



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 40/2025.

Em 26 de novembro de 2025.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.325, de 24 de novembro de 2025, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica.”

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

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.

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*”



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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

A presente Medida Provisória (MPV) abre crédito extraordinário, no valor de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões de reais), em favor do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

De acordo com a Exposição de Motivos (EXM) nº 711/2025, a MPV destina-se a prover recursos extraordinários para o atendimento de despesas na Administração Direta, por meio da modalidade Apoio à Formação de Estoques – AFE, inerentes à execução de ações emergenciais de apoio às organizações da agricultura familiar produtoras de mel, castanha de caju e castanha do Brasil, diretamente afetadas pelas tarifas adicionais sobre as exportações brasileiras aos Estados Unidos da América – EUA; e, na Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, para aquisição de milho, no escopo do Programa de Vendas em Balcão – ProVB, pagamento de frete (remissão do milho), e outras despesas operacionais visando assegurar o abastecimento da região da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene.

Segundo a EXM, os recursos viabilizarão a execução de ações emergenciais em atendimento à Resolução GGPA n° 23, de 27 de agosto de 2025, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, a qual dispõe sobre procedimentos emergenciais, de caráter excepcional, para a modalidade AFE, no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, em atendimento exclusivo às organizações da



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

agricultura familiar exportadoras afetadas pelas tarifas adicionais de importação aplicadas pelos EUA em 2025; e à Portaria Interministerial MDA/MAPA nº 12, de 22 de agosto de 2025.

A referida Exposição de Motivos informa que, de acordo com a CONAB, em 2025, grande parte da área da Sudene foi severamente afetada pela estiagem, reduzindo a disponibilidade de forragem para alimentação animal e comprometendo a produtividade das lavouras de milho, principal produto utilizado para a suplementação alimentar dos rebanhos dos agricultores familiares da região. Tal cenário, associado ao aumento das temperaturas médias durante o ciclo produtivo das culturas agrícolas anuais dessa região, resultou em perdas significativas de rendimento.

A Exposição de Motivos ressalta ainda que, à exceção da região que compõe o Matopiba (região de Cerrado que engloba parte dos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e da Bahia), a região Semiárida do Nordeste é deficitária em milho, situação que se agravou em 2025, em função da estiagem. Segundo o órgão, observou-se também um expressivo aumento na demanda de milho disponibilizado pelo ProVB, especialmente nas áreas afetadas pela seca, com o Nordeste respondendo por 79,2% das execuções do programa no período. No acumulado entre 1º de janeiro e 9 de outubro de 2025, foram comercializadas 106,2 mil toneladas do produto, representando um aumento de 40,5% no volume comercializado nessa região, em comparação ao mesmo período de 2024. Tal demanda pelo ProVB expressa restrições não esperadas de oferta de milho em virtude dos efeitos climáticos na região.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

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 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.

Verifica-se que o escopo da presente análise se limita, única e exclusivamente, a aferir a conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Por essa razão, via de regra, à nota técnica de adequação orçamentária e financeira não cabe avaliar a pertinência dos pressupostos constitucionais gerais para edição de medidas provisórias, as quais somente são cabíveis para atender situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.

No entanto, no caso de créditos extraordinários, devem ser analisados os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, pois derivam de disposição orçamentária específica (art. 167, § 3º, da Constituição Federal).

Quanto a esse aspecto, a EXM 711/2025 informa que os pressupostos estão presentes, uma vez que:

- na Administração Direta:

- a) a imprevisibilidade deve-se ao fato de em agosto de 2025, o governo dos EUA ter adotado um conjunto de medidas, de forma impositiva e unilateral, que resultaram na elevação média de tarifas de importação de produtos brasileiros para cerca de 50%, com impacto significativo sobre cadeias agroalimentares como mel, castanha de caju e castanha do Brasil;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

b) a urgência deriva da necessidade de medidas para combater o impacto gerado pela imposição de tarifas adicionais sobre as exportações brasileiras aos EUA, o que vem afetando significativamente a agricultura familiar com a redução na comercialização e outras perdas econômicas, principalmente no que se refere aos produtos anteriormente citados; e

c) a relevância justifica-se pelo fato de afetar a agricultura familiar, em número estimado de dezenas de milhares de famílias, envolvidas direta ou indiretamente nessas atividades, especialmente em Regiões do Semiárido Nordeste, Norte e Centro-Oeste do País, causando um grande impacto com a geração de efeitos econômicos adversos como redução de preços pagos aos produtores, retração da produção, dificuldade de abertura de novos mercados em curto prazo, e risco de desmobilização de sistemas produtivos locais; e

- na Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB:

a) a imprevisibilidade é evidenciada pelos eventos climáticos extremos ocorridos em 2025, os quais não poderiam ser antevistos no planejamento orçamentário ordinário. A região foi afetada por severa estiagem e elevação das temperaturas médias, resultando em expressiva queda na produção de milho e em grave comprometimento da capacidade de autossuficiência dos produtores locais, quadro evidenciado pela decretação de situação de emergência em 651 municípios do semiárido;

b) a urgência decorre da necessidade imediata de recomposição dos estoques públicos de milho, essenciais à continuidade do atendimento do ProVB na região da Sudene. A manutenção da situação atual implicaria risco concreto de desabastecimento no primeiro semestre de 2026, período de entressafra, quando a disponibilidade de grãos é sazonalmente reduzida. Essa condição ameaça a regularidade do fornecimento aos pequenos criadores e cooperativas rurais, podendo



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

comprometer a subsistência das famílias beneficiárias e o equilíbrio dos preços regionais de insumos pecuários. Assim, a adoção célere do crédito extraordinário é indispensável para evitar descontinuidade operacional em uma política pública essencial à segurança alimentar e nutricional do Nordeste; e

c) a relevância reside no seu impacto direto sobre a economia regional, fortemente baseada na agricultura familiar e na pecuária de pequeno porte. O crescimento no volume comercializado pelo ProVB em 2025 reflete o papel estratégico do programa na sustentação da renda agrícola e no abastecimento alimentar de rebanhos, principalmente em áreas com escassez de grãos. A destinação dos R\$ 160 milhões propostos permitirá a aquisição de aproximadamente 83 mil toneladas de milho em regiões superavitárias da safra 2024/2025, garantindo o suprimento à área de atuação da Sudene e assegurando a execução regular de diretrizes de reconhecida relevância social e econômica.

Dessa forma, parece razoável considerar que as informações constantes da EXM nº 711/2025, descritas acima, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.

A referida Exposição de Motivos destaca que o valor do crédito, de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), para a Administração direta, foi definido considerando a capacidade operacional e orçamentária do PAA na modalidade AFE no exercício corrente, permitindo o atendimento emergencial de organizações produtivas estratégicas, por meio da ação 21B9 – “Promoção e Fortalecimento da Comercialização, do Abastecimento, e do Acesso aos Mercados para a Agricultura Familiar e Povos e Comunidades Tradicionais”, priorizando aquelas mais afetadas pelas medidas tarifárias. Com esse montante, estima-se a execução de 60 a 100 projetos, beneficiando cerca de 2.000 famílias agricultoras de forma direta, além de gerar efeitos positivos na regulação de oferta e abastecimento regional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Já a outra parte do crédito, no montante de R\$ 160.000.000,00 (cento e sessenta milhões de reais), para a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, ação 2130 – “Formação de Estoques Públicos – AGF”, com base em informações apresentadas, objetiva o atendimento de despesas com aquisição de milho no âmbito do Programa de Vendas em Balcão - ProVB. Segundo o órgão, os recursos serão utilizados também para pagamento de frete (remição do milho) e outros gastos operacionais visando assegurar o abastecimento da região da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene e evitar o consequente desabastecimento no primeiro semestre de 2026 (período de entressafra).

Por fim, a EXM 711/2025 esclarece que, no que concerne ao demonstrativo de excesso da fonte 000 – “Recursos Livres da União”, vale esclarecer que, apesar de essa fonte apresentar frustração em sua arrecadação, no valor de R\$ 28.498.951.893,00 (vinte e oito bilhões, quatrocentos e noventa e oito milhões, novecentos e cinquenta e um mil, oitocentos e noventa e três reais), há saldo a utilizar no total de R\$ 10.934.519.815,00 (dez bilhões, novecentos e trinta e quatro milhões, quinhentos e dezenove mil, oitocentos e quinze reais) devido à abertura de créditos adicionais e a outras alterações orçamentárias que disponibilizaram recursos e, portanto, conforme o art. 49, § 5º, da LDO-2025, passou a ser passível de utilização como excesso de arrecadação. Portanto, há a possibilidade de atendimento da presente Medida Provisória com os referidos recursos, no valor de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões de reais), restando ainda um saldo de R\$ 10.744.519.815,00 (dez bilhões, setecentos e quarenta e quatro milhões, quinhentos e dezenove mil, oitocentos e quinze reais).

Importante notar que a adequação com a lei orçamentária anual impõe a existência de dotação suficiente, de modo que não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. Já a compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias implica que a despesa se conforme com diretrizes, objetivos,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Em que pese os créditos extraordinários estarem dispensados da indicação da origem de recursos no ato de sua abertura (inciso V do art. 167, da Constituição), a MPV nº 1.325/2025 indica como fonte de recursos os oriundos de Excesso de Arrecadação Relativo a Recursos Livres da União.

Quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA, entende-se a MPV compatível, haja vista se tratar de programa em execução do PPA 2024-2027. Em relação à LDO, a compatibilidade também aparenta existir, uma vez que não se vislumbram infringências aos dispositivos da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024 (LDO 2025).

No que diz respeito ao atendimento da Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu um novo regime fiscal, em substituição ao “Teto de Gastos” estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, cabe destacar que, a despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com a citada Lei Complementar, porquanto as despesas autorizadas por créditos extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites individualizados preconizados pelo art. 3º, § 2º, inciso II da norma.

Por fim, no que tange ao cumprimento da “regra de ouro” prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, o crédito ora analisado não afeta a aludida regra, uma vez que não traz em seu bojo alteração seja do montante de operações de crédito, seja das despesas de capital.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória n.º 1.325, de 24 de novembro de 2025, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Vincenzo Papariello Junior
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos