



Nota Técnica nº 48/2019

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 913, de 20 de dezembro de 2019.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 913, de 20 de dezembro de 2019, que “*autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*”.

A presente Nota Técnica atende a determinação do art.19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A Medida Provisória nº 913, de 2019, autoriza o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a prorrogar por até um ano, além do limite estabelecido no inciso IV do parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, nove contratos por tempo determinado da área de tecnologia da informação e comunicação firmados a partir do ano de 2015.

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial nº 00085/2019 MAPA ME, de 19 de dezembro de 2019, esses servidores foram aprovados em processo seletivo simplificado, autorizado por meio da Portaria Interministerial nº 456, de 13 de novembro de 2013, com fundamento na alínea “j” do inciso VI do art. 2º da Lei nº 8.745/1993.

A autorização da contratação inicial teve como objetivo atender o planejamento estratégico do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), transformado na Sead/CC-PR, cujas atribuições foram posteriormente absorvidas pelo MAPA, bem como os servidores temporários, que atuam em atividades da área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

A EMI informa que as atividades referentes ao suporte em TIC são indispensáveis para o bom funcionamento do MAPA e a eventual interrupção dos serviços prestados pode acarretar em graves problemas para o Ministério, no que se refere ao atendimento de demandas internas e externas, sendo que a perda da força de trabalho dos contratados temporariamente impacta diretamente em programas de alta relevância no contexto da agropecuária, agronegócio, agricultura familiar e na regulação e normatização de serviços vinculados àquela pasta.

A EMI justifica que o desligamento dos nove servidores temporários até 15 de maio de 2020, sem substituição, comprometerá a execução de programas estratégicos do Governo. Diante disso, propõe a prorrogação dos contratos, por mais um ano, até que seja possível suprir o déficit, além da automação de processos de trabalho.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que *“Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”*, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: *“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 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), no seu art. 16, §1º, estabeleceu os seguintes conceitos sobre adequação e compatibilidade financeira e orçamentária:

“§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.”

Ao autorizar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a prorrogar por um ano nove contratos por tempo determinado de servidores que atuam na área de tecnologia da informação e comunicação, a MP 913, de 2019, afasta os limites estabelecidos no art. 4º da Lei nº 8.745/1993, que admite a contratação por até quatro anos, prorrogável, desde que o tempo total não supere cinco anos¹.

Do ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira, a EMI não informa qual será o impacto orçamentário e se o orçamento vigente contaria com dotações para suportar as despesas.

Não obstante tratem-se de contratos temporários em vigência, entende-se que a prorrogação assume caráter de nova contratação de pessoal. Sendo assim, as despesas decorrentes devem cumprir todos os requisitos aplicáveis a essa modalidade de despesa.

O texto constitucional prescreve disposições em relação ao aumento de gastos com pessoal, em seu art. 169:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, **bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título**, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

¹ Lei nº 8.745, de 1993:

Art. 4º As contratações serão feitas por tempo determinado, observados os seguintes prazos máximos:

...

V – 4 (quatro) anos, nos casos do inciso V e das alíneas a, g, i, j e n do inciso VI do caput do art. 2º desta Lei.;

...

Parágrafo único. É admitida a prorrogação dos contratos:

IV - no caso das alíneas g, i e j do inciso VI do caput do art. 2º desta Lei, desde que o prazo total não exceda a 5 (cinco) anos;

I - se houver **prévia dotação orçamentária** suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Grifos nossos).

Como se vê, a Constituição estabelece exigências para a contratação de pessoal “a qualquer título”, de onde se infere que a contratação de pessoal por tempo determinado segundo o regime da Lei nº 8.745/1993 deve observar o regramento constitucional reproduzido acima. Deve ser verificado se existe prévia dotação orçamentária suficiente para atender à projeção das despesas de pessoal e a existência de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

Vale mencionar que, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF, eventual aumento da despesa provocado por medida provisória deve vir acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício de vigência e nos dois subsequentes. Deve ser demonstrado, ainda, que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 – LDO 2019, apresenta algumas disposições relacionadas à contratação de pessoal:

Art. 100. As proposições legislativas relacionadas ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhadas de:

I - premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II - demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta, por poder ou órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando ativos, inativos e pensionistas;

III - manifestação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, sobre o mérito, e o impacto orçamentário e financeiro;

Ao dispor sobre a previsão do art. 169, §1º, II, da Constituição Federal, acerca da autorização específica para aumentos de gastos com pessoal, a LDO, em seu art. 101, remete a anexo específico da Lei Orçamentária a discriminação dessas autorizações.

Conforme visto anteriormente, a Medida Provisória em análise carece de demonstrativos e dados exigidos pela LDO 2019, especialmente as “premissas e metodologia de cálculo utilizadas” e o “demonstrativo do impacto da despesa”.

Brasília, 4 de fevereiro de 2020.

WELLINGTON PINHEIRO DE ARAUJO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira