



Gabinete do Senador Carlos Portinho

PARECER Nº 85, DE 2022-PLEN/SF

SF/22935/21508-50

De Plenário, sobre a Medida Provisória nº 1.073, de 2021, que *autoriza a prorrogação de contratos temporários no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.*

Relator: Senador **CARLOS PORTINHO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal, para emissão de parecer após apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, a Medida Provisória (MPV) nº 1.073, de 2021, que *autoriza a prorrogação de contratos temporários no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.*

A Medida Provisória autoriza o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) a prorrogar, por mais dois anos, duzentos e quinze contratos temporários de médicos veterinários, firmados com base no art. 2º, VI, “f”, da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que *dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.*

O dispositivo legal mencionado permite a contratação temporária de servidores para desempenho de atividades de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária. Os servidores temporários em questão foram contratados a partir de novembro de 2017 e tiveram seus contratos prorrogados até 2021 por meio da MPV nº 903, de 6 de novembro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.996, de 5 de maio de 2020. Com a alteração promovida pela presente Medida Provisória, os contratos devem ter duração total máxima de seis anos.



SF/22935/21508-50

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) também fica autorizada a prorrogar cinquenta e cinco contratos temporários de servidores até 25 de novembro de 2022, admitidos com fundamento no art. 2º, VI, “i”, da Lei nº 8.745, de 1993, para executar atividades técnicas especializadas indispensáveis ao atendimento de novas atribuições ou decorrentes do aumento transitório no volume de trabalho, que não puderam ser supridas com a realização de serviço extraordinário, nos limites impostos pelo Estatuto do Servidor Público Federal (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990).

Os contratos temporários da ANS foram objeto de prorrogação, por um ano, nos termos da MPV nº 1.009, de 13 de novembro de 2020 (convertida na Lei nº 14.145, de 23 de abril de 2021). A dilação promovida por meio do ato normativo do Poder Executivo ora sob escrutínio faz com que as contratações temporárias em vista tenham duração máxima de sete anos.

De acordo com a Exposição de Motivos da MPV, sua urgência e relevância decorrem da necessidade de assegurar a continuidade das atividades desenvolvidas. Com respeito aos servidores temporários do MAPA, a ausência de prorrogação de seus contratos poderia acarretar riscos à saúde pública e prejuízos comerciais para a cadeia produtiva de proteína animal. Já no caso da ANS, o encerramento dos contratos temporários causaria redução expressiva da capacidade de análise de processos de resarcimento pelo atendimento de usuários de planos de saúde no Sistema Único de Saúde, o que prejudicaria o Fundo Nacional de Saúde.

Foram apresentadas três emendas à proposição no âmbito da Comissão Mista dedicada à sua apreciação, todas rejeitadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados. As Emendas nº 1 e nº 3 pretendem acrescentar dispositivo para obrigar a realização, depois de encerrado o prazo de prorrogação dos contratos temporários, de concurso público para contratação de servidores efetivos, para suprir a necessidade de pessoal, vedada a realização de processo seletivo simplificado para contratação de servidores temporários. A Emenda nº 2, objetiva alterar a redação do inciso I do art. 1º da MPV, para substituir a referência a contratos prorrogados na forma da Lei nº 13.996, de 2020, por contratos firmados a partir de 20 de novembro de 2017, ampliando, com isso, o seu escopo.

O Plenário da Câmara dos Deputados votou pela admissibilidade e pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória, bem como pela sua juridicidade, constitucionalidade e boa

técnica legislativa. No mérito, deliberou pela sua aprovação integral e pela rejeição de todas emendas a ela oferecidas.

Foram apresentadas, ainda, duas emendas à Medida Provisória no Plenário do Senado Federal. A **Emenda nº 4**, do Senador Randolfe Rodrigues acrescenta dispositivo para determinar que o Poder Executivo deverá suprir a necessidade de pessoal prevista na MPV por meio de concurso público, vedada nova contratação temporária.

A **Emenda nº 5**, do Senador Alvaro Dias, pretende adicionar dispositivo determinando à Administração a realização de procedimentos para a seleção, por concurso público, de servidores efetivos que atendam às necessidades permanentes de trabalho ensejadoras da contratação temporária, sob pena de responsabilidade do gestor respectivo.

II – ANÁLISE

II.1 – Admissibilidade, Constitucionalidade e Juridicidade

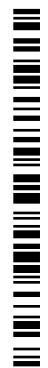
Passamos ao exame da admissibilidade da proposta, como determina o *caput* do § 5º do art. 62 da Constituição Federal (CF), que permite a adoção de medidas provisórias pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência.

Nosso entendimento é de que os pressupostos da urgência e relevância estão satisfeitos, diante da necessidade de manutenção das atividades desempenhadas pelos servidores em contrato temporário para atender programas essenciais executados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pela Agência Nacional de Saúde Suplementar.

O exame da MPV nº 1.073, de 2021, indica que o seu texto está de acordo com o ordenamento jurídico vigente e respeita os limites constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, registrados no art. 62 da Carta Magna.

II.2 – Da adequação financeira e orçamentária

Quanto aos pressupostos de adequação financeira e orçamentária, relevamos que a Exposição de Motivos (EMI) nº 304/2021 ME MAPA MS aponta a existência de previsão orçamentária para custeio das



SF/22935/21508-50

despesas decorrentes das prorrogações de contratos temporários objeto da Medida Provisória.

A prorrogação dos 215 (duzentos e quinze) contratos de trabalho, por tempo determinado, dos médicos veterinários já se encontra prevista na Lei Orçamentária Anual de 2021 e no Projeto de Lei Orçamentária para 2022, pois são contratos vigentes, sendo para os próximos anos a estimativa de impacto orçamentário de R\$ 24.298.801,20 em 2022, R\$ 24.298.801,20 para 2023 e R\$ 9.041.414,40 em 2024.

No caso dos 55 (cinquenta e cinco) contratos de trabalho, por tempo determinado, relativos à ANS, do ponto de vista orçamentário, a despesa já se encontra prevista na Lei Orçamentária Anual de 2021. A prorrogação excepcional por mais um ano, possui uma estimativa de impacto orçamentário de R\$ 4.730.346,63 em 2022 e já se encontra previsto no Projeto de Lei Orçamentária para 2022.¹

Tendo em vista que ambas as prorrogações já se encontram previstas no Orçamento Geral da União, a medida se adequa à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Emenda Constitucional n.º 95, de 2016, bem como, podemos considerar que não há conflito com os normativos orçamentários de planejamento governamental, ou seja, o plano plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente, e a Lei do Orçamento Anual (LOA).

Portanto, concluímos não haver o que obste a MPV no tocante à adequação financeira e orçamentária.

II.3 – Do mérito

No mérito, somos favoráveis à aprovação da Medida Provisória, em vista da necessidade de se garantir a continuidade da execução de programas e ações de grande relevância desempenhados pelo MAPA e pela ANS.

Com efeito, a suspensão da prorrogação dos contratos temporários do MAPA poderia trazer riscos inadmissíveis para as atividades de vigilância, inspeção e defesa agropecuária. As atividades desempenhadas

¹ EMI nº 00304/2021 ME MAPA MS



SF/22935/21508-50

pelos servidores temporários da ANS também não podem ser interrompidas, em razão de sua importância no contexto do Fundo Nacional de Saúde.

Quanto às Emendas nºs 1 a 3, coadunamos com o posicionamento já exposto pela Câmara dos Deputados.

A Emenda nº 2 mostra-se inadequada ao interesse público, uma vez que amplia a prorrogação dos contratos temporários do MAPA para limites além do que considerados estritamente necessários pelos gestores de pessoal do órgão.

Em relação às Emendas nºs 1 e 3, semelhantes às novas emendas nºs 4 e 5, apresentadas no Plenário do Senado Federal, que buscam determinar a realização de concurso público para contratação de servidores efetivos para suprir a necessidade de pessoal nos órgãos em questão, uma vez encerrado o prazo de prorrogação dos contratos temporários, entendemos perfeitamente as preocupações trazidas pelos seus autores.

A contratação de profissionais por tempo determinado para atividades hoje necessárias no serviço público, mas que no curto ou médio prazo entrarão em desuso e deixarão de ser demandadas, não justificando a realização de concurso público para contratação de servidores efetivos. A Medida Provisória possibilita ainda atender a contratação temporária de apoio técnico, operacional ou especializado relacionado a demandas sazonais.

É possível, e obviamente desejável, que ajustes organizacionais e otimizações dos processos de trabalho provoquem redução das necessidades de pessoal, mostrando-se, assim, precipitada determinação para realização de concurso público, especialmente em vista dos impactos orçamentários de longo prazo que inevitavelmente decorrem da contratação de servidores públicos efetivos. Vale registrar, também, que o tema da contratação de servidores temporários ainda deve ser discutido pelo Legislativo no âmbito da reforma administrativa.

Não podemos deixar de lembrar, outrossim, que os servidores temporários de que trata a Medida Provisória são, à toda evidência, profissionais dedicados e bem qualificados, que vêm desempenhando suas funções de forma adequada.

A contratação de servidores temporários também é condicionada à aprovação em processo seletivo, aberto a todos os



SF/22935/21508-50

interessados e destinado a aferir o domínio dos conhecimentos necessários para o desempenho das atividades relacionadas com a função, respeitados todos os princípios constitucionais que balizam a administração pública.

Além disso, devemos reconhecer que a vedação para novas prorrogações das contratações temporárias não teria, por si só, os efeitos esperados, uma vez que não poderia afastar a possibilidade de edição de lei ou medida provisória posterior que revogue a proibição.

Por fim, as emendas em voga configuraram aumento de despesas, sem os devidos demonstrativos de impacto financeiro e orçamentário, em violação ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal e nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021.

Por estes motivos rejeitamos as emendas.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **constitucionalidade** e **juridicidade** da Medida Provisória nº 1.073, de 2021, bem como pelo atendimento dos pressupostos de **relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária**. No mérito, votamos pela sua **aprovação** e pela rejeição das emendas nºs. 1, 2, 3, 4 e 5, apresentadas.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

SF/22935/21508-50