



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 16/2018

Em 7 de maio de 2018.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 829, de 3 de maio de 2018, que “Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Cultura, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações”.

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 nº 1, de 2002-CN, que estabelece¹:

“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.”

O art. 62, § 9º, 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.

¹ O prazo mencionado no dispositivo transscrito fica suspenso durante o período do recesso congressional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A nota técnica deve contemplar o disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 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 nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União*”.

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 829, de 03/05/2018, MP 829/2018, autoriza os Ministérios da Cultura, do Desenvolvimento Social e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação a prorrogarem contratos por tempo determinado firmados para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei nº 8.745/1993.

No âmbito do Ministério da Cultura, consoante o art. 1º da MP 829/2018, é autorizada a prorrogação de 108 contratos por tempo determinado, firmados com base na alínea “i” do inciso VI do caput do art. 2º da citada Lei². Aplica-se a prorrogação aos contratos firmados a partir de 20/05/2013, vigentes na data da publicação da MP.

Para o Ministério do Desenvolvimento Social, autoriza-se a prorrogação de 55 contratos por tempo determinado, conforme o art. 2º e o anexo da Medida Provisória, celebrados com espeque nas alíneas “i” e “j” do inciso VI do caput do art. 2º da Lei nº

² Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:
...
VI – atividades:

...
i) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

8.745/1993³. Aplica-se a prorrogação aos contratos firmados entre 1º de maio a 31/12/2013, vigentes na data da publicação da MP.

Por seu turno, nos termos do art. 3º da MP, autoriza-se a prorrogação de 24 contratos no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, celebrados com base na alínea “i” do inciso VI do caput do art. 2º da referida Lei. A prorrogação é válida para contratos firmados até dezembro de 2013, vigentes quando da publicação da Medida Provisória em tela.

Para os três Ministérios contemplados, afasta-se a limitação de que trata o inciso IV do parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.745/1993⁴, que cinge a cinco anos a duração total dos contratos em apreço.

O art. 4º da Medida Provisória, que entrou em vigor na data de sua publicação, estabelece que os contratos de que trata não serão prorrogados por prazo superior a um ano e, em qualquer caso, a prorrogação não terá como termo final data posterior a 15/08/2019.

Por meio da Exposição de Motivos nº 88/2018 – MP, de 3 de maio de 2018, EM, o Poder Executivo apresenta as considerações que levaram à edição da Medida Provisória. Em relação ao Ministério da Cultura, salienta que

“possui 108 contratos por tempo determinado celebrados a partir do ano de 2013, remanescentes de processo seletivo simplificado autorizado por meio da Portaria Interministerial 192, de 3 de maio de 2012, com fundamento na alínea “i” do inciso VI do caput do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. A autorização da contratação inicial teve como objetivo atender necessidades excepcionais do

³ Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

...
VI – atividades:

...
i) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;
j) técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea i e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade.

⁴ Art. 4º...

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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ministério da Cultura, em especial, para liquidar o estoque de prestação de contas de projetos culturais incentivados, por força do Acórdão nº 1385 - TCU / Plenário”.

Sobre o Ministério do Desenvolvimento Social, a EM menciona que

“a autorização da contratação teve como objetivo atender necessidades excepcionais do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em especial, para liquidar o estoque de prestação de contas de convênios, demais instrumentos de transferência voluntária e repasse de recursos e de processos de certificação de entidades beneficentes de assistência social, além da estruturação e da consolidação de tecnologias e sistemas de informação associados aos processos finalísticos de atuação do órgão. Todavia, desde o princípio, não foi possível efetivar o preenchimento integral das 120 vagas, com decréscimo do quantitativo ao longo dos anos e a previsão de que menos da metade das vagas estarão ocupadas a partir de maio de 2018”.

Por fim, no que se refere ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, assinala-se que

“a medida se refere a 24 contratos por tempo determinado celebrados durante o ano de 2013, remanescentes de processo seletivo simplificado autorizado por meio da Portaria Interministerial nº 518 de 31 de outubro de 2012, com fundamento na alínea "i" do inciso VI do caput do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Na Secretaria de Radiodifusão daquele Ministério, há alto risco de prescrição dos processos decorrentes da ação de fiscalização das emissoras de rádio e TV licenciadas, prevista no PPA 2012-2015, resultando em 8.457 emissoras fiscalizadas. Desse total há aproximadamente 3 mil processos com risco de prescrição no ano de 2018 e 4 mil no ano de 2019, o que pode acarretar prejuízo ao erário pela não aplicação das sanções cabíveis. Na Coordenação-Geral de Gestão dos Fundos, a descontinuidade dos contratos impactará a análise das impugnações apresentadas tempestivamente, o que perfaz hoje cerca de 2500 processos, cujo valor estimado é de R\$ 1,9 bilhão. Ressalte-se que a autorização da referida contratação teve o intuito de ampliar a capacidade operacional, notadamente das secretarias finalísticas do extinto Ministério das Comunicações, considerando a execução de projetos de grande relevância para o País, a exemplo do Satélite Geoestacionário de defesa nacional, Cidades Digitais, adaptação das outorgas de radiodifusão sonora em onda média para o serviço de FM e a necessidade de atuar na liquidação do estoque de processos de outorga de radiodifusão sonora e de imagens”.

Com relação ao impacto orçamentário e financeiro da Medida Provisória, a EM não apresenta considerações de relevo, cingindo-se a afirmar que “a prorrogação dos contratos temporários não gera aumento de despesa, uma vez que os contratos já existem e sua eventual prorrogação apenas exigiria a manutenção da dotação específica para tal fim”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A 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*”, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, 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 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União*”⁵.

A Lei nº 8.745/1993, que regula a contratação de pessoal por tempo determinado, especifica as regras a serem observadas para atendimento dessa excepcionalidade. Prevê-se processo seletivo simplificado para o recrutamento de pessoal (com algumas exceções) e o regime jurídico aplicável aos contratados. O art. 6º da Lei veda a contratação de servidores públicos pelo regime nela regulado.

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:

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 acrescidos).

A Constituição estabelece exigências para a contratação de pessoal “*a qualquer título*”, de onde se infere que a contratação de pessoal por tempo

⁵ Não é matéria desta nota técnica, portanto, o exame geral de constitucionalidade da Medida Provisória, em especial dos requisitos de relevância e urgência para sua edição.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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. Nenhuma dessas informações foi apresentada na Exposição de Motivos da Medida Provisória.

A LRF estabelece que o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo não poderá exceder a 37,9% da receita corrente líquida – RCL do período (art. 20, I, c). De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo do 3º quadrimestre de 2017, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional⁶, a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de 28,27% da RCL. As alterações trazidas pela MP não comprometem o teto de gastos com pessoal do Poder Executivo.

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, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Há que se ter em mente, ainda, que o §7º do art. 17 da LRF estipula que se considera aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

A falta de elementos mínimos na Exposição de Motivos sobre a adequação orçamentária e financeira da Proposição (sequer é informado o impacto fiscal da prorrogação dos contratos comparativamente ao cenário em que os contratos não são prorrogados) prejudica o exame da matéria no âmbito do Congresso Nacional.

As disposições normativas em vigor contradizem a assertiva da Exposição de Motivos de que a prorrogação dos contratos não gera aumento de despesa. A prorrogação dos contratos modifica o quadro jurídico anterior, quando os contratos se

⁶ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF3Q2017.pdf>, acesso em 07/05/2018.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

encerrariam, com as respectivas despesas deles decorrentes, daí porque deve ser aplicada a regra do art. 17, §7º, da LRF. A interpretação mais consentânea com o ordenamento jurídico indica que a prorrogação dos contratos gera nova despesa de pessoal, o que se traduz na necessidade de observância de uma série de regras veiculadas pela Constituição Federal, LRF e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei nº 13.473/2017, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 – LDO 2018, apresenta algumas disposições expressas relacionadas à contratação de pessoal por tempo determinado, segundo o regime da Lei nº 8.745/1993, a exemplo das seguintes:

- i) Art. 93, que determina a publicação na internet dos quantitativos de pessoal contratado por tempo determinado;
- ii) Art. 103, VII, que estabelece que no relatório bimestral de execução orçamentária conste a discriminação da despesa com pessoal e encargos e dos quantitativos de pessoal, inclusive para contratados por prazo determinado;
- iii) Art. 104, que estabelece que, para a apuração da despesa com pessoal prevista no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser incluídas as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei nº 8.745, de 1993, bem como as despesas com serviços de terceiros quando caracterizarem substituição de servidores e empregados públicos.

O art. 97 da LDO determina que as medidas provisórias relacionadas a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados 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.

Conforme visto anteriormente, o Poder Executivo não instruiu a Exposição de Motivos com as informações arroladas no art. 97 da LDO vigente.

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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

98, remete a anexo específico da Lei Orçamentária a discriminação dessas autorizações⁷.

Por sua vez, o Anexo V da Lei nº 13.587/2018, Lei Orçamentária Anual para 2018, no item “I - CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTOS DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL, A QUALQUER TÍTULO, EXCETO REPOSIÇÕES”, não discrimina quantitativo de contratação por tempo determinado no âmbito do Poder Executivo.

Não se tem conhecimento da inclusão das autorizações para contratação por tempo em leis orçamentárias anteriores. Caso essa omissão possa ser atribuída à redação do atual art. 98 da LDO, que faz menção a “admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares”, o que poderia ser relacionado apenas a servidores públicos e militares, essa redação deve ser aperfeiçoada, de modo a esclarecer que o anexo da LOA deve contemplar também as contratações com fulcro na Lei nº 8.745/1993.

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 829, de 3 de maio de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos

⁷ Art. 98. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observado o inciso I do referido parágrafo, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2018, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.