 3.º, I, do estatuto social) e em outras presta *serviço público* (art. 3.º, II a IV, do estatuto social), ora executando e ora contribuindo para a formação das políticas públicas de abastecimento.

(iv) o *serviço público* prestado pela CEASA/MS é exercido em *caráter não concorrencial*, o que é ínsito da própria constituição de uma atividade como serviço público;

(v) o regime de monopólio estatal de atividade econômica, por ser medida de exceção que afasta a liberdade de iniciativa e a livre concorrência, somente é admitido na atual Constituição Federal de 1988 nos casos expressamente previstos, quais sejam, os monopólios da União Federal (art. 21, VII, X, XI e XII; art. 177, I a V) e dos Estados-membros (art. 25, § 2.º).

(vi) portanto, no que pertine à *atividade econômica de entreposto comercial de distribuição e comercialização de hortícolas exercida pela CEASA/MS*, como a mesma não foi compreendida como monopólio público na Carta Constitucional de 1988, há de se reconhecer que *não há mais guarida constitucional para a impossibilidade de concorrência* da forma como prevista no Decreto Estadual n.º 339, de 9 de novembro de 1979, sob pena de violação aos primados da ordem econômica: livre iniciativa (art. 1.º, VI e art. 170, caput, da CF/88) e liberdade de concorrência (art. 170, IV, da CF/88);



(vii) na atual Carta Constitucional a organização do abastecimento alimentar foi erigida como *competência comum* a ser exercida por todos os entes federados (art. 23, VII);

(viii) sob outro vértice, ao Poder Público foi reservada, também, a atuação como agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174 da CF/88), o que o faz dentro de seu juízo de mérito administrativo

(ix) a Lei Municipal n.º 3.970, de 13 de setembro de 2002 limita a comercialização atacadista de hortícolas aos domínios da CEASA/MS, ressalvadas as exceções nela previstas, além de normatizar outras situações jurídicas. Se atrelada sua edição na normativa estadual, caso eventualmente venha a ser revogada a limitação da norma estadual, tacitamente, estaria revogada a da norma municipal nos estritos limites da matéria abordada.

(x) a interpretação da norma municipal, no entanto, deve ser feita com cautela, haja vista que a mesma não faz alusão à norma estadual e tem o município competência legislativa plena, devendo ser ponderado pela parte eventualmente interessada, se for o caso, fazer uso das medidas judiciais cabíveis para resguardo de seu direito.

Outrossim, cumpre assinalar que o escopo deste parecer jurídico é orientar o Gestor Público quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, uma vez não ser competência legal da Procuradoria-Geral do Estado examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos.

É o parecer que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Campo Grande - MS, 28 de outubro de 2020.

**Luiza Iara Borges Daniel**  
Procuradora do Estado

## **DECISÃO PGE/MS/GAB/N. 398/2020**

PARECER PGE/MS/PAA/N. 131/2020

**Processo:** 15/005524/2020

**Consulente:** Secretário de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar.

**Assunto:** Revogação do Decreto Estadual n. 339, de 09 de novembro de 1979.

**Ementa:** DIREITO ADMINISTRATIVO. CENTRAL DE ABASTECIMENTO DE MATO GROSSO DO SUL – CEASA/MS. NATUREZA JURÍDICA HÍBRIDA DA ATIVIDADE EXERCIDA. ATIVIDADE ECONÔMICA E SERVIÇO PÚBLICO. VEDAÇÃO À CONCORRÊNCIA CONFORME FIXAÇÃO DE ZONA DE INFLUÊNCIA NO DECRETO ESTADUAL N.º 339, DE 09 DE NOVEMBRO DE 1979. NORMA EDITADA SOB A ÉGIDE DA ORDEM CONSTITUCIONAL ANTERIOR, NA QUAL ENCONTROU JURIDICIDADE. CONFRONTAÇÃO COM A CONSTITUIÇÃO ATUAL. ATIVIDADE QUE NÃO É ELENCADE COMO MONOPÓLIO ESTATAL. VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA APENAS NO TOCANTE À ATIVIDADE ECONÔMICA EXERCIDA PELA CEA-

**SA. SERVIÇO PÚBLICO DE NATUREZA NÃO CONCORRENCIAL.**

1. O Decreto Estadual n.º 339, de 09 de novembro de 1979 foi editado sob a égide de outro sistema normativo vigente à época (CF/67) e balizado em legislação federal que lhe conferiu juridicidade normativa;
2. De acordo com o estatuto social da CEASA e a legislação que embasou sua formação, a mesma possui natureza jurídica híbrida em suas atividades, isto é, em alguns de seus objetivos sociais claramente exerce atividade econômica (art. 3.º, I, do estatuto social) e em outras presta serviço público (art. 3.º, II a IV, do estatuto social), ora executando e ora contribuindo para a formação das políticas públicas de abastecimento.
3. O serviço público prestado pela CEASA/MS é exercido em caráter não concorrencial, o que é ínsito da própria constituição de uma atividade como serviço público;
4. O regime de monopólio estatal de atividade econômica, por ser medida de exceção que afasta a liberdade de iniciativa e a livre concorrência, somente é admitido na atual Constituição Federal de 1988 nos casos expressamente previstos, quais sejam, os monopólios da União Federal (art. 21, VII, X, XI e XII; art. 177, I a V) e dos Estados-membros (art. 25, § 2.º).
5. Portanto, no que toca à atividade econômica de entreposto comercial de distribuição e comercialização de hortícolas exercida pela CEASA/MS, como a mesma não foi compreendida como monopólio público na Carta Constitucional de 1988, há de se reconhecer que não há mais guarida constitucional para a impossibilidade de concorrência da forma como prevista no Decreto Estadual n.º 339, de 9 de novembro de 1979, sob pena de violação aos primados da ordem econômica: livre iniciativa (art. 1.º, VI e art. 170, caput, da CF/88) e liberdade de concorrência (art. 170, IV, da CF/88).

Vistos, etc.

1. Com base nos art. 8º, inciso XVI e art. 9º, incisos II e III, da Lei Complementar (Estadual) n.º 95, de 26.12.2001, c/c art. 3º, inciso II, do Anexo I do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado, aprovo, por seus próprios fundamentos, o Parecer PGE/MS/PAA/N. 131/2020, de fls.168-188, por mim visto, da lavra da Procuradora do Estado Luiza Iara Borges Daniel, com a concordância da chefia imediata (f.191).

2. À Assessoria do Gabinete para:

a) dar ciência desta decisão à Procuradora do Estado prolatora do parecer e à Procuradora-Chefe da PAA;

b) dar ciência do parecer analisado e da presente decisão à autoridade consulente, encaminhando-lhe os autos para as providências cabíveis.

Campo Grande (MS), 10 de novembro de 2020.

Original Assinado  
**Ivanildo Silva da Costa**  
Procurador-Geral Adjunto do Estado do Consultivo