



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 835, de 29 de maio de 2018

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 22/2018

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 835, de 29 de maio de 2018, que autoriza “o acesso aos estoques de milho em grãos do Governo federal do Programa de Vendas em Balcão da Companhia Nacional de Abastecimento aos criadores de aves e suínos e às indústrias de processamento de ração animal de todo o País”.

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: “análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Para a apreciação da Medida Provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

Por meio da Medida Provisória sob consideração, fica “autorizado o acesso imediato aos estoques de milho em grãos do Governo federal do Programa de Vendas em Balcão - PROVB da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab aos criadores de aves e suínos e às indústrias de processamento de ração animal de todo o País, pelo período de trinta dias” (art. 1º da Medida Provisória).

Tal acesso “será efetuado diretamente nas unidades armazenadoras da Conab ao preço praticado pelo PROVB”, sendo que as “vendas em balcão serão realizadas na modalidade ‘à vista’ e a compra ficará limitada, por pessoa física ou jurídica, a quinhentas toneladas diárias”. O valor pertinente às compras realizadas deverão ser “recolhidos em nome da pessoa física ou jurídica responsável, por meio de Guia de Recolhimento da União” (art. 1º, p. u., e art. 2º).

Trata-se de providência emergencial que visa a remediar desabastecimento decorrente da greve dos caminhoneiros. A Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória (EM n. 00018/2018 MAPA, de 28 de maio de 2018) esclarece que o ato “se presta para suprir de forma imediata a falta de alimentação para aves e



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

suínos dos diversos criadouros do país, os quais se deparam com o desabastecimento provocado pela greve dos caminhoneiros desencadeada no último dia 21/05/2018, que prejudicou sobremaneira o transporte de todos os tipos de produtos perecíveis e não perecíveis pelo país. A greve geral atinge frontalmente todo o abastecimento do Brasil e está ocasionando a morte de milhares de aves e de outras criações animais por completa falta de alimentos.”

Diante do quadro, prossegue a Exposição de Motivos, “sugere-se em caráter excepcional, alterar provisoriamente o público beneficiário de vendas em balcão realizadas pela Conab, possibilitando que os criadores ou as indústrias de ração possam adquirir o estoque de milho em grãos do Programa de Vendas em Balcão - PROVB, de forma a garantir a subsistência dos animais destinados ao abate, bem como o abastecimento de toda cadeia produtiva que depende da comercialização de aves e suínos.”

Trata-se de providência que “irá alcançar de imediato todos os estoques públicos governamentais de milho em grãos existentes, gerenciados pela Conab, regulados por meio da Lei nº 8.171, de 17/01/1991, Portaria Interministerial nº 182, de 25/08/1994, Portaria Interministerial nº 38, de 09/03/2004, e mais a Resolução CIEP nº 01, de 23/02/2018, propiciando que a compra possa ser feita de forma direta, considerando-se a situação de emergência e de risco para todo o setor produtivo, bem assim o risco para o abastecimento geral da sociedade. A proposta é alcançar também as indústrias produtoras de ração destinada ao alimento de aves e suínos, de forma que se evite a catastrófica morte prematura de animais e, conseqüentemente, o colapso da cadeia produtiva e alimentícia.”

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

Contextualização geral

A Medida Provisória em tela autoriza a venda de estoques de milho em grãos do Governo federal do Programa de Vendas em Balcão - PROVB da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab aos criadores de aves e suínos e às indústrias de processamento de ração animal de todo o País, pelo período de trinta dias.

A Lei n. 8.171, de 1991, que dispõe sobre a política agrícola, trata da matéria prescrevendo que o “Poder Público formará, localizará adequadamente e manterá estoques reguladores e estratégicos, visando garantir a compra do produtor, na forma da lei, assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno” (art. 31). As vendas dos estoques públicos, disciplina a referida lei, “serão realizadas através de leilões em bolsas de mercadorias, ou diretamente, mediante licitação pública” (art. 35).

As vendas em balcão estão previstas na Portaria Interministerial n. 182, de 1994, do Ministério da Fazenda e do então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária: “Excepcionalmente, quando as condições de mercado estiverem inviabilizando o acesso do comprador de pequeno porte a produto que esteja disponível nos estoques públicos, poderão ser feitas vendas diretas ‘de balcão’ ao PLE ou preço de leilão/licitação, regulamentadas por portaria específica do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária em conjunto com o Ministério da Fazenda, respeitados os princípios desta Portaria” (art. 19).

Por sua vez, a Portaria Interministerial n. 38, de 2004, dos Ministérios da Fazenda e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, estabelece que “o retorno de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

recursos financeiros ao Tesouro Nacional se dará”, tratando-se de vendas em balcão, em montante “igual ao preço da venda, observando-se que: a) o preço de venda não poderá ser inferior ao preço médio ponderado de fechamento do último leilão público do produto, realizado pela CONAB no Estado onde ocorrerá a venda em balcão; b) o preço será mantido até a ocorrência do próximo leilão público e no máximo por trinta dias corridos; c) no caso de não ter ocorrido leilão público nos últimos trinta dias corridos, o preço a ser praticado não poderá ser inferior ao preço constante da publicação ‘Acompanhamento Semanal de Preços’, editada pela CONAB e de circulação pública; d) no cálculo do preço de venda, considerar-se-ão ágios e deságios por tipo, safra, localização e embalagem, em relação às especificações do produto leiloado; e) o produto será entregue ao comprador no armazém onde estiver depositado, correndo por sua conta despesas de retirada e transporte, observadas as normas de venda, editadas pela CONAB” (art. 3º, II).

Eis alguns dados adicionais sobre as vendas em balcão, extraídos de página do portal na internet da Conab:

O Programa de Vendas em Balcão (ProVB) tem como objetivo viabilizar o acesso de criadores rurais de pequeno porte de animais e micro agroindústrias aos estoques de produtos agrícolas sob gestão da Conab por meio de vendas diretas, a preços compatíveis com os praticados em pregões públicos ou com os dos mercados atacadistas locais.

O ProVB propicia a democratização do processo de venda do Governo Federal, pois estabelece condições de igualdade de oportunidades entre os pequenos e grandes criadores, que, tradicionalmente, são adquirentes de volumosas quantidades por meio de leilões públicos, em conformidade com as legislações pertinentes.

Com o Programa, o setor público tem assegurado suprimento regular de insumos a inúmeras propriedades rurais, contribuindo para o desenvolvimento de um dos mais representativos segmentos da economia nacional. Induz à geração de renda e empregos, sobretudo nas áreas rurais mais necessitadas, beneficiando, também, de forma significativa, o criador vinculado à agricultura familiar.

O ProVB contribui ainda para a renovação constante dos estoques, reduzindo a depreciação comercial dos produtos e os desvios.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

(Disponível em: <https://www.conab.gov.br/abastecimento-social/vendas-em-balcao>. Acesso em: 4 jun. 2018)

Enquadramento orçamentário

Empresa estatal dependente (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ou seja, Lei Complementar n. 101, de 2002, art. 2º, III), a Conab integra o Orçamento Fiscal da União figurando, especificamente, como unidade orçamentária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. As aquisições e vendas de produtos dos estoques públicos constam do orçamento, respectivamente, como despesa e receita. Quanto à despesa, eis os dados pertinentes do orçamento corrente:

Órgão Superior (UO)	UO	Programa	Ação	GND	RP	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado
22000- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	22211 - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB	2012 - FORTALECIMENTO E DINAMIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR	20GI - FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS COM PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR - AGF- AF	5	0	200.000.000	200.000.000	0	0
22000- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	22211 - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB	2077- AGROPECUARIA SUSTENTAVEL	2130 - FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS - AGF	5	0	1.200.000.000	1.200.000.000	166.308.729	101.439.449
Em R\$ 1,00	Fonte: Ngios/Siga Brasil				Soma:	1.400.000.000	1.400.000.000	166.308.729	101.439.449

Por força de autorização contida da Lei n. 8.427, de 1992, as operações da Conab amparadas pela política de garantia de preços mínimos de que trata o Decreto-Lei n. 79, de 1966, referentes aos estoques públicos poderão ser objeto de subvenção econômica. Na forma de equalização de preços, no caso das operações efetuadas com produtos agropecuários integrantes dos estoques públicos, a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

subvenção poderá ser equivalente “à parcela do custo de aquisição do produto que exceder o valor obtido na sua venda, observada a legislação aplicável à formação e alienação de estoques públicos” e, ainda, “à cobertura das despesas vinculadas aos produtos em estoque” (cf. Lei n. 8.427, de 1992, art. 2º, I).

No termos do determinado na Lei de Diretrizes Orçamentárias para este exercício de 2018 – LDO 2018 (Lei n. 13.473, de 2017, art. 11, VII), as dotações necessárias à cobertura do dispêndio com a subvenção em tela constam de ações orçamentárias específicas, vinculadas ao Ministério da Fazenda. Eis os dados do orçamento corrente:

Órgão Superior (UO)	UO	Programa	Ação	GND	RP	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado
74000 - OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	74101 - RECURSOS SOB A SUPERVISÃO DA SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL - MINISTÉRIO DA FAZENDA	2012 - FORTALECIMENTO E DINAMIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR	00GZ - SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS AQUISIÇÕES DO GOVERNO FEDERAL DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E NA FORMAÇÃO DE ESTOQUES REGULADORES E ESTRATÉGICOS - AGF-AF (LEI Nº 8.427, DE 1992)	3	1	18.000.000	18.000.000	0	0
74000 - OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	74101 - RECURSOS SOB A SUPERVISÃO DA SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL - MINISTÉRIO DA FAZENDA	2077 - AGROPECUARIA SUSTENTAVEL	0299 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS AQUISIÇÕES DO GOVERNO FEDERAL E NA FORMAÇÃO DE ESTOQUES REGULADORES E ESTRATÉGICOS - AGF (LEI Nº 8.427, DE 1992)	3	1	342.000.000	342.000.000	301.266.691	130.032.278
Em R\$ 1,00	Fonte: Ngios/Siga Brasil				Soma:	360.000.000	360.000.000	301.266.691	130.032.278



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Subvenção econômica

Na classificação da despesa, as subvenções constituem uma modalidade de transferência destinada “a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas”, que serão, no caso de subvenções econômicas, “empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril” (Lei n. 4.320, de 1964, art. 12, § 2º e 3º). Trata-se, segundo expressão mais usual na linguagem corrente, de subsídios governamentais ao setor privado econômico.

No caso de “déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não”, a sua cobertura “far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento”. São consideradas subvenções econômicas também “as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais”. No caso de “empresa de fins lucrativos”, qualquer subvenção depende de autorização expressa em lei especial (cf. Lei n. 4.320, de 1964, arts. 18 e 19).

A esse respeito, a LRF reforça que a “destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas”, inclusive no caso de subvenções, “deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais” (art. 26, *caput* e § 2º).

Reflexos orçamentários

A Medida Provisória ora analisada autoriza a venda dos estoques de milho em grão do Governo federal do Programa de Vendas em Balcão a todos os criadores de aves e suínos e também às indústrias de processamento de ração animal do país, impondo teto de volume diário por adquirente. Decerto, haverá um volume maior de vendas dos estoques de milho, presumivelmente superando os



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

prognósticos que antes embasaram a programação da Conab, inclusive orçamentária.

Nessa conjuntura, pode-se inferir duas alterações orçamentárias que, em tese, poderiam ser exigidas em decorrência da efetivação prática da Medida Provisória em questão: i) se o caso, ampliação de dotação em ação orçamentária destinada à custear a aquisição de produtos agropecuários, para fazer frente à recomposição dos estoques em proporção à venda excepcional concretizada; ii) se o caso, ampliação de dotação para cobertura de eventuais subvenções adicionais.

Não há nenhuma indicação expressa, porém, de que essas alterações orçamentárias são, serão, ou poderão vir a ser realmente necessárias. Com efeito, a EM que acompanha a Medida Provisória é absolutamente silente a respeito de qualquer aspecto orçamentário ou financeiro porventura implicado na providência que a norma encaminha.

Adequação orçamentária e financeira

Inelutavelmente, a carência de exposição acerca dos fundamentos financeiros subjacentes à edição da Medida Provisória inviabiliza qualquer análise de fundo. Excepciona-se disso apenas, naturalmente, a constatação, trivial, de que a idoneidade econômica e financeira do ato poderia ser logo averiguada caso fossem reputadas suficientes as dotações hoje presentes no orçamento para suportar as despesas tais quais as ampliadas, em princípio e por hipótese, pela Medida Provisória. Não há, porém, qualquer afirmação nesse sentido.

Assim sendo, agora desde a angulação formal, de pronto se pode verificar que a Medida Provisória não atende à exigência, comum a toda proposição que implique aumento da despesa da União, de acompanhamento de estimativa do impacto orçamentário ou, senão, pelo menos, de afirmação de que não haverá tal



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

impacto (Constituição Federal, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 113; LRF, art. 16, I; LDO 2018, art. 112).

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 835, de 29 de maio de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Em 5 de junho de 2018.

Rudinei Baumbach
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos