



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 28, de 2021, oriundo da Medida Provisória (MPV) nº 1.064, de 17 de agosto de 2021, que *institui o Programa de Venda em Balcão, com o objetivo de promover o acesso do pequeno criador de animais ao estoque público de milho.*

RELATOR: Senador **LUIS CARLOS HEINZE**

**I - RELATÓRIO**

Submete-se ao exame do Senado Federal, para fins do disposto no art. 62 da Constituição Federal (CF), para emissão de parecer, após apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 28, de 2021, oriundo da Medida Provisória (MPV) nº 1.064, de 17 de agosto de 2021, ementada em epígrafe, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 18 de agosto de 2021, editada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o *caput* do art. 62 da Carta Magna.

Mediante a Mensagem nº 403, de 2021-CN, a mencionada Medida Provisória foi encaminhada ao Congresso Nacional, devidamente acompanhada da Exposição de Motivos EMI nº 00020/2021 MAPA ME, de 22 de julho de 2021, assinada



SF/21685.73445-97



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

pelo senhor Ministro de Estado da Economia e pela senhora Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que argumentam que a proposta veiculada na MPV se justifica para apoio a produtores rurais na garantia de empregos, para manutenção de oferta de alimento para a população urbana do Brasil, bem como para permitir ao poder público um marco legal consistente para a atualização do Programa de Venda em Balcão, visando à garantia de milho com menor custo para o Erário, com ampliação da rapidez e agilidade no atendimento ao público alvo.

Cabe ao Senado Federal apreciar a Medida Provisória em questão e sobre ela emitir parecer, manifestando-se sobre os pressupostos de relevância e urgência e quanto aos aspectos constitucional, de adequação financeira e orçamentária e de mérito, bem como sobre o PLV decorrente.

A MPV nº 1.064, de 17 de agosto de 2021, contém nove artigos e tem vigência imediata (art. 9º).

Nos termos dos arts. 1º e 2º da MPV, foi instituído o Programa de Venda em Balcão (ProVB), com o objetivo de promover o acesso do pequeno criador de animais ao estoque público de milho, tendo como beneficiários os pequenos criadores de animais e os aquicultores, enquadráveis na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (Lei de Agricultura Familiar).

Para ter acesso ao Programa de Venda em Balcão, de acordo com os arts. 3º e 4º da MPV, o interessado deverá:

- 1) possuir Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP-Pronaf ativa, ou outro documento que venha a substituí-la;
- 2) estar cadastrado no Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e demais Agentes da Conab (SICAN);
- 3) estar em situação regular junto ao Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes da Conab (SIRCOI); e
- 4) não ser produtor integrado e integrador, nos termos da Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016 (Lei dos Contratos de Integração).

Para o atendimento ao Programa de Venda em Balcão, a teor do art. 5º, a Conab fica autorizada a adquirir, respeitada a disponibilidade orçamentária e financeira, sacaria e milho, que passa a integrar a política de formação de estoques públicos.



SF/21685.73445-97



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

De acordo com o art. 6º, compete à Conab: dimensionar a demanda de milho para o Programa; realizar leilões públicos de compra ou de remoção de estoque de milho; propor o limite máximo de compra por criador adquirente; propor o preço de venda do milho, por Estado ou Região, que terá como base o preço de mercado; dimensionar o limite de compra por criador adquirente, de forma a considerar o consumo do rebanho dimensionado; implementar os procedimentos necessários para operacionalizar e promover o acesso do pequeno criador de animais ao estoque público de milho.

Adicionalmente, o limite de compra por beneficiário será de, no máximo, 27 (vinte e sete) toneladas mensais por inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia.

Já o volume de compra de milho para o Programa não poderá exceder, em regra, a 200 (duzentas) mil toneladas, e será estabelecido anualmente, em ato conjunto do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministro da Economia (ME), e, excepcionalmente, esse volume poderá ser alterado, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, pelos Ministérios.

Compete ao MAPA, conforme inteligência do art. 7º da MPV: avaliar e aprovar a proposta da Conab para aquisição de milho e sacaria; avaliar e aprovar as propostas da Conab para a condução das operações de balcão, em relação ao limite máximo de compra por criador adquirente e ao preço de venda do milho, por Estado ou Região; e editar as normas complementares necessárias à execução do Programa.

Com base no art. 8º, as despesas do Programa serão suportadas pelas dotações orçamentárias consignadas anualmente à subvenção econômica nas aquisições do Governo Federal (AGF) e, na hipótese de ser passível de equalização de preços, a venda de milho deverá ser autorizada em ato conjunto do Mapa e do ME, respeitados os ditames da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, e o pagamento referente à referida venda será feito até a data de liberação do produto

Encerrado o prazo regimental no dia 6 de outubro de 2017, foram apresentadas 46 (quarenta e seis) emendas à MPV nº 1.064, de 2021.

Além de promover ajustes de texto e aprimoramentos de técnica legislativa, o PLV inovou em relação à MPV original nos seguintes aspectos:

i) criação de novas possibilidades de acesso ao Programa para o pequeno criador de animais que, embora não detenha DAP - Pronaf ativa, ou outro documento que vier a substituí-la, enquadre-se em critérios objetivos da renda bruta anual vigente



SF/21685.73445-97



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

no âmbito do Pronaf, ou explore propriedade rural com área equivalente a até 10 módulos fiscais;

ii) esclarecimento de que o limite de 200 mil toneladas para a aquisição de milho no Programa é anual; e

iii) criação da possibilidade, nas regiões Norte e Nordeste, de o Programa de Venda em Balcão promover o acesso do pequeno criador de animais ao estoque público de farelo de soja e de caroço de algodão, a serem constituídos, observadas as regras aplicáveis à aquisição, remoção e venda de milho, sendo que o volume de compra daqueles produtos concorrerá com os recursos orçamentários destinados para a compra de milho.

Perante o Plenário do Senado Federal, foi apresentada a Emenda nº 47 – PLEN ao PLV nº 28, de 2021, pela ilustre Senadora ROSE DE FREITAS, com o objetivo de excluir o art. 8º do PLV, sob o argumento de que o Programa de Venda em Balcão (ProVB) não poderia amparar o produto “caroço de algodão”, que não é contemplado pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) desenvolvida no Brasil.

## **II – ANÁLISE**

Compete ao Senado Federal, nos termos do art. 62, da Constituição Federal, emitir parecer sobre a MPV nº 1.064, de 2021. Nos termos do art. 62, § 5º, da Constituição Federal, e da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 8 de maio de 2002, do Congresso Nacional, a MPV e o PLV, como proposição acessória, devem ser analisados quanto aos aspectos de constitucionalidade, inclusive quanto ao atendimento aos pressupostos de relevância e urgência, adequação financeira e orçamentária e mérito.

### **II.1 – ADMISSIBILIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E JURIDICIDADE**

No que se refere aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, previstos no *caput* do art. 62 da Constituição Federal, pode-se afirmar que eles estão amplamente atendidos.

A relevância e urgência da MPV justifica-se pela necessidade da pronta adoção da medida proposta. Entende-se que a urgência e relevância da Medida foi fundamentada com base na vulnerabilidade econômica dos beneficiários, agravada



SF/21685.73445-97



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

pelos efeitos da epidemia do COVID-19, que afetou a demanda de proteína animal, e pela dificuldade na logística de abastecimento pela redução do trânsito de caminhões no país.

No que tange à constitucionalidade, não há qualquer óbice às medidas veiculadas na MPV. O Presidente da República exerceu a prerrogativa que lhe confere o art. 62 da Carta Magna, sem incorrer nas limitações materiais constantes do § 1º daquele artigo, submetendo-a de imediato à deliberação do Congresso Nacional. Ademais, quanto aos pressupostos constitucionais negativos, resta claro que não estamos tratando de quaisquer matérias vedadas pelos arts. 62, § 1º; ou 246 da Lei Maior.

Em relação à juridicidade, a MPV nº 1.064, de 2021, e as emendas apresentadas no prazo definido no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, e o PLV nº 28, de 2021, não apresentam quaisquer óbices. Entende-se que essas iniciativas se harmonizam com o ordenamento jurídico pátrio em vigor, não violam qualquer princípio geral do Direito e possuem os atributos próprios a uma norma jurídica (inovação, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade).

Em relação à técnica legislativa, não verificamos inadequações no PLV nº 28, de 2021, que está vazado na boa técnica legislativa de que trata a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, da redação, da alteração e da consolidação das leis, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos no Brasil.

## **II.2 - DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

A citada Resolução nº 1, de 2002 - CN, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a 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 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

A EMI nº 00020/2021 MAPA ME, de 2021 afirma que as despesas do Programa serão consignadas anualmente na dotação orçamentária da subvenção econômica nas aquisições do governo federal.



SF/21685.73445-97



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

A Nota Técnica nº 41, de 2021, de 20 de agosto de 2021, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, que atende à determinação do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002 – CN e serve de subsídio à tramitação da MPV, informa que o Poder Executivo atendeu à legislação fiscal de regência.

Assim, entende-se, em consequência, que os pressupostos de adequação orçamentária e financeira da medida estão plenamente atendidos. Ademais, o PLV nº 28, de 2021, não promoveu alterações que provocassem aumento de impacto fiscal.

### **II.3 – DO MÉRITO**

A MPV nº 1.064, de 2021, procura combater a distorção de adoção da assimetria em que o grande criador de animais, com alto o poder de compra, adquire maior volume de milho e se beneficia de menores preços, ao passo que o pequeno criador de animais, ao contrário, por demandar volume mais modesto de milho, paga preços mais altos.

O segundo mérito da MPV é reduzir insegurança jurídica ao reforçar o arcabouço normativo do Programa de Venda em Balcão (ProVB), até o presente momento, regulamentado apenas por normas infralegais e passíveis de contestação, com risco para o gestor público e mesmo para a sociedade como um todo.

Entende-se que a inovação veiculada na MPV se justifica, também, para apoio a produtores rurais, mormente os pequenos, na garantia de empregos, para manutenção de oferta de alimento para a população urbana do país, e para permitir oferta rápida e ampliada de milho ao público alvo, com menor custo para o Erário público.

Entende-se que corresponda a um importante aprimoramento à MPV as alterações advindas do PLV, pela expansão, para as regiões Norte e Nordeste, de, do acesso do pequeno criador de animais ao estoque público de farelo de soja e de caroço de algodão, a serem constituídos, observadas as regras aplicáveis à aquisição, remoção e venda de milho, com a restrição de que o volume de compra daqueles produtos concorrerá com os recursos orçamentários destinados para a compra de milho.

Por todo o exposto, entendemos que se torna indispensável a aprovação do PLV nº 28, de 2021, decorrente da MPV nº 1.064, de 2021.



SF/21685.73445-97



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

## **II.4 - DAS EMENDAS**

Cumpre-nos destacar, outrossim, que o PLV manteve, em larga escala, os dispositivos da MPV, sem elevação de despesa. Adicionalmente, destacamos que a expansão de atendimento para o acesso do pequeno criador de animais ao estoque público de farelo de soja e de caroço de algodão nas regiões Norte e Nordeste se dará com a compensação de financeira do orçamento de aquisição de milho do Programa Venda em Balcão.

Dessa forma, observamos que as Emendas nºs 002, 005, 007, 011, 013, 016, 025, 029, 031, 037, e 046 tratam da questão relacionada ao esclarecimento da aplicação do limite anual de R\$ 200 mil toneladas para compra de milho. As outras emendas (018, 019, 021, 028 e 032) tratam dos demais temas, sem efeito fiscal.

Nessa linha, entende-se adequado seguir o posicionamento da Câmara dos Deputados. Assim, resta necessária a rejeição das demais emendas apresentadas à MPV.

Por oportuno, destacamos que entendemos plenamente a posição da nobre Senadora ROSE DE FREITAS, que entende que o Programa de Venda em Balcão (ProVB) poderia perder eficiência porque o “caroço de algodão” não é contemplado pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

No entanto, ante o contexto atual de tramitação do PLV, a eventual aprovação de qualquer emenda, devolveria a matéria para análise da Câmara dos Deputados. Nesse contexto, ainda que reconheçamos o mérito e justeza da iniciativa da Senadora, estaríamos diante do risco elevado de perda de vigência da MPV nº 1.064, de 2021 (consequentemente do PLV nº 28, de 2021), já que o prazo final para avaliação da matéria vence em 15 de dezembro de 2021.

Adicionalmente, a exclusão do art. 8º do PLV excluiria outrossim a possibilidade de produtores rurais das Regiões Norte e Nordeste terem acesso aos estoques públicos de derivados de soja também.

Por acreditamos ser difícil que a Câmara dos Deputados possa avaliar a alteração antes da perda da vigência e para manter os benefícios para o farelo de soja, opinamos pela rejeição da Emenda nº 47 – PLEN.



SF/21685.73445-97



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

III - VOTO

Ante o exposto, nos termos da Resolução nº 1, de 2002-CN, **votamos pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência** da Medida Provisória nº 1.064, de 2021, e do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 28, de 2021, e pelas suas constitucionalidade, juridicidade, adequação orçamentária e financeira e boa técnica legislativa.

No mérito, **votamos pela aprovação da MPV nº 1.064, de 2021, na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 28, de 2021**, que incorporou *total* ou *parcialmente* as emendas nºs 002, 005, 007, 011, 013, 016, 018, 019, 021, 025, 028, 029, 031, 032, 037, 041, 043 e 046, e **pela rejeição das demais emendas**.

Sala das Sessões, em 14 de dezembro de 2021

Senador **Rodrigo Pacheco**, Presidente

Senador **Luis Carlos Heinze**, Relator

