

O PLANO DE RETENÇÃO, O FUNCAFE E OS DANOS CAUSADOS AOS EXPORTADORES

A Curta Vida do "Plano de Retenção de Café" e o Malogro na Consecução de Seus Objetivos Iniciais

Em 19 de maio de 2000, o Brasil, juntamente com outros países produtores e exportadores de café, celebrou em Londres um Tratado, denominado “Coffee Retention Plan”.

A ideia que norteou a realização desse Plano foi a de buscar o equilíbrio entre a oferta e a demanda de café no mercado internacional, reduzindo a volatilidade de preços então existente.

Focados nessas premissas, concluíram os representantes dos países participantes daquele Tratado que para tanto seria necessário alcançar-se, em uma fase inicial, a retenção de pelo menos 20% do volume de café normalmente exportado por cada país participante, volume esse a ser estocado preferencialmente em armazéns governamentais.

O café assim retido deveria, então, ser liberado para a comercialização apenas quando a sua cotação ultrapassasse US\$ 1,05 por libra-peso.

Entre nós, a instituição do plano deu-se através da **Portaria Interministerial nº 197**, criada em 15 de junho de 2000 pelo Governo Federal, através dos Ministérios de Estado da Agricultura e do Abastecimento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

A referida Portaria condicionou a emissão dos Registros de Venda (“RV”), a partir de junho de 2000, ao depósito em armazéns oficiais do equivalente a 20% da quantia constante do RV. Condição ainda a autorização para embarque dos Registros de Exportação (“RE”) à existência de cláusula que declarasse estar a quantidade constante do RE amparada em Certificado de Retenção emitido pelo Governo Federal.

Assim e com fundamento em tal Portaria, o Ministro de Estado da Agricultura e do Abastecimento editou a Instrução Normativa nº 4 aos 15 dias de junho de 2000, que determinou algumas regras que deveriam ser respeitadas no Programa de Retenção de Café, dentre as quais merecem destaque as seguintes: (I) a CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento seria a detentora da atribuição exclusiva de estocagem dos cafés retidos ao Programa; (II) seria instituído um certificado de retenção de café para comprovar a efetiva estocagem do produto nos termos do Plano de Retenção; (III) as despesas com movimentação, armazenagem e seguro obrigatório dos cafés vinculados ao Plano seriam arcadas exclusivamente pelos proprietários; (IV) a liberação dos cafés estocados seria de competência exclusiva do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, de acordo com os prazos e condições que viessem a ser determinados pelo Comitê Coordenador do Plano de Retenção do acordo de criação da Associação dos Países Produtores de Café - APPC.

Contudo, constatando-se que os objetivos maiores do Plano de Retenção não poderiam ser alcançados, as regras e restrições impostas acabaram por ser progressivamente abrandadas até a sua integral extinção.

De fato, no dia 21 de dezembro de 2001 foi publicada a **Portaria 623**, que cancelou a **Portaria 197/2000**, vale dizer, encerrando o Programa de Retenção de Café.

Os Financiamentos de Retenção de Café

Concomitantemente ao surgimento do Plano de Retenção de Café, o Conselho Monetário Nacional instituiu uma linha de crédito com recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - Funcafé, destinada, justamente ao financiamento da retenção de café tipo exportação, que deveria ser depositado na rede oficial de armazéns credenciados.

A linha de crédito era de utilização facultativa por determinados beneficiários, tais como cafeicultores, empresas exportadoras e cooperativas de produção ou de exportação que se interessassem em reter volume do produto, aguardando período mais favorável à sua comercialização e manifestassem concordância com as regras estabelecidas no "Compromisso Internacional de Retenção de Café".

Os financiamentos foram repassados pelo Banco do Brasil, na qualidade de agente financeiro do Funcafé, que exigia, para tanto, a outorga de garantia real consistente na caução do "conhecimento do depósito" e do "warrant", representativos do café retido, dados em favor do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

A retirada do café estocado e caucionado pelo depositante estava condicionada à expressa autorização do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, após a prévia liquidação do financiamento e ao atendimento das condições determinadas pelo "Comitê Coordenador do Plano de Reordenamento da Oferta Mundial de Café".

Posteriormente, abriu-se uma linha de crédito com recursos do Funcafé, mas sem a compulsória retenção de café, o que se fazia mediante a outorga, pura e simples, de caução de cédulas de produtor rural.

Finalmente, foi autorizada a consolidação e o alongamento das dívidas formalizadas até 23 de junho de 2001, envolvendo tanto os financiamentos obtidos pelos exportadores, como também aqueles concedidos a produtores e industriais de café.

Inconstitucionalidade da Portaria Interministerial Nº 197/00

Ocorre que o Plano de Retenção de café baseou-se, entre nós, em regras evidentemente inconstitucionais.

Primeiro, porque pretendeu estabelecer restrições de direitos que não haviam sido amparadas por lei, na concepção jurídica o termo, uma vez que o Plano de Retenção realizado no ano 2000 não instituiu prorrogação ou retomada do plano de 1993.

Além disso, a APPC, uma associação formada por países exportadores de café que tenham subscrito, ratificado o acordo ou a ele aderido, claramente extrapolou as suas atribuições, quando pretendeu estender os efeitos das deliberações a respeito da criação do "Coffee Retention Plan" a países que não são seus membros.

Por fim, os países membros da APPC deveriam adotar as medidas exigidas em seus ordenamentos jurídicos para conferir validade e eficácia interna às referidas decisões. Ocorre que no sistema jurídico brasileiro a validade dos atos internacionais firmados pelo Brasil no âmbito interno depende do cumprimento das seguintes condições:

a) Aprovação do Congresso Nacional, no caso de tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (artigo 49, inciso I. da Constituição Federal). A aprovação é materializada por Decreto Legislativo, assinado pelo Presidente do Senado e publicada no Diário Oficial da União; e

b) Promulgação pelo Presidente da República (artigo 84, inciso VIII da Constituição Federal). Tal promulgação se consubstancia por Decreto Presidencial, igualmente publicado no Diário Oficial da União.

Ambas as exigências, cumpridas no momento da adoção do plano de retenção de café de 1993, foram negligenciadas quando da apreciação do plano de 2000. A conclusão que daí decorre, portanto, é a de que a imposição da realização de depósito compulsório de 20% do volume do café exportado violou claramente normas inseridas na Constituição Federal do Brasil.

Os Danos Sofridos pelas Empresas Exportadoras e Café

Configurada a inconstitucionalidade do Plano de Retenção de Café, o segundo passo seria o de verificar se danos foram causados às empresas exportadoras em virtude de sua imposição pelas nossas autoridades federais.

Tais danos existiram. Com efeito, o preço do café no mercado internacional era, na ocasião em que foram efetuadas exportações sob o regime da retenção obrigatória, muito superior àqueles vigentes à época do término da retenção.

O Plano de 2000 previu que a retenção do café deveria ocorrer enquanto o seu preço se situasse abaixo de US\$ 0,95 (noventa e cinco centavos de dólar norte-americano) por libra-peso e a liberação dos estoques passaria a ocorrer quando a cotação ultrapassasse US\$ 1.05 (um dólar norte-americano e cinco centavos de dólar) por libra-peso.

Assim, um primeiro dano constatado derivou do fato das empresas exportadoras terem sido impedidas, por ato manifestamente inconstitucional, de exportar seu produto a preços superiores aos que seriam obtidos posteriormente ao término da retenção.

Além disso, outras despesas foram impostas às empresas exportadora em virtude do Plano, tais como aquelas advindas do transporte, seguro, taxa de entrada e armazenamento de sacas de café junto aos armazéns da CONAB, etc.

Tais despesas decorrem ainda das taxas de financiamento do próprio Funcafé que, apesar de inferiores a algumas daquelas oferecidas pelo mercado financeiro, seriam consideradas na maioria dos países civilizados como absurdas e usurárias.

Assim, tanto os danos emergentes como os lucros cessantes que vierem a ser apurados e que guardem relação direta com o Plano de Retenção devem ser, segundo entendemos, ressarcidos pela União Federal, inexistindo, no caso, sequer a necessidade de demonstração de culpa do ente público, uma vez que a responsabilidade do Estado é, como sabemos, objetiva, bastando provar o nexo de causalidade entre a ação promovida pelo agente - no caso a União Federal - e o dano causado às vítimas - os exportadores de café.

O Desrespeito ao Tratamento Isonômico que Deveria ter Sido Garantido aos Partícipes do Plano

Quando da realização das consolidações e alongamentos das dívidas formalizadas até 23 de julho de 2001 com amparo no Funcafé, não se respeitou a isonomia de tratamento dispensado aos participantes do mesmo Plano, quais sejam os beneficiários de operações de crédito vinculadas à retenção do café tipo exportação e aos exportadores e as cooperativas.

Ocorreu, na verdade, um evidente tratamento desigual, em prejuízo dos devedores dos contratos de financiamento amparados no Funcafé e vinculados à retenção de café e à exportação.

Tal discriminação gerou as empresas exportadoras uma outra pretensão que nos parece legítima, qual seja aquela de que pleiteiem a renegociação de suas dívidas em condições idênticas às que foram oferecidas aos mutuários de outros contratos de financiamento realizados ao amparo do Funcafé e que também participaram do mesmo programa de retenção.

De fato, o Funcafé surgiu tanto com a finalidade de fomento à produção quanto à industrialização e exportação de café, além de suas atividades correlatas. Não houve, desde seu surgimento, distinção entre as finalidades institucionais do Fundo.

Ocorre que o Conselho Monetário Nacional, ao fixar as diretrizes para a consolidação e refinanciamento das dívidas, definiu critérios distintos para as dívidas decorrentes de operações vinculadas à retenção de café e para as dívidas de outras origens (estocagem), que serviram de lastro para a continuidade do referido programa, de maio de 2001 até dezembro de 2001, quando tal Programa foi extinto.

Tais critérios foram francamente desfavoráveis aos devedores de financiamentos vinculados à retenção compulsória de café, em termos de taxa de juros, prazos e garantias.

O Prazo Prescricional Instituído pelo Atual Código Civil Brasileiro

A origem das questões abordadas neste texto deu-se ainda na vigência do Código Civil de 1916. O atual Código Civil Brasileiro, surgido no ordenamento jurídico positivo em 2002, teve a sua vigência postergada em um ano após a sua publicação do Diário Oficial da União, ocorrida no dia 10 de Janeiro de 2002.

Sendo assim, a partir de janeiro de 2003, as suas regras passaram a ter eficácia plena, dentre as quais aquelas que instituíram novos prazos prescricionais para o exercício das pretensões decorrentes da violação de direitos (art. 189 CC).

Ora, o prazo prescricional da reparação civil passou a ser de três anos, que prevalece, no caso, pelo que dispuseram as normas de integração e interpretação previstas nas chamadas Disposições Transitórias no novo Código Civil brasileiro.

Tal prazo prescricional, segundo parecem estar convencidas a nossa doutrina e jurisprudência, inicia-se em janeiro de 2003. Assim, será de três anos, a partir daquela data, a possibilidade de que qualquer empresa exportadora venha a reclamar, em juízo, danos que tenha sofrido em virtude do Plano de Retenção de Café e do Funcafé.

Nossas Conclusões

Parece-nos, portanto, que o Plano de Retenção de Café foi mais um projeto governamental que não gerou os resultados alcançados, a despeito das melhores intenções que tenham motivado a sua elaboração.

A realidade, contudo, é uma só: da adesão imposta aos exportadores de café resultaram prejuízos.

Quem deve assumi-los?

Na nossa visão, o Estado, representado pela União Federal. Para isso, o acesso ao Judiciário torna-se o único caminho.

Com o reconhecimento da legitimidade dos interesses dos exportares na recomposição de seus prejuízos, além dessa desejável reparação do dano, outro objetivo pode ser alcançado: que o Estado, quando pretender intervir no domínio econômico - função da qual não pode se furtar, sob pena da negação do motivo de sua própria existência -

deverá fazê-la com prudência e zelo, qualidades que buscará talvez com mais frequência, desde que saiba que, a despeito das melhores intenções que possa sustentar, o prejuízo causado aos personagens que forem compulsoriamente convidados a participar do cenário por ele montado deverá ser, também compulsoriamente, ti eles ressarcido.

Fernando Campos Scaff
Professor Assistente Doutor do Departamento de
Direito Civil - concentração em Direito Agrário - da
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
Mestre e Doutor em Direito Civil pela Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo
Advogado em São Paulo