



# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 903, de 6 de novembro de 2019

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 38/2019  
Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira  
da Medida Provisória nº 903, de 6 de novembro 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 903, de 6 de novembro 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, o qual estabelece: *“o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de 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”*.

## II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A Medida Provisória nº 903, de 2019, autoriza o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a prorrogar por dois anos, além do limite estabelecido no inciso I do parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, duzentos e sessenta e nove contratos por tempo determinado de médico veterinário, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial nº 00081/2019 MAPA ME, de 30 de outubro de 2019, os médicos veterinários cuja contratação está sendo prorrogada exercem atividades de fiscalização e inspeção fundamentais ao bom funcionamento do sistema de defesa agropecuária. A EMI informa que a carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário (AFFA) contabiliza crescente baixa funcional, especialmente com a aposentadoria de 649 servidores de 2016 até o mês de setembro

deste ano, sendo que as atividades de responsabilidade do profissional médico veterinário complementam aquelas a cargo dos AFFA's, minimizando a sobrecarga de trabalho dos servidores efetivos.

A EMI justifica que atualmente o MAPA conta com 269 médicos veterinários temporários em exercício, sendo que aproximadamente 220 teriam seus contratos finalizados neste mês de novembro, sendo portanto necessária a prorrogação em caráter excepcional e de urgência.

### **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 dois anos duzentos e sessenta e nove contratos por tempo determinado de médico veterinário, a MP 903, de 2019, afasta os limites estabelecidos no art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que admite a contratação por um ano, prorrogável, desde que o tempo total não supere 2 anos<sup>1</sup>.

Do ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira, a EMI informa que a prorrogação dos contratos temporários em comento por até 4 (quatro) anos terá um impacto orçamentário estimado da ordem de R\$ 73,5 milhões, sendo que o orçamento vigente já contaria com dotações para suportar as despesas.

De leitura da Exposição de Motivos Interministerial não fica claro se o impacto estimado (R\$ 73,5 milhões) é anual ou se é o montante a ser desembolsado em todo o período da prorrogação. Depreende-se ainda do texto que o impacto financeiro para 2019 já consta do orçamento vigente, portanto para o período restante do corrente exercício. Não foi informado, porém, se tais despesas já estariam previstas na proposta orçamentária para 2020 (PLN nº 22, de 2019).

Não obstante tratem-se de contratos com despesas previstas, 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

---

<sup>1</sup> Lei nº 8.745, de 1993:

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

...

II - 1 (um) ano, nos casos dos incisos III e IV, das alíneas d e f do inciso VI e do inciso X do **caput** do art. 2º;

...

Parágrafo único. É admitida a prorrogação dos contratos:

I - no caso do inciso IV, das alíneas b, d e f do inciso VI e do inciso X do **caput** do art. 2º, desde que o prazo total não exceda a 2 (dois) anos;

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 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, ser 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 por tempo determinado, segundo o regime da Lei nº 8.745/1993, cabendo destacar:

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, apesar de a EMI informar impacto orçamentário da prorrogação dos contratos, verifica-se que 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, 12 de novembro de 2019.

WELLINGTON PINHEIRO DE ARAUJO  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira