



APONTAMENTOS SOBRE A PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A lei 11.346/06 instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), fato que representou uma importante conquista na luta pelo direito humano à alimentação adequada no país. O SISAN, com o objetivo de efetivar o direito humano à alimentação adequada (DHAA), garantiu a participação popular, por meio da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a intersetorialidade a partir da criação da Câmara Interministerial.

A referida lei, entretanto, não estabeleceu mecanismos de financiamento do SISAN. No ordenamento jurídico nacional, a melhor opção seria a instituição de um fundo próprio, criada por lei que tem por objetivo prover recursos financeiros de projetos, estudos, pesquisas e ações relacionadas ao fortalecimento e ampliação institucional.

A ideia de se criar um Fundo Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional não é novidade, já tendo sido, inclusive, debatida e aprovada como proposta na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no ano de 2007. Vale transcrever o trecho da proposta aprovada no relatório final:

Fundos de segurança alimentar e nutricional

134. Criar um Fundo Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de caráter intersetorial, gerido pelo CONSEA, bem como fundos estaduais e municipais como elementos componentes do SISAN, para financiar e implementar a política nacional de segurança alimentar e nutricional. Os conselhos municipais, estaduais e nacional de segurança alimentar e nutricional deverão propor as diretrizes e critérios para a utilização dos recursos dos respectivos fundos, bem como acompanhar e monitorar as suas aplicações. Os recursos destes fundos serão oriundos do



orçamento e das fontes tais como: **1.** Recursos doados por pessoas físicas e jurídicas que terão possibilidade de deduzir até 6% desse valor doado do Imposto de Renda devido no respectivo ano fiscal. **2.** 10% (dez por cento) dos valores de multas advindas de infrações ambientais e de infrações sanitárias à legislação de alimentos. **3.** 10% (dez por cento) dos valores de alíquotas do ICMS e do IPI recolhidos de cigarros, produtos agrotóxicos, alimentos, bebidas não saudáveis (aqueles com teores fora dos padrões estabelecidos de gorduras, açúcares e sódio ou baixos teores de vitaminas, minerais e fibras) conforme as normas da coordenação geral das políticas de alimentação e nutrição, do Ministério da Saúde, e bebidas com qualquer teor alcoólico, bem como de outras fontes tais como CIDE, CPMF, ITBI, ISSQN e ISS oriundo de eventos que promovam o consumo destes produtos. **4.** Outras fontes de recursos, tais como valores de multas advindas de empresas públicas e privadas que provoquem desastres ambientais que causem situações de insegurança alimentar, recursos financeiros apreendidos pelo poder público frutos de atividade criminosa. **5.** Taxas sobre latifúndios produtores de culturas não alimentares ou que tenham mais de 50% de sua produção voltada para a exportação, a fim de criar principal meio de financiamento do Fundo Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

De forma resumida, essa espécie de fundo consiste em um mecanismo de gestão orçamentária que vincula determinadas receitas ao cumprimento de finalidades previamente estipuladas, devendo a destinação de seus recursos ser dada pelo órgão a que se vincula¹.

Diversos são os benefícios que podem ser obtidos com a instituição destes fundos. Do ponto de vista estritamente orçamentário, por exemplo, os fundos facilitam a concentração e administração de todas as receitas vinculadas a uma finalidade comum, em razão da criação de uma conta específica, bem

¹ A título de exemplos podemos citar o Fundo Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei 7.797/1989, o Fundo Nacional de Segurança Pública, recentemente reinstituído pela MP 841/2018, o Fundo Nacional de Cultura, criado pela Lei 7.505/1986 e posteriormente ratificado pela Lei 8.313/1991, dentre tantos outros.



como possibilitam um controle social mais sistemático e efetivo sobre as políticas de arrecadação direcionadas ao fundo.

Neste sentido, eventuais políticas que instituíssem taxas ou contribuições, ou ainda majoressem alíquotas destas espécies tributárias com a finalidade de gerar recursos para financiamento de determinadas políticas públicas e/ou causar efeito inibidor em determinado setor do mercado, poderiam ser melhor geridas e controladas com a destinação das receitas obtidas para um fundo orçamentário pertinente à matéria da política criada.

Ainda em relação às vantagens orçamentárias, há o fato de que os recursos alocados nos fundos não se submetem à limitação temporal do exercício financeiro. Ou seja, ao fim do exercício financeiro, qualquer saldo remanescente na conta do fundo permanece disponível para ser utilizada no exercício financeiro subsequente. Desta forma, o administrador dos recursos é poupado de, ao fim do exercício, antecipar empenhos e utilizar-se dos restos a pagar para não desperdiçar os recursos de que ainda dispõe.

Por fim, não se pode esquecer que os fundos possibilitam ao órgão administrador dispor de recursos derivados de outras fontes para além das dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual. Isso porque a lei que autoriza a sua criação deve prever suas fontes de custeio, que não se limitam aos repasses orçamentários anuais, podendo consistir em valores de multas administrativas e judiciais, doações de pessoas físicas ou jurídicas, receitas de contribuições vinculadas, valores derivados da alienação de bens utilizados em atividades ilícitas, dentre outras.

Para além dessa perspectiva, é importante ainda não se ignorar os benefícios de natureza político-institucional que a criação de um fundo orçamentário pode trazer para o contexto de um determinado setor. Para além de um mero mecanismo de vinculação orçamentária, a criação de um fundo pode representar um importante avanço no interior de um determinado arranjo institucional, fortalecendo e alavancando o papel de outros atores e, no contexto geral, favorecendo a participação e controle social das políticas de SAN.



Por esse motivo, não é difícil aferir as vantagens possíveis que a instituição do referido fundo traria para todo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, mais especificamente, para o Conselho Nacional que seria responsável pela sua gestão.

Em um primeiro momento, já seria possível constatar-se um aumento dos recursos disponíveis antes mesmo da vinculação de qualquer receita extra, com a manutenção única e exclusiva das dotações orçamentárias. De fato, segundo a prestação de contas constantes no Relatório Anual de Gestão do CONSEA de 2017, houve um total de R\$85.548,09 (oitenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e oito reais e nove centavos) não empenhados da dotação inicialmente autorizada para o exercício (desconsiderando neste cálculo o empenho antecipado realizado dos recursos descentralizados posteriormente pelo MDS em 12/2017). Além disso, no exercício do ano anterior, segundo o relatório de 2016, restaram R\$191.554,03 (cento e noventa e um mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e três centavos) não empenhados dentro do limite autorizado, contando já as despesas que foram antecipadas do exercício seguinte. Em um contexto em que já estivesse instituído um fundo nacional, tais recursos seriam mantidos e estariam disponíveis para cobrir despesas e realizar investimentos em exercícios financeiros futuros. No que diz respeito à ampliação dos recursos financeiros, haveria a possibilidade de a lei instituidora prever todas as fontes de receitas transcritas na proposta acima, sem prejuízo de novas que viessem a ser elaboradas.

Além disso, a instituição da criação da tributação de bebidas açucaradas – caso seja realizada via contribuições de intervenção no domínio econômico, CIDE – com o objetivo de criar um ambiente alimentar mais saudável e desestimular o consumo de tais produtos, poderia direcionar as receitas geradas ao Fundo Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional².

² O Projeto de Lei do Senado n. 430, de autoria do Senador Jorge Viana, em seu artigo 1º § 2º que “O montante da Cide-Refrigerantes será recolhido ao Tesouro Nacional e repassado diretamente ao Fundo Nacional de Saúde (FNS).



Em um contexto político marcado pela austeridade fiscal, a criação de um Fundo Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional pode garantir uma maior autonomia e controle social na condução das políticas de segurança alimentar e nutricional. O Fundo Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional pode representar um importante instrumento de viabilização de programas, projetos e ações no âmbito do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Projeto REAJA, Rede de estudos e ações de Justiça Alimentar – programa de extensão e pesquisa da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – se coloca à disposição dos conselheiros e conselheiras do CONSEA no desenvolvimento do debate sobre a viabilidade técnico-jurídica da criação do Fundo Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Leonardo Correa

Professor da Faculdade de Direito da UFJF

Coordenador do Projeto REAJA

Pedro Rezende

Pesquisador do Projeto REAJA

Advogado