



SENADO FEDERAL  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

## Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 18/2018

Em 29 de maio de 2018.

**Assunto:** Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 831, de 27 de maio de 2018, que “Altera a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal”.

**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 n.º 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.”*

Por sua vez, o art. 62, § 9.º, da 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 presente nota técnica deve contemplar o disposto no art. 5.º, § 1.º, da Resolução n.º 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem apreciados 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 n.º 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União*”.

Portanto, 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 Medida Provisória nº 831, de 27/05/2018 (MP 831/2018), altera a Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990, que “Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências”, inserindo novo art. 19-A no corpo do normativo.

A Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990, objeto da alteração em análise, constituiu a Companhia Nacional de Abastecimento, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por intermédio da fusão das antigas Companhia de Financiamento da Produção; Companhia Brasileira de Alimentos; e Companhia Brasileira de Armazenamento, estabelecendo como objetivos básicos da nova pessoa jurídica:

- a) garantir ao pequeno e médio produtor os preços mínimos e armazenagem para guarda e conservação de seus produtos;
- b) suprir carências alimentares em áreas desassistidas ou não suficientemente atendidas pela iniciativa privada;
- c) fomentar o consumo dos produtos básicos e necessários à dieta alimentar das populações carentes;



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

d) formar estoques reguladores e estratégicos objetivando absorver excedentes e corrigir desequilíbrios decorrentes de manobras especulativas;

e) participar da formulação de política agrícola;

f) fomentar, através de intercâmbio com universidades, centros de pesquisas e organismos internacionais, a formação e aperfeiçoamento de pessoal especializado em atividades relativas ao setor de abastecimento; e

g) assistir, mediante a doação de alimentos disponíveis em seus estoques, às comunidades e famílias atingidas por desastres naturais em Municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal, na forma do regulamento.

A inclusão de novo artigo no corpo da Lei n.º 8.029/90, cria para a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, a obrigatoriedade de contratação de transporte rodoviário de cargas, com dispensa do procedimento licitatório, para até 30% (trinta por cento) da demanda anual de frete da Companhia, nos seguintes termos:

I - o contratado deve ser:

a) cooperativa de transportadores autônomos de cargas instituída na forma prevista na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro 1971;

b) entidade sindical de transportadores autônomos de cargas; ou

c) associação de transportadores autônomos de cargas constituída nos termos previstos no art. 53 ao art. 61 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, que tenham, no mínimo, três anos de funcionamento;

II - o preço contratado não pode exceder o praticado nas tabelas referenciais utilizadas pela Conab; e



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

III - o contratado deve atender aos requisitos estabelecidos no regulamento para contratação de serviços de transportes da Conab, aprovado em ato do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Por fim, a MP 831/2018 faculta à Conab deixar de atender à determinação de contratação caso a oferta de serviço de transporte de cargas pelas entidades mencionadas no item I do parágrafo anterior não for suficiente para suprir a demanda da Companhia.

A Medida Provisória entrou em vigor no dia 27/05/2018 (data de sua publicação) foi acompanhada da Exposição de Motivos nº 17/2018-MAPA/CC-PR, por meio da qual os excelentíssimos senhores Ministro-Chefe da Casa Civil, Eliseu Padilha, e Secretário-Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Eumar Roberto Novacki, asseveram que, da adoção da medida, não há custo adicional para o Erário.

### **3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária**

A análise da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória n.º 831, de 27 de maio de 2017, disciplinada pelo § 1.º do art. 5.º da Resolução n.º 1, de 2002 – CN, deve ser feita à luz de eventuais impactos sobre a receita e a despesa públicas e da observância de normas de direito financeiro aplicáveis à União. Sobre esse último ponto, entendemos não haver óbices à edição da medida nas normas vigentes.

Quanto a eventuais impactos financeiros, não há que se falar em afetação à receita da Conab, haja vista as normas acrescidas aterem-se exclusivamente à novo disciplinamento da despesa da companhia.

Com relação à despesa, algumas considerações fazem-se necessárias. O texto acrescido à Lei n.º 8.029/90 não cria nova despesa à Conab, apenas estabelece novos procedimentos para a execução de um dos componentes de sua despesa total – contratação de transporte rodoviário de cargas. A destinação de 30% dos valores



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

gastos com transporte rodoviário para a contratação de autônomos, a princípio, só impactaria a despesa da companhia caso os preços dos fretes praticados por essa categoria fossem superiores aos valores de mercado perpetrados pelas empresas transportadoras.

Para evitar a possibilidade de eventuais majorações dos preços dos fretes devido à nova reserva de mercado, a Medida Provisória estabeleceu que o preço contratado não poderá exceder ao praticado nas tabelas referenciais utilizadas pela Conab. É lícito concluir que tais tabelas referenciais sejam elaboradas a partir de pesquisas de preços no mercado de fretes, pois a companhia submete-se às disposições da Lei n.º 8.666/93.

Com isso em mente, podemos inferir que as contratações de autônomos, a princípio, não afetarão as despesas da companhia: estarão em linha com os preços praticados pelo mercado de fretes, exceto pela majoração que atualmente já beneficia micro e pequenas empresas, por força da Lei Complementar nº 123, de 2006, arts. 44 e 45, e pela equiparação das sociedades cooperativas com o art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007. Trata-se do chamado empate ficto, que, embora envolto em contestações sobre sua validade, não combatido pelo competente controle concentrado de constitucionalidade<sup>1</sup>.

Pelo texto da lei complementar, às microempresas e às empresas de pequeno porte é garantida adjudicação mesmo com sobrepreço entre 5% e 10% do valor ofertado por demais licitantes, a depender da modalidade de licitação adotada, se pregão ou concorrência tomada de preços ou convite, respectivamente. Logo, pelo marco legal vigente, e mesmo antes da reserva de mercado, já é possível que as cooperativas abarquem a totalidade dos fretes, praticando valor até mesmo superior ao de referência da companhia, seguramente utilizado nos processos licitatórios.

---

<sup>1</sup> A esse propósito, e apenas exemplificativamente, Carvalho Filho () não identifica vício de constitucionalidade no diploma legal; por outro lado, Justen Filho () alerta que há inconstitucionalidade por afronta ao princípio da isonomia, pois a norma limita a determinada categoria de licitantes a prerrogativa por melhorar suas propostas originais no exercício do direito de preferência.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O que a medida provisória inova é em reservar parte da sua contratação de serviços a entidades cooperativas e associativas (e também sindicais, estas uma novidade real), que já poderiam praticar valores ligeiramente mais elevados. Isso faz supor que, mesmo gozando dos benefícios legais para acesso, tais entidades não têm logrado vencer os certames. Com a reserva de mercado, necessariamente serão convocadas, mas para praticar os valores de referência, que podem ser superiores aos obtidos nas licitações, mas não àqueles majorados consoante autorização em lei especial. Se, ainda assim, houver impacto fiscal negativo, este não está desalinhado dos instrumentos que ora já endereçam tratamento diferenciado para pequenos empreendedores, aliás sob amparo constitucional (CF, art. 170, IX).

Eram esses os subsídios que entendemos pertinentes à análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 831, de 27 de maio de 2018, e nos colocamos à disposição para esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

**LUCIANO DE SOUZA GOMES**

Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos