

O programa *Checkoff* norte-americano e a viabilidade da sua implantação no Brasil¹

Airdem Gonçalves de Assis²
Leandro Antonio Borges³
Aloísio Teixeira Gomes⁴
Alberto Duque Portugal⁵

Resumo: o presente estudo aborda mecanismo de promoção, pesquisa e desenvolvimento de produtos agropecuários mantido por contribuições compulsórias do setor produtivo. O estudo foi realizado em duas etapas. A primeira constituiu-se de uma revisão do programa de promoção de produtos agropecuários nos Estados Unidos, mais conhecido como *Checkoff*, com o objetivo de conhecer a motivação que levou à sua instituição, à legislação que o respalda e à sua estrutura organizacional e governança. A segunda diz respeito à análise da legislação brasileira pertinente que poderá dar sustentação jurídica à criação e implementação de programa similar no Brasil. Concluiu-se que, à luz da legislação atual, é possível o estabelecimento do modelo *Checkoff* no Brasil, respaldado pela Constituição Federal, utilizando-se do dispositivo tributário denominado Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e do fenômeno da parafiscalidade, à semelhança do Sistema S (Senac, Senai e Senar). Em razão das diferenças entre os sistemas legais (brasileiro e americano), a trajetória legislativa de criação do referido programa no Brasil deve ser diferente daquela adotada na sua origem. Enquanto, nos Estados Unidos, uma lei geral de promoção agropecuária autoriza o ministro da Agricultura a criar tantos programas quantos forem os produtos de interesse, no Brasil, cada produto constitui um tributo e, por isso, deve ser objeto de lei específica.

Palavras-chave: Contribuição compulsória; Programa *Checkoff*; Promoção agropecuária e Cide.

Introdução

A partir da década de 1980, o grande avanço do agronegócio brasileiro baseou-se no aumento da produção por meio da produtividade sem expansão significativa da área cultivada.

A adoção de tecnologias adequadas às condições brasileiras contribuiu para o abastecimento de alimentos a preços reduzidos, a interiorização do desenvolvimento, a geração de empregos e renda, a preservação dos recursos naturais e a produção de excedentes para exportação. Espera-

¹ Os autores agradecem o apoio financeiro da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) para a realização do presente estudo.

² Engenheiro agrônomo, Ph.D., gerente-executivo do Pólo de Excelência de Leite e Derivados, ILCT/Epamig, Juiz de Fora, MG, exelencia.leite@tecnologia.mg.gov.br.

³ Advogado, bacharel, Ávila, Fassheber, Gomes & Borges. Av. Rio Branco, 2679, salas 710/711 – Juiz de Fora, MG. lebor@fusoes.com.br.

⁴ Engenheiro agrônomo, advogado, Ph.D., Ávila, Fassheber, Gomes & Borges Av. Rio Branco, 2.679, salas 710/ 711 – Juiz de Fora, MG. atgomes@fusoes.com.br.

⁵ Engenheiro agrônomo, Ph.D., Secretária de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado de Minas Gerais. Praça da Liberdade s/n – Prédio Verde / 3º andar – Belo Horizonte, MG. alberto.portugal@tecnologia.mg.gov.br.

se que, nos próximos anos, a produtividade continue sendo um vetor importante e que maiores ganhos de competitividade ocorram por conta da modernização e do fortalecimento institucional da agricultura em todos os seus segmentos.

Estudos realizados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e *Food Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* estimam que de 2005 a 2015, a produção agrícola global deverá crescer o equivalente a duas safras de grãos e duas vezes o volume de carnes produzidas no Brasil (ABAG, 2006). Estimam ainda que o País será, dentre as nações agrícolas exportadoras, o principal fornecedor de *commodities*, superando os Estados Unidos, nas oleaginosas, e a Austrália, na carne bovina. O sucesso do programa do álcool combustível e a aceitação pelos consumidores do carro *flex* sinalizam que esse sucesso poderá ocorrer, também, com o biodiesel ou com outras fontes de agroenergia.

Para viabilizar essas oportunidades, um novo modelo organizacional – construído com a participação do governo e da iniciativa privada – deve ser estabelecido no Brasil. As parcerias público-privadas serão fundamentais para assegurar investimentos permanentes na melhoria e na ampliação da logística, na defesa sanitária, na pesquisa agropecuária e no desenvolvimento de novos mercados e produtos. As negociações comerciais, a conquista de novos mercados, a vigilância sanitária e a pesquisa agropecuária são processos contínuos de tomada de decisão que dependem de agilidade e de presteza, e não podem estar sujeitos à burocracia do Estado, às crises conjunturais, aos contingenciamentos orçamentários e à descontinuidade de políticas com as mudanças no Poder Executivo.

O fortalecimento da imagem da agricultura e de seus produtos são condições básicas para o exercício do poder equitativo dentro da sociedade brasileira. As cadeias produtivas devem aprimorar, continuamente, sua comunicação com a sociedade. Os níveis avançados de gestão e tecnologia empregados no setor, e o papel fundamental que a agricultura exerce na interiorização do desenvolvi-

mento devem ser difundidos. Entretanto, a construção e a manutenção de uma imagem forte, por meio de um programa de promoção agropecuária, dependem de recursos adicionais que estão na contramão da política fiscal corrente e futura.

Nos Estados Unidos, as organizações de produtores, as cooperativas, os grupos de *commodities* e as frentes parlamentares atuam forte e constantemente na valorização da agricultura, usando instrumentos variados de financiamento de programas de promoção agropecuária. Dentre eles, destacam-se os programas de contribuição compulsória para promoção, pesquisa e informação de produtos agropecuários, conhecidos como *Checkoff*. Nos Estados Unidos, o sucesso dos programas *Checkoff* motivou o presente estudo, aprofundando-se na sua legislação, na regulamentação e no funcionamento, e na viabilidade jurídica da criação de modelo semelhante no Brasil, visando o financiamento da promoção de cadeias agropecuárias. Outros países de agricultura competitiva têm adotado mecanismos similares, mas também com contribuições do governo (sistema *dollar-for-dollar*), com o objetivo de promover e de fortalecer as cadeias produtivas de exportação, tais como na Austrália e na Nova Zelândia (ALSTON et al., 2000, 2004).

O presente estudo teve por objetivo analisar, à luz da legislação atual, a viabilidade da criação e do estabelecimento de programas de promoção agropecuária no Brasil, financiados por contribuições compulsórias recolhidas das cadeias produtivas e administrados pelo Setor Privado. Para tanto, esse estudo foi desenvolvido em duas etapas: (i) análise da legislação que regulamenta a criação e a implementação dos programas de promoção nos Estados Unidos; e (ii) análise da legislação brasileira, identificando dispositivos que respaldam o estabelecimento de fundos com contribuições compulsórias para fortalecimento de setores específicos da economia.

Programas de promoção agropecuária nos Estados Unidos

A agricultura sempre exerceu papel preponderante na economia dos Estados Unidos,

tanto nos tempos do país colônia quanto depois de sua independência. As organizações de produtores e a influência que exercem sobre as decisões dos poderes Legislativo e Executivo têm sido fatores fundamentais de fortalecimento da agricultura naquele país (ASSIS et al., 2005). Nos primórdios de sua democracia, os produtores rurais americanos já participavam, mesmo que de forma dispersa, das decisões políticas de interesse do setor agrícola. Contudo, só após a instituição da *Lei Agrícola (Farm Bill)*, foi que o setor passou a ter mecanismos formais de inserção de seus interesses na legislação federal.

A primeira lei agrícola de maior relevância foi a *Agricultural Adjustment Act (AAA)*, de 1933, que regulamentou a produção, a comercialização e o crédito rural nos Estados Unidos. Leis subsequentes foram estabelecidas para ampliar a abrangência e os benefícios da AAA. Os programas federais de promoção agropecuária iniciaram-se em 1954, com a *Lei Nacional da Lã* e com uma emenda na *Lei Agrícola* de 1937 (ARMBRUSTER; NICHOLS, 2001), autorizando programas de promoção genérica como parte das portarias de comercialização de frutas, hortaliças e especiarias. Em meados da década de 1960, o Congresso Americano aprovou uma série de estatutos, autorizando a implementação de programas de promoção agropecuária para produtos específicos. Esses programas foram e são ainda demandados, administrados e financiados pelo setor privado, e conduzidos por meio de portarias aprovadas pelo ministro da agricultura.

Os programas subsidiam atividades de promoção genérica, educação do consumidor, informação nutricional, pesquisa de mercado e desenvolvimento de novos produtos e mercados. Essas atividades são financiadas por contribuições compulsórias coletadas de produtores, processadores ou importadores de produtos agropecuários, cujos valores baseiam-se no volume ou no valor do produto comercializado. O propósito dos programas é fortalecer a posição dos principais produtos agropecuários no mercado, manter e expandir os mercados doméstico e internacional, e desenvolver novos usos e novos mercados para

matérias-primas específicas. Contudo, a lei não deve ser usada para impor controle sobre a produção nem limitar os direitos dos produtores e processadores de divulgarem, individualmente, seus produtos ou marcas.

Na *Lei Agrícola* de 1996 (FARM BILL, 1996), uma nova lei, denominada *Commodity Promotion Law*, Lei de Promoção de Produtos Agropecuários (LPPA), foi aprovada para uniformizar a regulamentação e a implementação dos vários programas nacionais de promoção de produtos de origem agropecuária (no Anexo I, tem-se uma súmula da LPPA). Esses programas, popularmente conhecidos como *Checkoff*, referem-se à promoção genérica de produtos, não sendo designados para promoção de marcas ou de produtores específicos. Além de ser a lei geral que autoriza o estabelecimento e a implementação de futuros programas de promoção genérica de produtos agropecuários, a LPPA inclui leis públicas anteriores que deram origem aos vários programas em execução (Tabela 1). As contribuições compulsórias arrecadadas pelos principais programas

Tabela 1. Produtos agropecuários, valores das taxas compulsórias e arrecadação anual dos conselhos nacionais de *commodities* (Boards)⁽¹⁾.

Produto	Taxa compulsória ⁽¹⁾	Arrecadação (US\$ milhões)
Abacate	2,5¢/lb	25,3
Algodão	US\$1/fardo (480 lb)	72,8
Amendoim	US\$1/US\$100	8,7
Batata	2¢/100 lb	9,6
Bovinos	US\$1/cabeça	44,6
Cogumelos	0,24¢/lb	1,7
Leite cru	15¢/100 lb	87,3
Leite processado	20¢/100 lb	104,9
Manga	0,5¢/lb	2,5
Mel	1¢/lb	3,6
Melancia	2¢ - 4¢/100 lb	1,6
Milho-pipoca	6¢/100 lb	0,5
Mirtilo	US\$12/t	1,3
Ovinos	0,5¢/lb	2,4
Ovos	10¢/caixa (30 dúzias)	20,4
Soja	50¢/US\$100	44,3
Suínos	40¢/US\$100	60,9
Total		492,40

⁽¹⁾ 1 libra (peso) = 453,592 g.

Fonte: relatórios anuais (2004–2005) dos respectivos conselhos de produtos (USDA, 2006).

geram cerca de US\$ 500 milhões anuais, que são aplicados na ampliação de mercado para os respectivos produtos agropecuários.

A novidade na *Lei Agrícola* de 1996, relativa aos programas *Checkoff*, é que era a primeira vez que uma lei agrícola delegava autoridade ao Ministério da Agricultura para criar programas de promoção para qualquer produto de origem agropecuária. Anteriormente, um programa de promoção financiado por contribuições compulsórias não podia ser instituído antes da autorização explícita do Congresso. Com a LPPA, o ministro passou a ter amplos poderes para estabelecer novos programas *Checkoff*, seja por sua própria iniciativa ou por demanda das cadeias produtivas. A Fig. 1 mostra a tramitação do processo de aprovação de um programa de promoção agropecuário nos Estados Unidos.

Os *Checkoff* são administrados pelo *National Commodity Promotion Boards* (conselhos nacionais) ou simplesmente *Boards*, formados por representantes das cadeias produtivas, entre produtores, processadores e, em alguns casos, importadores e representantes do público em geral. Os membros dos conselhos são indicados pelo setor privado e nomeados pelo ministro, com a missão de conduzir projetos direcionados à pesquisa, educação do consumidor, propaganda genérica, promoções de venda, informações ao produtor, desenvolvimento de mercado e melhoria da comercialização, distribuição e utilização dos produtos da agricultura. Os valores das contribuições que incidem sobre os segmentos da produção, processamento ou da importação são sugeridos pelos conselhos e fixados pelo ministro. Os conselhos são responsáveis pelo recolhimento das contribuições das suas respectivas cadeias produtivas (BECKER, 1996).

A supervisão geral dos programas de promoção cabe ao Ministério da Agricultura (Usda). Por meio de portarias, o ministério aprova o estabelecimento de cada programa nacional e

supervisiona sua implementação. O ministro aprova, ainda, os orçamentos, os planos e os projetos elaborados por conselho, delegando essas responsabilidades a uma de suas agências, a *Agricultural Marketing Service (MAS)*⁶. Dentro do AMS, a seção especializada no produto supervisiona o respectivo programa. A aprovação inicial e a continuidade dos programas são verificadas por meio de referendos convocados pelo ministro, no universo dos produtores filiados ao programa.

Pelo menos a cada 5 anos, cada conselho deve submeter o programa – sob sua administração – à avaliação de eficácia por grupo independente, para verificar se esse conselho está alcançando seus objetivos e gerando os benefícios previstos. Algumas universidades agrícolas americanas possuem centros especializados para avaliar os impactos socioeconômicos dos programas *Checkoff*, tais como o *Cornell Commodity Promotion Research Program (CCPRP)*⁷ e o *National Institute for Commodity Promotion Research and Evaluation (NICPRE)*⁸, e vários relatórios e artigos técnicos são produzidos sobre o assunto (KAISER; DONG, 2006; KAISER; REBERTE, 1996; DAVIS et al., 2001). O Usda submete relatórios anuais de desempenho técnico-financeiro de cada programa às Comissões de Agricultura da Câmara e do Senado. A Fig. 2 mostra o processo de avaliação de desempenho dos programas *Checkoff* nos Estados Unidos.

Os programas *Checkoff* cresceram tanto nos Estados Unidos que, na década de 1990, de cada 10 produtores americanos, 9 contribuíam para algum tipo de programa de promoção agropecuária (voluntário ou compulsoriamente). Muitos grupos de produtores preferem o *Checkoff* compulsório para evitar os “caronas”, produtores que não contribuem, mas que são beneficiados economicamente pelos programas financiados por outros. Existe, também, a crença de que esforços voluntários têm sido ineficazes e com a globalização dos mercados as contribuições

⁶ Usda/AMS <http://www.ams.usda.gov/>.

⁷ CCPRP <http://commodity.aem.cornell.edu/index.htm>.

⁸ NICPRE <http://commodity.aem.cornell.edu/nicpre/nicpre.htm>.

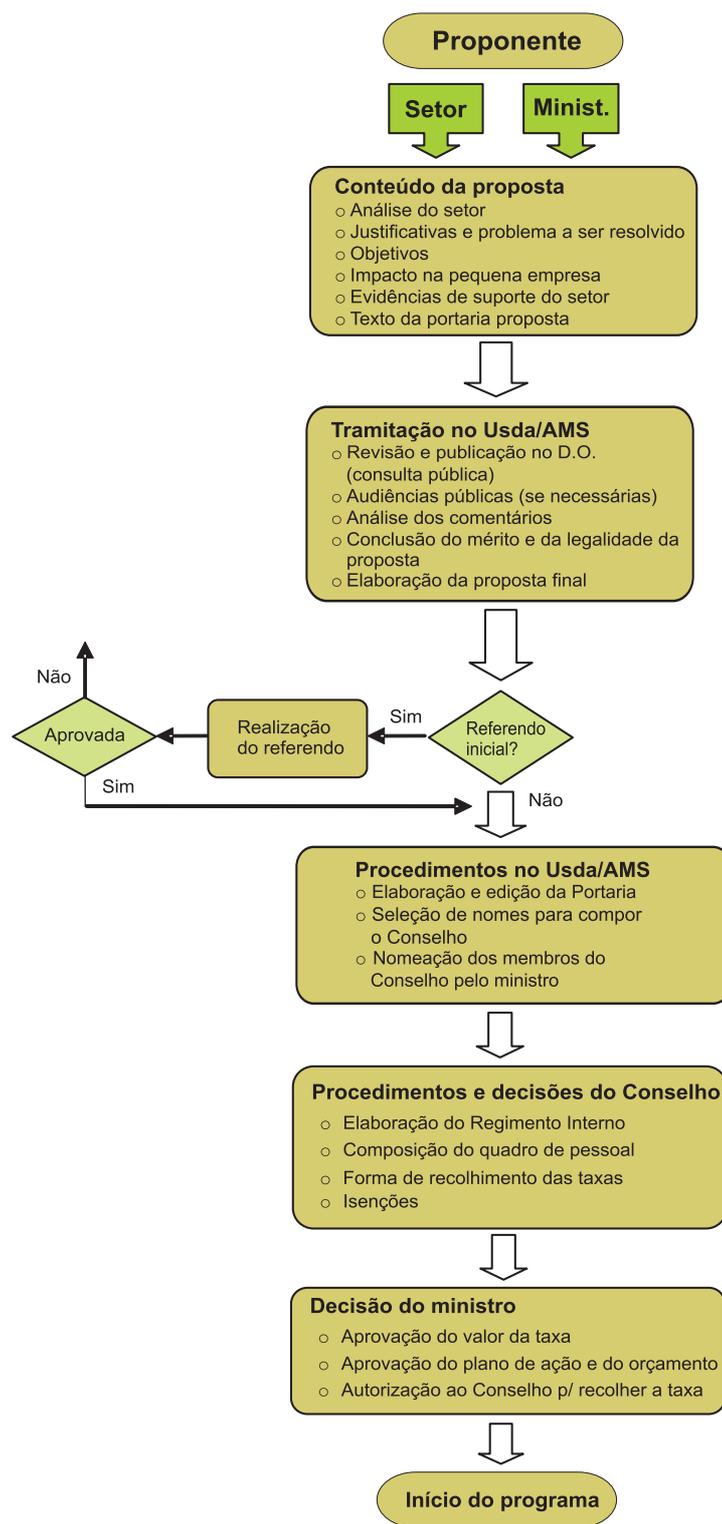


Fig. 1. Fluxograma ilustrando a tramitação do processo de submissão e aprovação de um programa de promoção de produtos agropecuários nos Estados Unidos.

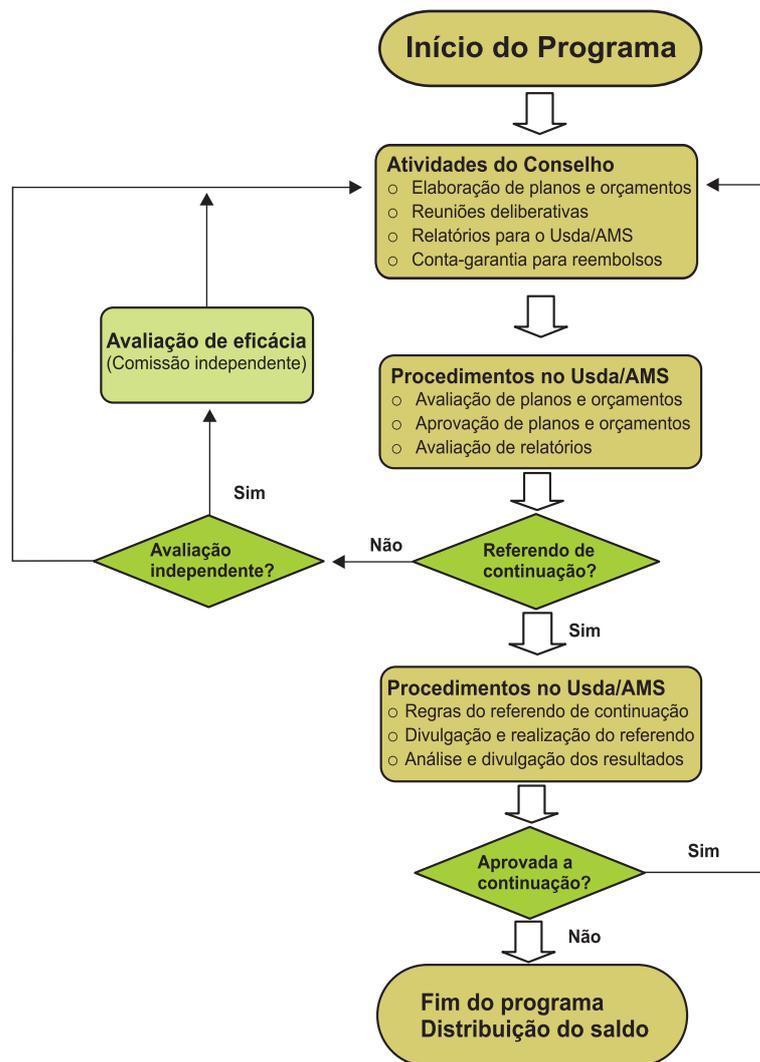


Fig. 2. Fluxograma do andamento do programa *Checkoff* nos Estados Unidos e da avaliação do seu desempenho.

obrigatórias são importantes fontes de financiamento para a promoção das *commodities* americanas no exterior (BECKER, 2007).

Pedidos de autorização de novos *Checkoff* têm sido aprovados prontamente pelo Ministério da Agricultura, para estimular a demanda por produtos agropecuários. Com a globalização dos mercados agrícolas, o aumento da competição estrangeira tem motivado produtores a procurarem novas fontes de financiamento (públicas e privadas),

para a promoção de vendas de alimentos e produtos agropecuários no exterior (BECKER, 2004).

Atualmente, existem cerca de 18 programas *Checkoff* em plena atividade, contemplando diversos produtos agropecuários. Entretanto, a partir de 2001, ações judiciais contra os *Checkoff* tornaram-se freqüentes, demandando aprimoramentos na implementação da lei e na execução dos programas. Alguns casos são citados a seguir.

Ações judiciais contra os programas *Checkoff*

Produtores rurais atingidos pela *LPPA* têm questionado os programas *Checkoff*, argumentando que a cobrança de taxas compulsórias estaria forçando-os a apoiarem mensagens de propaganda que eles não concordam, violando seus direitos de livre expressão (i.e., *Primeira Emenda à Constituição Americana*). De janeiro de 2003 a maio de 2007, cerca de 14 casos judiciais contra programas *Checkoff* estavam pendentes em diversas cortes americanas (NALC, 2007).

Geralmente, a *Primeira Emenda* proíbe o governo de controlar o conteúdo da “mensagem privada” e pode impedi-lo que obrigue indivíduos a expressarem certos pontos de vista ou de pagar subsídios por mensagem que eles reprovam. Entretanto, o direito de falar ou abster-se de falar não é absoluto. Cortes de justiça podem analisar o contexto e o objetivo da mensagem, e permitir maior controle do governo em alguns tipos de mensagem do que em outras.

Considerando os questionamentos aos programas *Checkoff*, geralmente as cortes têm baseado seus argumentos em três doutrinas: “mensagem comercial”, “mensagem forçada” e “mensagem governamental” (VIÑA, 2005), as quais têm criado jurisprudência para os casos relacionados à violação da *Primeira Emenda*, cujos conteúdos são assim definidos:

- Mensagem comercial – É aquela que propõe uma transação comercial ou que é relacionada exclusivamente com os interesses econômicos do orador e sua audiência. O governo pode controlar mensagens comerciais e mesmo banir mensagens enganosas ou falsas, ou propagandas de produto ilegais. No entanto, as cortes têm resistido em colocar os *Checkoff* unicamente dentro desta doutrina.
- Mensagem forçada – A *Primeira Emenda* tem sido interpretada como um salvaguarda contra ações do governo de

obrigar indivíduos a expressarem pontos de vista ou pagar subsídios para divulgar mensagens das quais eles discordam. Os casos contra os *Checkoff* têm sido, tradicionalmente, analisados dentro dessa categoria.

- Mensagem governamental – Geralmente, as cortes têm permitido ao governo controlar o conteúdo da mensagem quando ele é o orador, ou quando ele seleciona entidades privadas para comunicar a sua própria mensagem. Desde que o governo baseie suas ações em objetivos legítimos, ele pode se expressar mesmo que cidadãos discordem do conteúdo da mensagem. Com raras exceções, o governo pode difundir uma mensagem de conteúdo orientado. Quando o governo se comunica, por exemplo, para promover suas próprias políticas, ele está sendo responsável por sua defesa diante do eleitorado e do processo político. Analisando se a doutrina “mensagem governamental” é aplicável aos casos *Checkoff*, as cortes consideram a responsabilidade e o controle do governo sobre a palavra em questão. Quanto mais controle o governo exerce, mais provavelmente ele estará determinado a ser o orador. Enquanto não se define o escopo da doutrina “mensagem governamental”, seu efeito continuará amplo e poderá prover imunidade aos programas *Checkoff* do escrutínio da *Primeira Emenda*.

Atento a essas questões legais, por meio da *LPPA*, o Congresso Americano, em sua seção 501, declarou que os programas de promoção genérica de produtos agropecuários são de interesse público nacional e vitais para o bem-estar da economia agrícola (FARM BILL, 1996). Declarou, ainda, que a lei não foi designada para restringir, proibir ou substituir as atividades de promoção de quaisquer indivíduos ou de grupos de indivíduos. Com essas salvaguardas, o Ministério da Agricultura, em conjunto com os conselhos nacionais, tem construído a defesa dos programas *Checkoff*.

Dentre as ações jurídicas mais relevantes, destacam-se três casos pela contundência e repercussão das decisões da Suprema Corte (GOLDSTEIN, 2005; NALC, 2007; VIÑA, 2005). O primeiro diz respeito ao *Checkoff* das frutas (USDA vs. Wileman Brothers & Elliot Inc.), no qual, em junho de 1997, a corte decidiu que as taxas compulsórias para promoção dos produtos, estabelecidas na *Lei Agrícola* de 1937, eram legais e não violavam o direito constitucional de livre expressão dos produtores. O segundo caso, o *Checkoff* dos cogumelos (United Foods vs. Usda), em junho de 2001, a Corte decidiu contra as taxas compulsórias, argumentando que violavam a *Primeira Emenda*, por financiarem propagandas genéricas que alguns produtores não concordavam. Os produtores reclamantes preferiam usar seus recursos para promover seus próprios produtos individualmente. Além disso, as atividades de propaganda genérica não provaram ser necessárias ou mais eficientes do que os anúncios individuais. Com essa decisão, o conselho que administra o respectivo *Checkoff* votou na redução do valor das taxas compulsórias e no remanejamento dos recursos para atividades não promocionais, tais como pesquisa em atributos funcionais e nutricionais dos cogumelos. O terceiro caso de maior relevância é o do Programa de Promoção da Carne Bovina (*Beef Checkoff*), cujos resultados poderão nortear futuras decisões da Suprema Corte.

Principais ações contra o *Beef Checkoff*

Charters versus Usda

O *Beef Checkoff*, autorizado pelo *Beef Act*, de 1985, foi estabelecido como um programa de auto-ajuda para apoiar as atividades de propaganda genérica, promoção, pesquisa e informações sobre a carne bovina. Esse programa foi contestado por vários criadores do Estado de Montana, nos Estados Unidos, que não apoiaram a mensagem financiada pelo programa e alegaram que ele era inconstitucional, pois estaria forçando-os a aderir a uma mensagem que eles não concordavam.

Dois dos reclamantes, Steve e Jeanne Charter, são criadores independentes de Montana, sujeitos ao pagamento da taxa compulsória do *Beef Checkoff*. Como usam práticas diferenciadas de criação e comercialização de gado de corte, contrárias, segundo eles, às visões expressas nas mensagens do programa, eles decidiram questionar a validade constitucional do *Beef Act*. Iniciaram o desafio recusando-se a pagar US\$ 250 de taxas resultantes de duas vendas, totalizando 250 cabeças. Em agosto de 1998, o ministério entrou com uma ação administrativa contra os Charter, para receber as taxas atrasadas, além de multas. Após audiência, o juiz ordenou o pagamento das taxas mais juros de mora e multa, com base na decisão da corte, no caso *Glickman versus Wileman Brothers & Elliot, Inc.* (*Checkoff* das frutas). Os Charter apelaram internamente no ministério, mas o consultor jurídico do ministério decidiu apoiar a decisão do juiz.

Os charters, então, entraram com um pedido de revisão judicial na Corte Distrital de Montana. Contudo, o processo na Corte Distrital ficou pendente, aguardando a decisão da Suprema Corte, no caso *United Foods vs. Usda*. Seguindo a decisão da Suprema Corte contra o *Checkoff* dos cogumelos, os Charter emendaram sua petição, solicitando sua retirada do programa e um reembolso por cobrança ilegal das taxas compulsórias passadas. A Corte Distrital permitiu a inclusão de um grande número de criadores como co-apelantes por meio de moções, tendo em vista que eles também não concordavam com as mensagens produzidas pelo programa.

Em abril de 2002, as moções foram submetidas à Corte Distrital e, em novembro de 2002, essa mesma corte emitiu opinião rejeitando a petição dos Charter, declarando o *Beef Act* constitucional e ordenando o pagamento das taxas atrasadas mais juros e multa. Em dezembro de 2002, os Charter apelaram no Nono Circuito da Corte de Apelação dos Estados Unidos e, em 31 de março de 2004, a corte ouviu as partes e submeteu a apelação dos Charter para decisão. Posteriormente, a corte resolveu aguardar o veredicto da Suprema Corte no caso *Livestock*

Marketing Association (LMA) vs. Usda e, em 23 de maio de 2005, quando a Suprema Corte decidiu a favor do Usda, a Corte de Apelação anulou a pendência do caso *Charter vs. Usda*, porque as partes questionavam o *Beef Act* nos mesmos pontos de *LMA vs. Usda*.

Livestock Marketing Association (LMA) vs. Usda

Em *LMA versus Usda*, a Suprema Corte decidiu por 6 a 3 votos, que o *Beef Checkoff* financia a mensagem do próprio governo, não sendo assim suscetível a um questionamento de inconstitucionalidade por subsídio forçado. A Corte reconheceu que tem aprovado pedido de inconstitucionalidade em casos envolvendo “mensagem forçada” e “subsídio forçado”, mas nunca tinha considerado as implicações constitucionais⁹ do “subsídio governamental forçado” da mensagem do próprio governo. Acrescentou que o governo pode promover programas e políticas com impostos recolhidos das partes protestantes e que o financiamento obrigatório de mensagem governamental por si só não suscita preocupações constitucionais.

A Corte rejeitou o argumento de que o programa *Beef Checkoff* não era “mensagem governamental”, ao contrário, enfatizou que as campanhas promocionais e as mensagens divulgadas são efetivamente controladas e estabelecidas pelo próprio governo federal. A Corte chegou a essas conclusões, primariamente, porque:

- Congresso e ministro providenciam a mensagem dominante do *Beef Checkoff*.
- Todas as mensagens promocionais propostas são revistas e possivelmente rejeitadas ou reescritas pelos técnicos do Ministério da Agricultura.
- Os técnicos do ministério assistem às reuniões e participam delas nas quais as propostas são desenvolvidas. Observando-se o grau de controle do governo

sobre as mensagens promocionais, a corte declarou que a ação do governo baseia-se na doutrina “mensagem governamental” e que solicita a assistência de fontes não-governamentais para divulgar mensagens específicas.

Finalmente, a Corte rejeitou o argumento de que os apelantes foram inconstitucionalmente forçados a endossar uma mensagem com a qual eles discordam porque as promoções usaram o rótulo *America’s Beef Producer*. A Corte declarou que tal argumento envolveu “mensagem forçada”, e não “subsídio forçado”. No entanto, opinou que uma causa de ação “mensagem forçada” não seria adequada se uma das partes pudesse provar que uma propaganda contestável foi atribuída a ela, ou seja, mesmo se um estatuto é constitucional na sua essência, uma parte pode provar que o governo o aplicou de uma maneira inconstitucional.

Possíveis implicações da decisão da Suprema Corte

Em maio de 2005, a Suprema Corte decidiu pela constitucionalidade do programa *Beef Checkoff*. A decisão foi baseada na doutrina “mensagem governamental”, pois o governo supervisiona todos os programas de promoção, controla a mensagem, nomeia todos os membros dos conselhos nacionais, aprova orçamentos e programas e, portanto, as diretrizes são do governo, o qual pode falar, usando recursos privados, em nome da coletividade.

A decisão da Suprema Corte, baseada na doutrina “mensagem governamental”, trará provavelmente fortes implicações para os demais programas *Checkoff*. O desfecho do caso *LMA versus USDA* fortifica a constitucionalidade dos *Checkoff* e fortalece o Congresso em prover apoio promocional a mais produtos agropecuários. Essa regra certamente será usada para defender outros programas contra as alegações de inconstitucionalidade, reavaliando casos já decididos e embasar

⁹ No texto, o termo “constitucional” refere-se sempre à Primeira Emenda (*First Amendment*).

futuras legislações para emendar ou criar novos programas *Checkoff*.

A Suprema Corte já anulou as decisões das cortes de apelação que invalidaram os programas *Checkoff* do leite e da carne suína, e reenviou cada caso, inclusive o *Beef Checkoff*, para reconsideração à luz de sua decisão. Se for provado que esses casos são análogos ao programa *Beef Checkoff*, tudo indica que qualquer corte poderá decidir que esses programas são constitucionais sob a doutrina “mensagem governamental”.

Alguns críticos comentam que essa decisão poderá induzir o Congresso Americano a reconsiderar a autoridade e os propósitos dos programas para conciliar algumas das preocupações levantadas pelas partes ou observadas pelas cortes. O Congresso poderá, por exemplo, considerar a isenção de pagamento das taxas compulsórias de certas categorias de produtos ou produtores que discordam das promoções genéricas, semelhantemente à isenção estabelecida pelo Congresso na *Farm Bill 2002* das pessoas que produzem e comercializam 100 % de produtos orgânicos. Após esse longo período de debates e de ações judiciais, espera-se que mais atenção seja devotada à operacionalidade dos programas *Checkoff* nos Estados Unidos.

Os programas *Checkoff* sob a legislação brasileira

No que se refere à legalidade de um programa com essas características no Brasil, define-se o *Checkoff* como sendo um programa de promoção de determinado produto agropecuário, por contribuições obrigatórias, cobradas da cadeia produtiva beneficiada no momento da venda do produto, e gerenciado pelo setor privado. Uma vez criado esse conceito, pode-se esboçar uma forma de enquadramento e interpretação de tal assertiva à luz da legislação brasileira. Assim, doravante, toda análise feita será sob a ótica do conjunto de regras e princípios do Direito Tributário Brasileiro (AMARO, 2007; BALEEIRO,

2006). Ressalva-se, ainda, que não se pretende, com este documento, aprofundar ou esgotar as figuras jurídicas, mas discorrer sobre um dos caminhos mais prováveis para a criação do programa no Brasil.

Quando se menciona contribuição obrigatória cobrada, se expressa a idéia de um tributo. O próprio artigo 3º do *Código Tributário Nacional* (BRASIL, 1966) define bem o conceito de tributo:

Art. 3º – Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Nesse dispositivo legal, nota-se a característica compulsória do tributo, ou seja, ausência do “elemento vontade” por parte de quem vai pagá-lo, o que remonta o conceito de contribuição obrigatória cobrada (CARRAZZA, 2006).

O Sistema Nacional Tributário assenta-se, no que se refere a seus princípios básicos, espécies, competências e vedações, na Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 2007), o que indica que tal sistema é estruturado pelas bases constitucionais. Para modificação de tal sistema, haveria necessidade de emenda constitucional, que é por excelência o mais difícil mecanismo legislativo de propositura e aprovação pelo Congresso Nacional. Portanto, o desafio do presente trabalho está na identificação de instrumentos legais que possibilitem o financiamento compulsório do programa por permissões constitucionais já existentes.

Dentre as várias espécies tributárias consagradas de maneira taxativa pela CF (impostos, taxas, contribuição de melhoria, etc.), destaca-se a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), por suas características específicas descritas no tópico seguinte. Complementarmente, discutiu-se a existência de normas constitucionais que indicam diretrizes para planejamento e execução da Política Agrícola Brasileira e o fenômeno da parafiscalidade.

Viabilidade jurídica de financiamento do programa por meio da Cide

Por suas características peculiares, a Cide enunciada no artigo 149 da CF de 1988 (BRASIL, 2007) é a uma das vias legais mais adequadas a atender os objetivos de uma proposta de programa de promoção de produtos agropecuários no Brasil. A Cide é um tributo instituído pela União, por lei, que tem como escopo de atuação as áreas sociais de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas.

Ao definir o que vem a ser Cide, a própria CF descreve a vinculação obrigatória entre os recursos arrecadados com tal tributo e a referida área de aplicação, ou seja, a lei que cria uma determinada Cide apresenta sua finalidade e declara que todo o recurso arrecadado será convertido para o cumprimento do objetivo explícito na própria lei. Essa obrigação legal garante que a arrecadação de uma determinada Cide não se transforme em verba disponível para o Orçamento da União.

Outra questão importante é que, além da vinculação com sua finalidade, a Cide permite a gestão dos recursos tributários pelo Setor Privado. Para tanto, basta que a lei defina qual será o órgão planejador e executor do programa a ser financiado por uma determinada Cide. Assim, no que tange a interesse de categoria profissional ou econômica, a Cide pressupõe a existência de órgão especializado, sendo factíveis a estruturação e a gestão pelo Setor Privado. Portanto, tal característica é típica do fenômeno da parafiscalidade, que será tratado de forma mais específica adiante. Vale destacar que, por se tratar de recursos fiscais, a entidade gestora passará por periódicas auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU).

Política agrícola e a participação do Setor Privado

O texto constitucional brasileiro foi construído dentro de uma lógica política, cuja

idéia central é desenhar o Estado Democrático de Direito a ser desenvolvido no País. No tocante à Política Agrícola, a CF de 1988 destaca, num capítulo próprio, suas diretrizes fundamentais a serem atingidas. O artigo 187 de nossa Carta Magna declara expressamente que

... a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transporte...

De maneira específica, os incisos I, II e III destacam os instrumentos fiscais, a garantia de comercialização e o incentivo à pesquisa e à tecnologia.

Adicionalmente, num contexto infraconstitucional, existem as leis nº 8.171/91 e 8.174/91, que tratam da Política Agrícola, destacando a participação do Setor Privado na construção e na execução de políticas para o desenvolvimento do Setor Primário.

O fenômeno da parafiscalidade

Com o advento do Estado, regido pelos mandamentos constitucionais, este assumiu compromissos sociais e econômicos a serem promovidos e realizados em todas suas dimensões. Entretanto, ao longo do tempo, o próprio Estado tem se mostrado insuficiente para concretizar todas as diretrizes a ele impetradas por ordem constitucional. Assim, criaram-se meios de descentralização de suas políticas, transferindo a órgãos específicos o direito de atuar em determinados setores. Um desses meios é a parafiscalidade.

A parafiscalidade é um mecanismo que visa criar e utilizar receitas extraordinárias de aplicação direcionada, geridas por organismos interessados e beneficiados por essas receitas. Destacam-se as seguintes características deste fenômeno:

- A não-contabilização dos recursos no Orçamento da União.
- A aplicação especial e restrita dos recursos fiscais.
- O poder de planejar e de executar o uso de recursos – delegado por lei –, por

meio de órgãos descentralizados. Esses órgãos podem ser (e são em sua maioria) de caráter privado.

No Brasil, o maior exemplo desse fenômeno é o chamado Sistema S (e.g. Senac, Senai e Senar). Nesse sistema, geralmente as contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria correspondente e se destinam ao financiamento de atividades que visem o aperfeiçoamento profissional. As receitas arrecadadas são repassadas a entidades privadas que devem aplicá-las conforme previsto nas respectivas leis que as instituíram. Um exemplo próximo é o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), uma instituição de direito privado, paraestatal, mantida pela classe patronal rural.

Embora tradicionalmente as instituições do Sistema S sejam voltadas para o aperfeiçoamento profissional, não há restrição legal para criação de outras instituições com outros objetivos. Um bom indicador disso é o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), que tem como objetivo fomentar o desenvolvimento sustentável, a competitividade e o aperfeiçoamento técnico das micro e pequenas empresas, notadamente no campo da economia, administração, finanças e legislação. Ou seja, o Sebrae trouxe outro objetivo cujo foco não está direcionado ao aperfeiçoamento de mão-de-obra especializada.

Considerações sobre a tramitação do Projeto de Lei

Para evitar possíveis embaraços jurídicos e demandas nos tribunais, não se aconselha a criação de uma única pessoa jurídica como órgão gestor de um programa de produtos distintos. Sob o ponto de vista organizacional, um órgão central como gestor de um programa nacional parece ser a estrutura ideal, mas sob o ponto de vista jurídico tributário, tal formatação poderia dar margem a contestações. Com uma instituição única, haveria um fundo único, e, por isso, difícil de

evidenciar se cada cadeia produtiva estaria sendo beneficiada diretamente pela arrecadação do seu respectivo produto e se parte do valor arrecadado estaria sendo destinado à manutenção da estrutura única.

Considerando-se que no Brasil somente lei pode criar tributo, cada projeto de lei deverá autorizar e especificar sobre qual produto incidirá tributação e qual o objetivo desse tributo, isto é, promoção de promoção de um determinado produto agropecuário. Posteriormente, o projeto será regulamentado por decreto. Portanto, por questões legais tributárias, não seria prudente criar um único programa nacional de promoção de produtos, mas um programa para cada produto, devido à exigência de especificidade do tributo. Assim, cada lei deverá especificar o produto a ser tributado, estabelecer o valor da contribuição compulsória e autorizar a criação da pessoa jurídica que deverá administrar o respectivo programa, como por exemplo: Seappa¹⁰, Café, Seappa – Carne Bovina, e Seappa – Soja, etc.

Deve-se ter em conta que, o projeto de lei que dispõe sobre matéria tributária é de iniciativa privativa do presidente da República, conforme artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea b, da CF. O presidente da República pode solicitar urgência para apreciação do projeto e, caso não haja manifestação nem da Câmara dos Deputados, nem do Senado Federal num prazo final de 45 dias, todas as deliberações legislativas devem ser paralisadas, com exceção das que tenham prazo constitucional, até que o projeto seja votado.

Uma vez discutido, votado e aprovado numa das casas legislativas, o projeto é enviado e revisto pela outra, que pode aprovar ou rejeitar. Em caso de qualquer emenda, ele volta à casa iniciadora. A casa (na qual tenha sido concluída a votação) envia o projeto ao presidente da República que, aquiescendo, o sanciona.

A regulamentação é feita pelo Poder Executivo, por meio de decreto assinado pelo

¹⁰Sugestão de nome do órgão especializado: Serviço de Apoio a Promoção de Produtos Agropecuários (Seappa).

ministro da área competente, ou seja, Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Após a regulamentação, conforme descrito em lei, é criada a pessoa jurídica de direito privado que terá estatuto próprio a ser redigido e aprovado por seu Conselho Deliberativo.

Conclusão

Do presente estudo, conclui-se que as legislações que respaldam o Sistema S e a Cide aplicam-se, também, aos programas de promoção de produtos agropecuários no Brasil, com o objetivo de fortalecer o agronegócio nacional, por meio de contribuições compulsórias do Setor Produtivo. Por isso, devido às diferenças entre os sistemas legais – brasileiro e americano –, a trajetória legislativa de criação do referido programa no País deve ser diferente daquela adotada nos Estados Unidos. Enquanto, nos Estados Unidos, uma lei geral de promoção autoriza o ministro da Agricultura a criar tantos programas quantos forem os produtos de interesse, no Brasil, cada produto constitui um tributo, sendo por isso objeto de lei específica.

Qualquer projeto de lei que dispõe sobre matéria tributária é de iniciativa do presidente da República e como tal deve ser preparado pelo Poder Executivo e encaminhado para apreciação e votação do Congresso Nacional. Sendo aprovado nas duas casas, o presidente da República sanciona a lei que será regulamentada pelo Poder Executivo, por meio de decreto do ministro da Agricultura, criando-se, posteriormente, as pessoas jurídicas de direito privado que serão responsáveis pela gestão dos respectivos programas.

Referências

ABAG. Associação Brasileira de Agribusiness. **Propostas do agronegócio para o próximo Presidente da República**. São Paulo: Abag, 2006. 15 p. (Caderno Especial Abag. Encarte da Revista *Agroanalysis*, edição de maio, 2006, sobre o 5º Congresso Brasileiro de Agribusiness).

ALSTON, J. M.; FREEBAIRN, J. W.; JAMES, J. S. Levy-funded research choices by producers and society. **The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics**, Victoria, v. 48, n. 1, p. 33–64, 2004.

ALSTON, J. M.; PARDEY, P. G.; SMITH, V. H. Revamping agricultural research policies in industrialized countries. **Biotechnology and Development Monitor**, Amsterdam, n. 43, p. 19-22, 2000.

AMARO, L. **Direito tributário brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 512 p.

ARMBRUSTER, W. J.; NICHOLS, J. P. Commodity Promotion Policy. In: **The 2002 Farm Bill: Policy options and consequences**. Chicago: Farm Foundation, 2001. p. 195-200.

ASSIS, A. G.; BELLINI, J. L.; MARTINS, P. C. Grupos de interesse na agricultura: o caso dos Estados Unidos. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 14, n. 1, p. 62-67, jan./fev./mar. 2005.

BALEIRO, A. **Direito tributário brasileiro**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. 1063 p.

BECKER, G. S. **Agricultural Marketing and Regulatory Provisions of the 1996 Farm Bill**. Washington, DC: National Library for the Environment, 1996. (CRS Report for Congress, 381).

BECKER, G. S. **Federal Farm Promotion (“Check-Off”)**. Washington, DC: The Library of Congress, March 25, 2004 (CRS Report for Congress 95-353).

BECKER, G. S. **Federal farm promotion (“Check-Off”) programs**. Washington, DC: The Library of Congress, April 17 2007. (CRS Report for Congress 95-353).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> >. Acesso em: 08 maio 2007.

BRASIL. Lei nº 5. 172, de 25 de Outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Denominado Código Tributário Nacional pelo art. 7º do Ato Complementar nº 36, de 13 de março de 1967, Alterada pela Lei Complementar nº 118, de 09 de fevereiro de 2005.

CARRAZZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. 1041 p.

DAVIS, G. C.; CAPPS JR., O. ; BESSLER, D. A.; LEIGH, J. H.; NICHOLS, J. P.; GODDARD, E. **An economic evaluation of the Pork Checkoff Program**. College Station: Texas A&M University— Department of Agricultural Economics, 2001. (Department Technical Report, 01).

FARM BILL. **Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996**. Public Law 104-127, Title V, Sec.

501, Apr. 4, 1996, 110 Stat. 1029. Disponível em: <<http://www.agriculturelaw.com/legis/farmbill.htm>> . Acesso em: 08 maio 2007.

GOLDSTEIN, T. **Analysis:** Commodity Promotion and Government Speech. *Scotusblog – Supreme Court of the United States Blog*, Monday, May 23, 2005. Disponível em: <http://www.scotusblog.com/movabletype/archives/2005/05/commodity_promo.html> . Acesso em: 08 maio 2007.

KAISER, H. M.; REBERTE, J. C. Impact of generic fluid milk advertising on whole, owfat, and skim milk demand. *Journal of Dairy Science*, Champaign, v. 79, p. 2284-91, 1996.

KAISER, H. M.; DONG, D. **Measuring the impacts of generic fluid milk and dairy marketing.** Ithaca, NY: Department of Applied Economics and Management—Cornell University, 2006. 30 p. (NICPRE. Research Bulletin, July 2006).

NALC. The National Agricultural Law Center. The National Law Center: Checkoff Programs. 2007. Disponível em: <<http://www.nationalaglawcenter.org/readingrooms/checkoff/>> . Acesso em: 09 maio 2007).

USDA. **Agricultural Marketing Service.** <<http://www.ams.usda.gov/>> . Acesso em: 02 maio 2006).

VIÑA, S. R. **Farm product “Check-off” programs: a constitutional analysis.** Washington, DC: The Library of Congress—Congressional Research Service, 2005. 16 p. (CRS Report for Congress, 32-957).

Anexo I

Súmula da Lei de Promoção de Produtos Agropecuários dos Estados Unidos

Introdução

O Título V da *Lei Agrícola (Public Law 104–127, April 4 1996 – Federal Agriculture Improvement And Reform Act Of 1996 – Fair 1996)* trata da Promoção Agropecuária. Inserida nessa lei e no Código Civil dos Estados Unidos, está a *Comodity Promotion Law*, a Lei de Promoção de Produtos Agropecuários (LPPA) (FARM BILL, 1996), que regulamenta, em detalhes, o estabelecimento e a execução de programas nacionais de promoção de produtos agropecuários, conhecidos como *Checkoff*. Portanto, são programas criados com respaldo legal do Congresso Nacional americano.

O *Checkoff* envolve várias atividades de promoção, pesquisa, e difusão de conhecimentos e informações (técnica e mercadológica), para produtores, processadores, agroindustriais e consumidores, visando a expansão de mercados dos produtos de origem agropecuária, seja pela abertura de novos mercados ou pelo desenvolvimento de novos usos para os produtos. As atividades são custeadas com recursos de fundos, específicos por produto, arrecadados das respectivas cadeias produtivas. São fundos advindos de taxas, cobradas compulsoriamente, dos produtores e, em alguns casos, da respectiva agroindústria e de importadores filiados ao programa.

Aspectos relevantes na criação e no funcionamento do *Checkoff*

- A decisão foi do Congresso Nacional americano, que declarou ser de interesse público nacional e vital para a economia agrícola dos Estados Unidos, a criação de programas de promoção, visando expandir mercados e desenvolver novos usos para os produtos agropecuários.
- No passado, era o Congresso que autorizava o Poder Executivo a criar novos programas. Com o advento da LPPA, a partir de 1996, o ministro da Agricultura passou a ter autonomia no estabelecimento de novos programas *Checkoff*.
- O programa é financiado por produtores rurais e, em alguns casos, também pela agroindústria e importadores que operam com o produto.
- O programa viabiliza a divulgação de informações sobre produção, processamento e valor nutricional dos produtos de origem agropecuária, com o objetivo central de manter e expandir mercados, aumentar a demanda, desenvolver novos usos, sempre visando beneficiar o conjunto de produtores, processadores e importadores dos produtos contemplados com o *Checkoff*.

- Sob a supervisão do Ministério da Agricultura (Usda), os programas são estabelecidos com base na LPPA, procurando atender a objetivos e políticas nacionais para o setor agrícola, apoiando a produção, o processamento e o marketing do produto, sempre com vistas à expansão de mercado e ao fortalecimento das cadeias produtivas.
- Pequenos produtores também são beneficiados, em particular, dada a escassez de recursos que possuem, individualmente, para custear atividades de promoção de seus produtos.
- Os programas são avaliados periodicamente para medir o alcance de seus objetivos. Essas avaliações são realizadas por comitês externos e os resultados são apresentados ao Ministério da Agricultura e ao público em geral.
- Anualmente, o Ministério da Agricultura divulga, para as Comissões de Agricultura do Congresso, todas as informações relativas às despesas realizadas e aos resultados alcançados.

Aspectos relevantes na regulamentação da lei

Do objeto

- Seu objeto é autorizar ao Ministério da Agricultura a estabelecer e implementar programas de promoção genérica, pesquisa e marketing, visando o fortalecimento das cadeias produtivas, por meio da melhoria da imagem dos produtos, da expansão dos mercados e do desenvolvimento de novos usos para os produtos. Essa regulamentação não veda o direito de qualquer indivíduo de produzir, promover, comercializar ou importar produtos.

Das portarias

- Ao Ministério da Agricultura é dada a liberdade de editar portarias de

abrangência nacional, aplicáveis aos produtores, agroindustriais e/ou importadores de produtos agropecuários, caso esses estejam sujeitos a taxas compulsórias.

- As portarias podem ter origem no ministério ou a ele submetido, seja por uma organização de produtores ou por qualquer cidadão que sinta afetado pela edição da portarias do ministério. Antes da sua implementação, toda portaria fica sujeita à consulta pública e pode receber emendas.

Dos conselhos (*Boards*)

- Os conselhos para conduzir os *Checkoff* são estabelecidos por portarias.
- Os membros dos conselhos, em número que varia para cada produto, são nomeados pelo ministro da Agricultura, ouvida a cadeia produtiva, que faz a indicação de seus representantes; importadores sujeitos a taxas compulsórias também têm representação no respectivo Conselho.
- Os critérios de composição dos conselhos são estabelecidos em portaria, observando a distribuição geográfica da produção e da importação do produto.
- De 3 a 5 anos, as estatísticas de produção e de importação são analisadas, visando alterações na representatividade dos conselhos.

Da competência dos conselhos

- É estabelecida em cada portaria.
- Os conselhos devem se pautar pelas instruções da portaria e realizar a coleta das taxas compulsórias.
- Estabelecer normas complementares e recomendá-las ao Ministério, visando boa administração da portaria.
- Estabelecer e executar as atividades de promoção, pesquisa e difusão de conhe-

cimentos e informações sobre o produto, contratando pessoas e consultores para assisti-lo nessas atividades.

- No início de cada ano fiscal, submeter ao ministro os valores das taxas compulsórias e o orçamento anual para cada atividade que será executada no próximo ano.
- Contrair financiamentos para iniciar a implementação da portaria e firmar contratos ou acordos para conduzir suas atividades.
- Manter o ministro informado sobre a execução dos orçamentos, as minutas das reuniões e qualquer outra informação que for solicitada em relação aos programas.
- Investigar e relatar ao ministro as reclamações de violação da portaria.

É vedado aos conselhos

- Usar recursos para influenciar qualquer legislação ou política e ações governamentais que não sejam para recomendar emendas à portaria.
- Se envolver em qualquer anúncio ou propaganda enganosa ou que deprecie outro produto agropecuário.

Da execução do Orçamento

- As atividades, planos e projetos de promoção, pesquisa ou difusão de informações e seus respectivos orçamentos são detalhados na portaria e devem ser submetidos à apreciação do Ministério.
- O orçamento é submetido antes do início do ano fiscal e – tão freqüente quanto for necessário –, durante o ano fiscal.
- Os custos com a realização de referendos, bem como da implementação, administração e supervisão da portaria devem ser reembolsados ao Ministério.
- A portaria pode autorizar o ministro a conceder isenções de taxas a uma

quantidade mínima de produtos comercializados e o conselho, para pedir salvaguardas contra o uso impróprio da isenção.

Das taxas compulsórias

- São pagas pelos produtores ou processadores do produto agropecuário produzido e comercializado no País, e por importadores do produto motivo da portaria.
- São recolhidas pelo conselho, no tempo e forma prescritos na portaria.
- O valor da taxa é sugerido pelo conselho ao ministro e, depois de aprovada, entra em vigor por meio de portaria. A alteração no valor da taxa só é possível por referendo.
- Multas e juros por atraso podem ser previstos na portaria.
- Recursos disponíveis podem ser investidos em aplicações financeiras vinculadas ao Banco Central (Bacen).
- Entre a data de vigência da portaria e o resultado do referendo para execução do programa, o conselho deve manter uma conta-garantia para possíveis reembolsos de taxas compulsórias, depositando o equivalente a 10 % dos valores recolhidos em taxas.
- Contribuintes podem reclamar, reivindicando o reembolso do valor pago em taxa compulsória durante o tempo entre a vigência da portaria e o resultado do referendo, caso não concordem com a portaria.
- A conta-garantia é encerrada com a aprovação do referendo e os fundos ficam disponíveis para o conselho.

Dos referendos

- Pode ser prevista na portaria a realização de um referendo inicial, para decidir se os contribuintes potenciais são favorá-

veis a sua implantação durante um certo período de tempo definido na portaria. A cadeia produtiva pode ser solicitada pelo Ministério a custear o referendo.

- Durante o período de vigência da portaria e de funcionamento do programa, novos referendos podem ser solicitados pelos contribuintes para votar pela continuação ou não da portaria, conforme nela previsto.
- Num referendo, uma portaria pode ser aprovada pela maioria das pessoas votantes, por pessoas que votaram pela aprovação (e que representam o maior volume do produto agropecuário) ou pela maioria das pessoas que votaram pela aprovação e que também representam o maior volume do produto agropecuário.

Da revisão das portarias, processos administrativos, judiciais e penalidades

- Pode-se entrar com ações contra o Ministério, questionando-se as ilegalidades na portaria, requerendo sua modificação ou isenção da taxa nela prevista.
- Nos atos processuais, estão previstos recursos à Corte de Apelação das comarcas locais e à Suprema Corte.
- Os procedimentos sobre todos os ritos e andamentos processuais seguem normas previstas em lei, podendo envolver ou não a Corte Distrital, no caso de apelação, e a Procuradoria-Geral da

União, no caso de violação da lei ou de sua regulamentação.

- O Ministério da Agricultura tem autoridade e poderes para aplicação de multas ao contribuinte que violar a portaria ou norma por ele editada. As penas são aplicadas para cada violação e por dia de descumprimento da portaria.

Das investigações e do poder de intimação

- O Ministério da Agricultura tem poderes para realizar investigações que considerar necessárias quando ocorrer qualquer violação da LPPA ou de sua regulamentação.

Da suspensão ou do encerramento de portarias

- Se uma portaria não for aprovada no referendo, o ministro deve suspender ou encerrar o recolhimento das taxas dentro de 180 dias, após a decisão, e encerrar as atividades daquele programa.

Dos efeitos sobre outras leis

- A LPPA e sua regulamentação não devem sobrepor qualquer outra lei federal ou estadual, visando a promoção ou pesquisa relacionada ao produto.
- Ministro da Agricultura pode editar tantos regulamentos quantos forem necessários, no exercício de suas funções, para adequar a execução do programa.