



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00376/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.005201/2018-91

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE MODERNIZAÇÃO ORGANIZACIONAL - (CGMOR/MINC)

ASSUNTOS: CONTRATO TEMPORÁRIO DE MÃO DE OBRA L 8.745/1993

EMENTA:

I - Medida Provisória nº 829, de 3 de maio de 2018. 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. Ampliação do limite temporal de 05 anos previsto na Lei nº 8.745/93.

III - Ausência de óbices quanto à constitucionalidade e juridicidade. Contraposição aos termos da Nota Técnica nº 1.604/2018, da Consultoria Legislativa do Senado Federal, e ratificação do Parecer nº 0179/2018/CONJUR-MinC/CGU/AGU.

III - Parecer pela constitucionalidade e juridicidade da Medida Provisória nº 829/2018.

Trata-se de solicitação da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil no sentido de que esta Consultoria Jurídica se manifeste acerca da Nota Técnica nº 1.604/2018, da Consultoria Legislativa do Senado Federal, que trata da Medida Provisória nº 829/2018, publicada no Diário Oficial da União do dia 4 de maio de 2018, a qual *autoriza 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.*

A Medida Provisória nº 829/2018 foi encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 230/2018, instruída com a Exposição de Motivos (EM) nº 88/2018 – MP, de 3 de maio de 2018, subscrita pelo Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Esteves Pedro Colnago Junior.

Na referida Nota Técnica nº 1.604/2018, o Consultor Legislativo do Senado Federal, Dr. Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior, em atendimento à solicitação da relatora da matéria, Senadora Ana Amélia, manifestou o entendimento de que a Medida Provisória nº 829/2018 apresenta óbices quanto à:

- a) constitucionalidade, por violar o inciso IX do art. 37 da CF;
- b) juridicidade, por malferir o regime jurídico especial de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público instituído pela Lei nº 8.745, de 1993; e
- c) adequação financeira e orçamentária, pelas razões apontadas na Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 16/2018, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf), de 7 de maio de 2018.”

No que pertine ao Ministério da Cultura, a aludida medida provisória preceitua que:

Art. 1º Fica o Ministério da Cultura autorizado a prorrogar cento e oito contratos por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, firmados com fundamento no disposto na alínea “i” do inciso VI do caput do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, independentemente da limitação de que trata o inciso IV do parágrafo único do art. 4º daquela Lei.

Parágrafo único. A prorrogação de que trata o caput é aplicável aos contratos firmados a partir de 20 de maio de 2013, vigentes quando da entrada em vigor desta Medida Provisória.

(...)

Art. 4º Os contratos de que trata esta Medida Provisória não serão prorrogados por prazo superior a um ano e, em qualquer caso, a prorrogação não terá como termo final data posterior a 15 de agosto de 2019.

É o relatório. Passo à análise.

A essência do entendimento assentado na Nota Técnica nº 1.604/2018 pode ser extraído do seguinte excerto:

“Surge aqui importante questão jurídico-constitucional a ser enfrentada. Pode medida provisória tópica, casuística, que veicula a prorrogação de um total de 187 (cento e oitenta e sete) contratos em três Ministérios específicos, afastar expressamente o limite máximo total de contrato por tempo determinado (acrescido de sua prorrogação) estabelecido por Lei específica que regulamenta expressamente o inciso IX do art. 37 da CF e elastecê-lo por até mais um ano? Entendemos que não.

Como dissemos anteriormente, a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público é exceção à regra geral do concurso público para o provimento de cargos e empregos públicos, nos termos do inciso II do art. 37 da CF.

Lembramos que a introdução da regra do concurso público pela Constituição de 1988 para todas as espécies de provimento de cargos efetivos na Administração Pública direta e indireta, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão e para as contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, foi considerada a pedra angular da reestruturação da política de recursos humanos na Administração Pública.

(...)

Assim, quando a Constituição de 1988 previu no inciso IX do art. 37 a possibilidade de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, observadas as hipóteses e demais condicionantes instituídos em lei, estava tratando de evidente exceção ao regime geral de contratação de pessoal para a Administração Pública via concurso público.

O regime jurídico especial instituído pela Lei nº 8.745, de 1993, para regulamentar o inciso IX do art. 37 da CF deve ser observado fiel e estritamente pelos agentes públicos sob pena de violação, de forma imediata, da Lei, e, de forma mediata, da própria Constituição.

Esse regime jurídico abarca, entre outros elementos: as hipóteses em que está caracterizada a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 2º); a previsão de seleção por intermédio de processo seletivo simplificado com o afastamento excepcional do concurso público (art. 3º); os prazos máximos de contratação por tempo determinado em cada uma das hipóteses em que ela é admitida (art. 4º); a limitação ao tempo total dos contratos, incluídas as prorrogações admitidas (parágrafo único do art. 4º); a necessidade de prévia dotação orçamentária específica (art. 5º); e hipóteses de extinção dos contratos firmados (art. 12).

Não nos parece admissível que medida provisória pontual, casuística, de efeitos concretos – como o caso da MPV nº 829, de 2018, ora analisada – afaste qualquer dos balizamentos postos na Lei nº 8.745, de 1993, sob pena de desnaturar o próprio regime jurídico excepcional de contratação criado.”

A referida nota técnica, ademais, faz alusão à Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 16/2018, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf), que apresentou, em suma, as seguintes ponderações:

“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 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.”

É certo que, conforme o art. 37, II e IX, da CF, a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público é exceção à regra geral do concurso público para o provimento de cargos e empregos públicos. Nesse sentido, revela-se inadmissível – esse é também o entendimento desta Consultoria jurídica – que qualquer diploma infraconstitucional desnature o regime jurídico excepcional de contratação criado pela Lei nº 8.745/1993.

Entretanto, a Medida Provisória nº 829/2018 em nada desfigura o regime jurídico excepcional de contratação criado pela Lei nº 8.745/1993. Ao contrário, mostra-se em perfeita consonância com a sua finalidade e com as diretrizes constitucionais que a nortearam.

Com efeito, dita medida provisória autoriza a prorrogação de contratos temporários vigentes **somente por mais um ano**, com o objetivo atender, vale ressaltar, a **necessidade excepcional do Ministério da Cultura de liquidar o estoque de prestação de contas de projetos culturais incentivados, por força do Acórdão nº 1385 – TCU – Plenário**, conforme demonstrado na EMI nº 00007/2018 MinC MP.

A Medida Provisória nº 829/2018 preserva, portanto, as colunas mestras do regime jurídico criado pela Lei nº 8.745/1993, previstas no texto constitucional: a temporariedade e a excepcionalidade do interesse público.

Há que se registrar que a aludida MP encontra respaldo, também, no art. 62 da Constituição Federal, que permite ao Chefe do Poder Executivo Federal editar ato normativo com força de lei, uma vez presentes os requisitos de relevância e urgência necessários para tanto.

Nesse passo, cumpre consignar que o manejo do instituto da medida provisória se mostrava como a única via capaz de prorrogar a vigência dos contratos dentro de um espectro temporal limitado. A espera de um trâmite regular de um projeto de lei implicaria a desnecessária assunção de risco por parte do Poder Executivo, que sofreria as consequências indesejáveis do fim da vigência dos contratos em curso, o que ocorreria em maio de 2018, em face de eventual demora na tramitação do projeto de lei no âmbito do Parlamento.

Por outro lado, em tendo sido respeitados os art. 37, II e IX, e 62 da Constituição Federal – como correu *in casu* –, não se vislumbrou, e não se vislumbra, nenhum impedimento constitucional de que a suplantação do prazo estabelecido no art. 4º, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.745/1993 fosse operacionalizada, como o foi no caso sob análise, por intermédio de medida provisória, que, como reconhecido na própria Nota Técnica nº 1.604/2018, tem *status* de lei ordinária. A propósito, faz-se oportuno ressaltar que o

fato de a Lei nº 8.745/1993 regulamentar o inciso IX do art. 37 da CF não tem o condão de afastar a sua natureza de lei ordinária, como tenta fazer crer, *data venia*, o subscritor da Nota Técnica nº 1.604/2018.

Noutro giro, convém destacar que, conforme já consignado no Parecer nº 0179/2018/CONJUR-MinC/CGU/AGU, já existem precedentes de outras medidas provisórias editadas para ampliar o prazo da contratação temporária além do limite de 05 anos previsto na Lei nº 8.745/1993. Destaca-se, como exemplo, a Medida Provisória nº 555/2011, convertida na Lei nº 12.652/2012 (art. 1º), e a Medida Provisória nº 632/2013, convertida na Lei nº 12.998/2014 (arts. 19, 20, 21 e 22), cujas motivações são análogas às do caso em apreço.

Nessa esteira, ressalto que, na própria Nota Técnica nº 1.604/2018, foi veiculada a informação de que, na modulação dos efeitos da decisão que julgou procedente a ADI nº 3.662, ainda que tenha julgado inconstitucional dispositivo de lei que previa a prorrogação de vínculos temporários por tempo indeterminado, o Supremo Tribunal Federal autorizou a manutenção dos contratos de trabalho vigentes pelo prazo máximo de um ano, contado da data da publicação da ata do julgamento.

Eis a ementa do acórdão citado:

CONSTITUCIONAL. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES (ART. 37, IX, CF). LEI COMPLEMENTAR 12/1992 DO ESTADO DO MATO GROSSO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. 1. A Constituição Federal é intransigente em relação ao princípio do concurso público como requisito para o provimento de cargos públicos (art. 37, II, da CF). A exceção prevista no inciso IX do art. 37 da CF deve ser interpretada restritivamente, cabendo ao legislador infraconstitucional a observância dos requisitos da reserva legal, da atualidade do excepcional interesse público justificador da contratação temporária e da temporariedade e precariedade dos vínculos contratuais. 2. A Lei Complementar 12/1992 do Estado do Mato Grosso valeu-se de termos vagos e indeterminados para deixar ao livre arbítrio do administrador a indicação da presença de excepcional interesse público sobre virtualmente qualquer atividade, admitindo ainda a prorrogação dos vínculos temporários por tempo indeterminado, em franca violação ao art. 37, IX, da CF. 3. **Ação direta julgada procedente, para declarar inconstitucional o art. 264, inciso VI e § 1º, parte final, da Lei Complementar 4/90, ambos com redação conferida pela LC 12/92, com efeitos ex nunc, preservados os contratos em vigor que tenham sido celebrados exclusivamente com fundamento nos referidos dispositivos, por um prazo máximo de até 12 (doze) meses da publicação da ata deste julgamento.**

Não há se falar, portanto, que a vertente medida provisória apresenta incompatibilidade com a Constituição Federal e com o regime jurídico excepcional de contratação previsto na Lei nº 8.745/1993.

Em arremate, no que respeita à alegação de “*necessidade de observância de uma série de regras veiculadas pela Constituição Federal, LRF e Lei de Diretrizes Orçamentárias*”, lançada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf) na Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 16/2018, transcrevo, a seguir, trecho da Nota Técnica nº 7939/2018-MP (doc. SEI nº 0564535), da Coordenação-Geral de Despesas com Pessoal e Sentenças, órgão da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que contradiz dita alegação:

“3. Na exposição de Motivos Interministerial - EMI 00007/2018 (5959030), o órgão alega que a medida não acarretaria aumento de despesa, somente a manutenção da dotação orçamentária, como segue:

6. No que tange ao impacto orçamentário-financeiro, cabe esclarecer que a prorrogação dos contratos temporários não gera aumento de despesa, uma vez que os contratos já existem e a eventual prorrogação destes exigiria do Ministério da Cultura a manutenção da dotação específica para tal fim, cuja despesa para mais um ano de contrato é da ordem de R\$13.660.265, 70 (treze milhões, seiscentos e sessenta mil, duzentos e sessenta e cinco reais e setenta centavos).

4. Por intermédio de e-mail (documento 5997947), o Ministério da Cultura informa que o montante constante da EMI 00007/2018 se refere a mais de um exercício. De fato, conforme detalhado em planilha (documento 5997949) anexada ao referido e-mail, o impacto orçamentário decorrente da proposta corresponde a R\$ 7.938.457,43 (sete milhões, novecentos e trinta e oito mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais, quarenta e três centavos) para o exercício de 2018, e R\$ 5.721.808,27 (cinco milhões, setecentos e vinte e um mil, oitocentos e oito reais, vinte e sete centavos) para 2019.

5. Sobre o assunto, cumpre esclarecer que, nos termos do art. 92 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018, LDO-2018, os limites para despesa com pessoal e encargos sociais dos diversos órgãos no ano de 2018 foram calculados tomando-se por referência a despesa com a folha de pagamento de março de 2017.

6. Considerando-se que os contratos encontravam-se vigentes em março de 2017, e que o impacto orçamentário informado pelo Ministério da Cultura está de acordo com as projeções feitas por esta SOF, entende-se que estão atendidos os requisitos de natureza orçamentária para a proposta.”

Diante do exposto e ratificando os termos do Parecer nº 0179/2018/CONJUR-MinC/CGU/AGU (doc. SEI nº 0547710), entendo que, diferentemente do que é alegado na Nota Técnica nº 1.604/2018, da Consultoria Legislativa do Senado Federal, a Medida Provisória nº 829/2018 não apresenta óbice de natureza constitucional ou legal.

Sugiro o encaminhamento do presente parecer à Subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil, conforme solicitado.

À consideração superior.

Brasília, 26 de junho de 2018.

Niomar de Sousa Nogueira
Advogado da União
CONJUR/MinC

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400005201201891 e da chave de acesso 4c007cdb

Documento assinado eletronicamente por NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 145138944 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA. Data e Hora: 26-06-2018 17:42. Número de Série: 17117836. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
