



# **Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 619, de 6 de junho de 2013**

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 24/2012

**Assunto:** Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 619, de 06 de junho de 2013, que “Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão e na fiscalização de obras e serviços de engenharia relacionados à modernização, construção, ampliação ou reforma de armazéns destinados às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a condição de segurado especial, o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967 e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para dispor sobre prazos do penhor rural, e as Leis nº 12.096, de 24 de novembro de 2009 e nº 12.512, de 14 de outubro de 2011; atribui força de escritura pública aos contratos de financiamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, celebrados por instituições financeiras por meio de instrumentos particulares; institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas; e dá outras providências.”

## **1. INTRODUÇÃO**

Esta nota técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002-CN, que estabelece:

*O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator de 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 da medida provisória.*

Aborda-se, neste caso, a Medida Provisória nº 619, de 06 de junho de 2013 (MP 619/13), submetida à apreciação do Congresso Nacional com base no art. 62 da Constituição Federal pela Excelentíssima Senhora Presidente da República. Essa MP “autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab a contratar diretamente o Banco do Brasil para realizar obras e serviços no âmbito da sua rede armazenadora em todo o território federal; altera as Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, no

que se refere ao Segurado Especial e ao salário-maternidade nos casos de adoção; altera a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; atribui força de escritura pública aos contratos de financiamento, e suas respectivas alterações, celebrados pelas instituições financeiras por meio de instrumentos particulares para aquisição de imóvel rural com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998; autoriza o financiamento com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária das despesas com pagamento de tributos referentes a bens imóveis, serviços de medição, incluindo topografia e georreferenciamento, custas e emolumentos cartorárias, bem como as custas cartorárias decorrentes do processo de renegociação de dívida; institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas; altera os prazos máximos do penhor agrícola e do penhor pecuário estabelecidos pelo Decreto Lei nº 167, de 1967, que dispõe sobre títulos de crédito rural, e pela Lei nº 10.406, de 2002, que institui o Código Civil; inclui o setor brasileiro de armazenagem de grãos como beneficiário do programa de subvenção econômica sob a modalidade de equalização de juros e dá outras providências.”

Recebida no Congresso Nacional, a MP 619/13 teve fixado o seu cronograma de tramitação – inclusive com a definição do prazo para a apresentação de emendas – e foi remetida à Comissão Mista<sup>1</sup>, nos termos do que estabelecem as normas regimentais pertinentes à matéria.

No prazo regimental, a Comissão recebeu quatro emendas, todas de autoria do Deputado EDUARDO CUNHA.

## **2. SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA**

A MP 619/13 tem diversas finalidades.

- ✓ Autoriza a Conab a contratar diretamente o Banco do Brasil para realizar obras e serviços no âmbito da sua rede armazenadora em todo o território federal.
- ✓ Atribui força de escritura pública aos contratos de financiamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, celebrados por instituições financeiras por meio de instrumentos particulares; e
- ✓ Institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas.

Além disso, altera as seguintes peças legais:

- ✓ Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;
- ✓ Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991;

---

<sup>1</sup> Trata-se de comissão mista para emitir parecer sobre medidas provisórias, citada no Art. 2º da Resolução nº 2, de 2002.

- ✓ Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011;
- ✓ Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967;
- ✓ Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002;
- ✓ Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009; e
- ✓ Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

Segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos EMI nº 00007-A/2013 MDS MAPA MF MDA MP MPS, de 06 de junho de 2013, a medida em tela permitirá a realização de ajustes e adequações em diversas áreas de atuação do governo, entre os quais se destacam:

A ampliação e adequação do sistema nacional de armazenagem. Para isso o governo sugere alterar a Lei nº 12.096, de 29 de novembro de 2009, para possibilitar o financiamento de novas estruturas de armazenagem com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e com **subvenção econômica** sob a modalidade de equalização de taxa de juros. Provê, também, a Conab de capacidade na área de engenharia para atuar de forma rápida e eficaz na ampliação, reforma e modernização de suas unidades de armazenagem.

Essas ações visam melhorar a efetividade na formação dos estoques públicos, ampliar a capacidade de atendimento aos programas sociais do governo, promover ações de regulação dos preços mínimos, regular o abastecimento dos principais alimentos básicos, ampliar a oferta destes produtos e minimizar as oscilações de preços e os riscos de impacto sobre a inflação.

As alterações propostas nas Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, que tratam da condição de Segurado Especial, objetivam estimular a formalização dos empreendimentos da agricultura familiar. Nesse contexto, estão inseridas as políticas públicas relativas à aquisição de produtos da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

“De modo geral, a medida além de eliminar riscos de descaracterização do agricultor familiar como segurado especial, também, promove segurança sanitária dos alimentos expostos à comercialização pelos empreendimentos rurais, contribuindo na saúde das populações consumidoras”.

Propõe-se ainda a alteração da redação do art. 71-A da Lei n.º 8.213, de 1991, a fim de que seja assegurado o **salário-maternidade**, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, à segurada da Previdência Social que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança, independentemente da idade. Essa proposta se coaduna com a proteção à infância e com a necessidade de convívio mais intenso entre adotante e adotado, evitando, assim, qualquer discriminação no mercado de trabalho da mulher, na medida em que a despesa da empresa com a sua remuneração no período será custeada pelo Regime Geral de Previdência Social.

Quanto a esse ponto, a referida EMI esclarece que tal alteração vem ao encontro da sentença proferida na Ação Civil Pública nº 5019632-23.2011.404.7200, em 03 de maio de 2012, pelo Juízo Federal da 1ª Vara Federal de Florianópolis/SC, que já vem sendo plenamente cumprida, por parte do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em todo o território nacional, de forma que a proposta em tela atende o contido no art. 195, §5º, da Constituição Federal.

A alteração proposta na Lei nº 12.512, de 2011, inclui o parágrafo único no art. 18, o qual estabelece que, excepcionalmente, em situações de emergência ou estado de calamidade, reconhecidas nos termos da Lei nº 12.340, de 2012, será admitida a aquisição de produtos de alimentação animal **para venda com deságio** aos beneficiários da Lei 11.326, de 2006. Essa medida é de essencial importância para a manutenção em níveis mínimos da capacidade produtiva da agricultura familiar em regiões assoladas por desastres climáticos, sobretudo quando afetadas pela seca.

No âmbito do Fundo de Terras e da Reforma Agrária a proposta tem o objetivo de facilitar e diminuir os custos na aquisição dos imóveis, atribuindo força de escritura pública aos contratos de financiamento celebrados pelas Instituições Financeiras com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, possibilitando que tais instrumentos sejam registrados nos Cartórios de Registro de Imóveis, independentemente de lavratura de escrituras públicas em Cartórios de Notas. Busca-se, assim, facilitar o acesso ao financiamento de imóveis pelo Programa, reduzindo custos, simplificando procedimentos e buscando a regularização dos empreendimentos coletivos.

A proposta também alcança os contratos de financiamento no âmbito do Fundo de Terras e da Reforma Agrária para permitir a inclusão de diversas despesas que ocorrem nos procedimentos iniciais de suas formalizações. Essa medida facilita e aumenta a adesão ao Programa Nacional de Crédito Fundiário de que trata a Lei Complementar nº 93, de 1998 e o Decreto nº 4.892, de 2003, além de possibilitar a inclusão, nos respectivos contratos de financiamento, das custas cartorárias, regularização fundiária do imóvel rural e formalização do processo de renegociação de dívida. Nos termos da EMI, “a norma irá alcançar de imediato todos os novos contratos de financiamento que vierem a ser celebrados com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, bem como os contratos inadimplentes, que irão ser renegociados com fulcro nas Resoluções do Conselho Monetário Nacional”.

A presente proposta também tem como objetivo acelerar a execução das ações de acesso à água sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da institucionalização de um programa que organiza e simplifica o apoio financeiro da União para a construção de cisternas e outras tecnologias sociais de acesso à água.

O Programa Cisternas irá também instituir e regulamentar os mecanismos que deverão ser utilizados pelos governos estaduais na seleção e contratação de entidades executoras locais, prevendo regras voltadas ao cumprimento de metas. Os contratos decorrentes também deverão obedecer a regras estabelecidas pelo MDS, com pagamentos associados ao cumprimento de metas. Nesse sentido, é de fundamental importância, para o início adequado da execução, a autorização para que sejam realizados adiantamentos dos recursos contratados, especialmente diante da natureza das entidades contratadas, que não possuem capital de giro para o início das atividades necessárias à execução dos contratos. Com essas medidas, espera-se que o tempo necessário para que os recursos liberados pelo MDS ao conveniente cheguem de fato aos executores locais seja reduzido de quatorze para três meses.

A presente proposta também abrange o penhor rural – penhor agrícola e penhor pecuário. Esse instituto é amplamente utilizado em operações de crédito rural como forma de garantia de pagamento de dívidas contraídas no financiamento das atividades agrícola e pecuária. Dessa forma, a fim de obter recursos para o desenvolvimento da atividade

rural, empenham-se determinados bens, sem a consequente subtração do patrimônio do devedor que fica como seu depositário.

A par de diversas restrições regulatórias que influenciam negativamente a efetividade dos programas de fomento do setor primário da economia brasileira – em especial quanto ao crédito rural destinado ao investimento, propõe-se a eliminação da limitação de prazo atribuída ao instituto do penhor rural de forma a criar um vínculo real e temporal entre a garantia e a dívida a ser garantida, enquanto essa persistir como obrigação. Dessa forma, possibilita-se que o devedor preste uma única garantia ao credor por meio de acordo entre as partes e, conseqüentemente, diminua as despesas com serviços notariais e de registros.

Ainda nos termos da referida Exposição de Motivos, a urgência e relevância da medida encontram-se justificadas no agravamento da situação socioeconômica do semiárido brasileiro, em função da seca que afeta a região há mais de ano, em conjunto com a implementação coordenada de medidas de fomento ao investimento privado doméstico no âmbito do Plano-Safra 2013/2014, a serem viabilizadas a partir de julho do corrente.

### **3. COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

A Resolução nº 1, de 2002 – CN, determina, também, em seu art. 5º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs “*abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.*”

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), no seu art. 16, estabeleceu os seguintes conceitos:

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

Observa-se nesse sentido que a MP nº 619, de 2013, altera diversos dispositivos legais destinados a regulamentar as matérias tratadas. Essas alterações não apresentam indícios de afetação direta na receita e na despesa da União. Outros dispositivos referem-se a itens de despesa financeira que embora não estimados, também não impactam as metas fiscais fixadas anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias.

Nota-se, entretanto, que a Medida Provisória também cria ou amplia despesa corrente de caráter continuado, tais como:

- Novas estruturas de armazenagem financiadas pelo BNDES **com subvenção econômica sob a modalidade de equalização de taxa de juros.**
- **Pagamento de salário-maternidade**, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, à segurada da Previdência Social que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança, independentemente da idade.
- Aquisição de produtos destinados à alimentação animal, **para venda com deságio** aos beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, nos Municípios em situação de emergência ou de calamidade pública. (grifos nossos)

Nesses casos, a LRF exige que a Medida Provisória seja instruída com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro esperado com esses gastos neste exercício financeiro e nos dois subsequentes, bem como a correspondente demonstração da origem dos recursos para seu custeio. *In litteris*:

*Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, **medida provisória** ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

*§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com **a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.** (grifos nossos)*

Verifica-se, entretanto, que essa determinação legal não se encontra cumprida, o que, de um lado, dificulta a análise da adequação orçamentária e financeira da proposta e, de outro, consolida a expectativa de que créditos adicionais deverão, na hipótese de um programa de trabalho fidedigno aprovado para este exercício, ser utilizados para a geração de créditos suficientes para cobrir esses prováveis aumentos de despesa.

Registre-se, a propósito, que a EMI nº 00007 afirma, textualmente, que “**não há custos adicionais ao Erário para a implementação dessas medidas**”.

As Emendas nº 0001 a 0004 apresentadas pelo Deputado EDUARDO CUNHA não contêm elementos que alteram a receita ou a despesa da União, nem afrontam dispositivos das leis orçamentárias vigentes.

São esses os elementos objetivos que entendemos pertinentes propiciar para subsidiar os trabalhos e as decisões da Relatoria e da Comissão.

Brasília, 13 de junho de 2013

**VANDER GONTIJO**  
Consultor de Orçamentos e Fiscalização Financeira