



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 32/2025.

Em 25 de setembro de 2025.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.317, de 17 de setembro de 2025, que *Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para tratar da Agência Nacional de Proteção de Dados, a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, para criar a Carreira de Regulação e Fiscalização de Proteção de Dados, transforma cargos no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências.*”

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 estabelece:

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.

No art. 62, § 9º, a 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.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 presente Medida Provisória - MPV altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD), para transformar a atual Autoridade Nacional de Proteção de Dados, lá prevista, em Agência Nacional de Proteção de Dados – ANPD e caracterizá-la como agência reguladora, remetendo o seu regime jurídico ao daquelas entidades (tal como estabelecido na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019). A Agência assim transformada passa a suceder a Autoridade Nacional em direitos, obrigações, receitas, patrimônio e acervos. Para o quadro de pessoal dessa entidade (ANPD), altera a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, que dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos nas Agências Reguladoras, criando carreira composta de cargos efetivos de nível superior de Especialista em Regulação de Proteção de Dados (em quantitativo e remuneração especificados nos Anexos à MPV) e dando-lhes atribuições e prerrogativas funcionais específicas. Estabelece ainda que o representante da ANPD no Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), conforme a Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, deverá ser integrante da carreira recém-criada. Ainda nos temas de estrutura da ANPD, mantém o mandato original dos membros de seu Conselho Diretor, bem como a continuidade do exercício dos agentes públicos lá lotados,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

independentemente de nova autorização do órgão de origem, e a atual estrutura regimental e de cargos em comissão, até a edição de novo regulamento. Já na Lei nº 13.326, de 29 de julho de 2016, que promove uma série de alterações na remuneração de servidores públicos, a MPV insere a nova carreira dentre aquelas que perceberão remuneração na forma de subsídios.

Ainda em termos de cargos e salários, o art. 9º da MPV, c/c o Anexo III, transforma setecentos e noventa e sete cargos efetivos vagos (de Agente Administrativo da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho) em duzentos cargos efetivos vagos de Especialista em Regulação de Proteção de Dados e dezoito cargos em comissão e funções de confiança (3 CCE-15, 1 CCE-5, 7 FCE-13 e 7 FCE-15). A transformação, segundo o dispositivo, dar-se-á sem aumento de despesa, mediante a compensação não-retroativa dos valores brutos da remuneração dos cargos criados e daqueles transformados. Além dessa transformação, o art. 10 da MPV cria outros 26 cargos em comissão e funções de confiança (4 CCE-17, 6 seis CCE-13, 10 CCE-10 e 6 FCE-10). O art. 11 estabelece que o provimento e designação de todos os cargos serão realizados nos termos do disposto no art. 169, § 1º, da Constituição¹.

A exposição de motivos interministerial que acompanha a Medida Provisória, EMI nº 317/2025 MGI MJSP, ressalta que as alterações estruturais e de pessoal são importantes para que a Administração Federal conte com instrumento adequado para exercer importantes competências recentemente adquiridas, em especial, aquela

¹ Art. 169 [...] § 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

contida no Projeto de Lei nº 2.628/2022, que trata da proteção de crianças e de adolescentes em ambientes digitais (Estatuto da Criança e do Adolescente Digital - ECA Digital), considerando que a preparação para o exercício de tais funções não é realizada de maneira automática, demandando intensa atividade administrativa para implementar na estrutura governamental os meios e as capacidades requeridos para a implementação prática da proteção de crianças e de adolescentes em ambientes digitais. Com isso, justificar-se-iam a urgência e a relevância da edição de Medida Provisória para essa finalidade.

Em termos financeiros, a exposição de motivos reitera que a transformação de cargos far-se-á sem aumento de despesa (reduzindo, inclusive, em redução de gastos de R\$ 2,88 milhões, a partir de agosto de 2025, e de R\$ 6,77 milhões, nos dois exercícios subsequentes), e que se conforma à lei de diretrizes orçamentárias para 2025 (LDO 2025, art. 118, inc. I)². Já a criação dos 26 cargos prevê-se com impacto de R\$ 2,13 milhões, a partir de agosto de 2025, e de R\$ 5,11 milhões nos dois exercícios subsequentes, o que estaria contemplado na LDO 2025 (art. 118, inc. IV)³ e na lei orçamentária anual para 2025 (LOA 2025) em seu Anexo V.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

3.1 Escopo do exame de adequação orçamentária e financeira

² Art. 118. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observados as disposições do inciso I do referido parágrafo, os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal e as condições estabelecidas nos art. 115 e art. 117 desta Lei, ficam autorizados:

I - a criação de cargos, funções e gratificações por meio de transformação de cargos, funções e gratificações que, justificadamente, não implique aumento de despesa; [...]

³ Art. 118. [...]

IV - a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de cargos efetivos civis ou militares, a concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários estabelecidos para o exercício financeiro, cujos valores deverão constar de programações específicas, e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2025; [...]



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

Verifica-se que o escopo da presente análise se limita, única e exclusivamente, a aferir a conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Por essa razão, via de regra, à nota técnica de adequação orçamentária e financeira não cabe avaliar a pertinência dos pressupostos constitucionais gerais para edição de medidas provisórias, as quais somente são cabíveis para atender situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.

3.2 Conteúdo de matéria normativa ou regulatória sem repercussão orçamentária

Da análise da MPV, observa-se que parte considerável de seu conteúdo (arts. 1º a 8º e 12 a 17⁴) contempla matéria de caráter essencialmente normativo ou regulatório, dispondo sobre competências e processo decisório administrativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União, não cabendo, portanto, pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória nº 1.317, de 2025.

3.3 Conteúdo com repercussão orçamentária – transformação de cargos

⁴ Cabe esclarecer que alguns artigos tratam de cargos públicos, mas sem repercussão financeira: o art. 2º apenas define o cargo, seu conteúdo ocupacional e requisitos, enquanto os arts. 3º, 6º e 7º tratam de sua estrutura remuneratória, sem nenhuma providência quanto à sua ocupação, provimento ou distribuição concreta.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Já os arts. 9º, 10 e 11 tratam da inserção de cargos na estrutura da administração potencial, exigindo um exame concreto das suas eventuais consequências sobre as finanças públicas.

A criação de cargos a partir da transformação de outros existentes, sem aumento de despesas, é hipótese explicitamente autorizada em caráter geral pela LDO 2025 (art. 118, inc. I)⁵. Nesse caso, não se aplicam as exigências do art. 169, §1º, I e II, da CF⁶, e do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF⁷, dado que todos os dispositivos se referem à criação de novos cargos ou criação ou aumento de despesas com eles (quer por elevação salarial, quer por admissão de pessoal aos cargos anteriormente vagos).

A transformação de cargos indicada pela MPV ensejará, em tese e simultaneamente, a supressão de cargos vagos e a criação de novos (também vagos), com equivalência das despesas correspondentes. Nessa modalidade, não há que se falar em criação ou aumento de encargos – desde que não ocorra aumento líquido das despesas (ainda que potenciais). A exposição de motivos que acompanha a MPV

⁵ Vide nota 2.

⁶ Vide nota 1.

⁷ Art. 21. É nulo de pleno direito

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts.16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

declara existir redução de despesa com a transformação apontada (montantes de R\$ 2,88 milhões, a partir de agosto de 2025, e de R\$ 6,77 milhões, em 2026 e 2027).

Em verificação independente, constatamos que, na última data de publicação disponível (julho/2024), existiam, efetivamente, 6064 posições vagas correspondentes ao cargo transformado, permitindo saldo para a medida promovida pela MPV⁸. Quanto a valores, conforme a memória de cálculo anexa a esta Nota, nossa verificação constata valores menores de redução (R\$ 1,3 milhão, de agosto a dezembro de 2025, e R\$ 441 mil, em 2026 e 2027), mas ainda assim corroborando o argumento de que não há aumento de despesas.

3.4 Conteúdo com repercussão orçamentária – criação de cargos

Já quanto à criação dos 26 cargos em comissão e funções comissionadas, a exposição de motivos prevê impacto de R\$ 2,13 milhões, a partir de agosto de 2025, e de R\$ 5,11 milhões, nos dois exercícios. Em nossa verificação, a estimativa alcançada (também de acordo com a memória de cálculo anexa) é de R\$ 2.5 milhões, em 2025 (agosto a dezembro), e R\$ 3,5 milhões, em 2026 e 2027.

O Anexo V da LOA 2025, por seu turno, contempla sob a rubrica “5.1.5. Anteprojeto de Lei - Criação de cargos na ANPD”, no capítulo “5.1 Criação e provimento de cargos e funções (Poder Executivo)”, autorização para criação e para provimento de 48 cargos não especificados, no valor de R\$ 4,55 milhões, para 2025 e para o anualizado.

Atendida está, portanto, a exigência de autorização de que trata o art. 169, §1º, inc. II, da Constituição. Quanto à prévia dotação orçamentária, objeto do inciso I do mesmo dispositivo, vale destacar que os valores autorizados para 2025,

⁸https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frepositorio.dados.gov.br%2Fsegrt%2Fcargos%2520vagos%2520e%2520vacancia%2FCargosVagosVacancias_202407.ods&wdOrigin=BROWSELINK. Acessado em 23/09/2025.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

correspondentes às autorizações para criação de cargos do Poder Executivo (Item I do Anexo V da LOA 2025), foram consignados em reserva de contingência específica da Unidade Orçamentária 71.102 – Encargos Financeiros da União – Recursos sob Supervisão do Ministério do Planejamento e Orçamento, no valor global de R\$ 2,36 bilhões. Esse montante é suficiente para fazer frente em 2025 às despesas com pessoal decorrentes do provimento dos cargos 26 criados pela MPV.

3.5 Estimativa de impacto – existência, mas com grau de detalhamento inadequado

Resta tão somente discutir a aplicabilidade das restrições do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)⁹, do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰ e do art. 117 da LDO 2025¹¹, que impõem severas exigências aos atos que representem, respectivamente, criação ou alteração de

⁹ ADCT, Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

¹⁰ Vide nota 7.

¹¹ Art. 117. A proposição legislativa relacionada à criação ou ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais ou com benefícios obrigatórios devidos aos agentes públicos e seus dependentes, de que trata o caput do art. 112, deverá ser acompanhada de:

I - demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro da medida proposta, por Poder ou órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, com detalhamento dos ativos, inativos, pensionistas e, quando for o caso, beneficiários, acompanhado de premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o § 2º do art. 16 da referida Lei Complementar;

II - comprovação de que a medida, em seu conjunto, observa a meta de resultado primário estabelecida nesta Lei, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso II do § 1º do art. 2º, os limites de despesas primárias estabelecidos na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, e os limites estabelecidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

III - manifestação do Ministério do Planejamento e Orçamento e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, no caso do Poder Executivo federal, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União sobre o mérito e a adequação orçamentária e financeira; e

IV - parecer ou comprovação de solicitação de parecer do Conselho Nacional de Justiça sobre o cumprimento dos requisitos previstos neste artigo, quando se tratar de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário, exceto aqueles referentes exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal e ao Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º A proposição de que trata o caput e a norma dela decorrente não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor ou à plena eficácia da norma, com exceção ao aumento de remuneração ou à alteração de estrutura de carreira vigentes antes da publicação da Lei Orçamentária Anual de 2025, com efeitos remuneratórios a partir de 1º de janeiro de 2025.

§ 2º É incompatível com o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição e com o art. 118 desta Lei a edição de normas derivadas das proposições de que trata o caput deste artigo sem a prévia autorização em anexo específico da Lei Orçamentária, quando for o caso, e a demonstração de prévia dotação suficiente para atender à criação ou aumento das despesas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

despesa obrigatória, “aumento da despesa com pessoal” ou “criação ou [...] aumento de gastos com pessoal e encargos sociais”.

De todo modo, a estimativa de impacto exigida pelos dispositivos está contemplada, ao menos pelo resultado final (valor numérico do impacto de cada medida). De desejar-se, por certo, que tal estimativa fosse acompanhada de memória, premissas e metodologia de cálculo utilizadas (paradigma da boa técnica administrativa e legislativa para tal finalidade, segundo diferentes artigos da LRF¹², e exigência expressa da LDO 2025¹³). No entanto, tal lacuna pode ser suprida no curso do processo legislativo por diligência ao Executivo para que forneça tais elementos¹⁴.

3.6 Apresentação de medidas de compensação para criação de cargos sem provimento

Quanto às medidas de compensação fiscal, é preciso inicialmente averiguar se ocorre, no caso examinado, criação ou aumento de despesa, que compõem a hipótese legal de incidência da exigência da compensação. O cerne da questão está em saber se um ato de criação de cargos, sem o provimento respectivo (ou seja, sem a materialização de uma obrigação de pagamento concreta para os cargos que estão sendo criados), representa criação ou aumento da despesa com pessoal.

¹² Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Art. 16, § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.
Art. 17 § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

¹³ Art. 132. As proposições legislativas, de que trata o art. 59 da Constituição, e as propostas de atos infralegais que impliquem redução de receitas que não configure renúncia prevista no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, ou aumento de despesas, nos termos do disposto no art. 16 da referida Lei Complementar, deverão estar acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que entrarão em vigor e os dois subsequentes, com as premissas e as metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas elaboradas pelo órgão ou pela entidade proponente.

¹⁴ Para fins da análise desta Nota, as estimativas foram recalculadas de forma independente, de forma que os raciocínios aqui expostos não dependem de comprovação ulterior. É certo, porém, que o Executivo dispõe de mais elementos de informação para formular uma estimativa mais precisa.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Objetivamente, o ato de criação do cargo não implica por si mesmo a realização de despesa, pois não há ocupantes a fazerem jus ao salário; abre apenas a possibilidade potencial de que, criado o cargo, venha a haver provimento posterior. Neste sentido, temos que a doutrina contempla resposta negativa quanto à existência de aumento ou criação de despesa, ao sustentar que apenas quando houver variação monetária concreta a incidir sobre o orçamento público em função de um determinado ato normativo ou administrativo estar-se-ia a falar de aumento de despesa com pessoal.

Adotando a terminologia proposta por Toledo Júnior e Rossi (2002), temos que a primeira linha de interpretação determina que haverá “aumento da despesa com pessoal” sempre que houver elevação nominal desta despesa, em valores monetários. Ou seja, qualquer ato que majore nominalmente essa despesa (excetuados aqueles já identificados na seção anterior) estará sujeito ao regime do art. 21¹⁵.

O mesmo entendimento foi aplicado pelo TCU ao avaliar a criação de despesas obrigatórias (inclusive de pessoal) no exercício de 2020:

11. Nesse sentido, à primeira vista, seria muito simples acompanhar a criação de uma DOCC, bastaria: i. localizar o ato (legislativo ou administrativo) que criou a despesa; ii. verificar se se trata de uma despesa corrente; iii. confirmar se o ato criou uma obrigação legal de execução por um período superior a dois exercícios; e, iv. uma vez caracterizada a despesa criada como DOCC, averiguar-se-ia se houve uma compensação também de caráter permanente. (grifos no original) [..]

19. Na elaboração de sua definição, o autor, ao analisar as despesas criadas e a possibilidade de seu enquadramento como DOCC, chama atenção à criação de despesas com características de obrigatórias que, ao serem instituídas, estabelecem como condição para a sua execução a disponibilidade orçamentária, deixando então de se submeterem às normas de instituição de despesas obrigatórias de caráter continuado. [..]

23. Diante dos problemas apresentados e do caráter incipiente da discussão do tema, na análise das DOCCs criadas, tanto no exercício de 2020 quanto no de 2019, optou-se por se utilizar uma caracterização das DOCCs bastante literal: se havia situações em que foram utilizados artifícios para se descaracterizar a despesa como DOCC, considerou-se a despesa como não obrigatória. Por exemplo, se a norma criou um programa sem prazo de duração, com clientela definida e benefício definido, e, ao mesmo tempo, determinou que a sua execução estaria sujeita à disponibilidade orçamentária, considerou-se a despesa como não obrigatória e, conseqüentemente, não foi caracterizada como DOCC. Ou, então,

¹⁵ Amaral, Vinicius Leopoldino. Um quarto de século de controvérsias: Diagnóstico crítico e proposta de reforma do art. 21 da LRF. In Maia, Aritan Borges Avila; Luz, Flávio Diogo; Pereira, Marcel; Amaral, Vinicius Leopoldino (orgs.). Lei de Responsabilidade Fiscal 25 anos : Reflexões legislativas e propostas de aprimoramento. -- Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf, 2025. P 390



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

se a norma “autorizou” a contratação de trabalhadores em caráter extraordinário por prazo determinado superior a dois anos, também não se considerou que houve a criação de DOCC. Enfim, com fulcro no caput e no § 7º do art. 17 da LRF, os critérios adotados para a caracterização de uma DOCC foram a criação de despesa obrigatória – determinação legal – por período superior a dois anos (ou a prorrogação daquela criada por prazo determinado)¹⁶.

Ainda que tenha havido determinações do TCU para a imposição de medidas de compensação no caso de criação de gratificação ou vantagem¹⁷, os casos que localizamos (quando referidas a despesas de pessoal) referem-se ao estabelecimento de vantagens a servidores que já estejam em exercício e que, portanto, terão reflexo automático de aquisição do direito às mesmas. Na descrição do Voto do Ministro Weder de Oliveira no debate do Acórdão 1675/2021 – TCU – Plenário:

42. Oportuno também esclarecer que a necessidade de dotação na lei orçamentária para realização de despesa é um requisito universal da despesa pública (inclusive para as despesas já criadas) e inerente aos sistemas orçamentários mundiais. A consequência da aprovação de despesa obrigatória é que se torna mandatório para os Poderes Executivo e Legislativo a inclusão das necessárias dotações no orçamento, sob pena de serem a isso compelidos pelo Poder Judiciário, dado o caráter obrigatório da despesa, a ser paga a quantos preencham os requisitos de habilitação. A falta de dotação orçamentária, por si só, não suspende o direito e a respectiva obrigação estatal instituída em lei. O direito remanesce íntegro e a conta haverá de ser paga posteriormente, voluntariamente ou por

¹⁶ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 333/2022 – TCU – Plenário. Relatório, p. 4-6

¹⁷ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1921/2019 – TCU – Plenário:

9.5. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com o § 2º do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 30 (trinta) dias, evidencie as medidas compensatórias, por meio do aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas, em montante equivalente ao pagamento da parcela

fixa atualmente paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade, tendo em vista a criação e a majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado promovidas pela edição da Lei 13.464/2017;

9.6. informar ao Ministério da Economia que eventual não implementação das medidas compensatórias exigidas pela legislação, na forma dos subitens 9.4 e 9.5 acima, pode acarretar a incidência do disposto nos arts. 14, § 2º, e 15, da Lei Complementar 101/2000, ensejando a suspensão dos benefícios e pagamentos;

9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no inciso II do art. 31 da Lei 13.844/2019, combinado com §1º do art. 169 e o art. 107 do ADCT, todos da CF/1988, c/c arts. 1º, 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar 101/2000, de que eventual projeto de lei que vise estabelecer medidas necessárias à implementação da remuneração variável paga a título de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e de Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho deve conter, no mínimo:

9.7.1. a evidenciação do atendimento aos requisitos insculpidos no § 1º do art. 169 da CF/88;

9.7.2. estimativas de impacto orçamentário-financeiro adequadas e coerentes acerca da majoração dessa despesa;

9.7.3. premissas e metodologia de cálculo utilizadas para se estimar o montante da despesa;

9.7.4. valores estimados que cada beneficiário individualmente irá perceber a título de BEP;

9.7.5. comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais;

9.7.6. clara demonstração de que a majoração da despesa será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

imposição judicial. Essas poderiam ser as graves consequências de se considerar válida a lei aprovada em desacordo com a LRF e a Constituição. O que não foi, absolutamente, o que pretendeu o legislador.

De fato, a criação de novos cargos, ainda improvidos, não gera a ninguém o direito subjetivo da percepção dos vencimentos - ninguém, a rigor, “preenche os requisitos de habilitação”, nem poderá fazê-lo antes do ato de nomeação que, quando menos por força da LDO 2025, dependerá da disponibilidade orçamentária comprovada. Adicionalmente, no Acórdão 1691/2023 – TCU – Plenário (p. 10-13 *et seqs.* do Relatório), o Tribunal descreve o posicionamento de “mais de década” do Poder Executivo no sentido de que “a compensação de que trata o § 2º do art. 17 da LRF se dá em virtude de previsão na LOA, ou em seus créditos adicionais, de recursos suficientes para dar cumprimento à medida”, admitindo a existência de controvérsia sobre o assunto mesmo quando da caracterização inequívoca de criação de despesas com cargos¹⁸. Em outras palavras, entenderia o Poder Executivo, que a criação de cargos já se enquadraria na noção de criação de despesas, mas medidas compensatórias seriam supridas tão somente pela previsão orçamentária dos valores correspondentes.

A prática recente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados na avaliação da adequação financeira e orçamentária neste ponto específico tem, igualmente, concluído que a criação dos cargos em si “não ocasiona impacto orçamentário”, pois depende da implementação via provimento dos cargos:

Por fim, conforme demonstrado pelo Ministério, a criação de novas carreiras e a transformação de cargos realizadas pela proposição não ocasionam impacto orçamentário, posto que a sua efetiva implementação, via provimento dos cargos, depende de regulamentação específica por carreira ou órgão mediante decreto. Para isso, os atos devem ser previamente precedidos de ateste orçamentário pela Secretaria de Orçamento Federal, observadas as dotações consignadas na lei orçamentária em vigor. Diante do

¹⁸ A situação de controvérsia e indeterminação jurídica é reiterada pela discussão do Acórdão 2489/2024 – TCU – Plenário.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

exposto, voto pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei 1.466, de 2025¹⁹.

Em síntese, ocorre ainda insegurança jurídica quanto à caracterização da hipótese de criação ou aumento de despesas quando o ato sob exame de adequação orçamentária traz apenas a criação de cargos novos, sem o respectivo provimento. Em balanço das posições contrárias, tal como acima exposto, tem prevalecido o entendimento que em tais circunstâncias não se atrai a exigibilidade das medidas de compensação fiscal contempladas no art. 17 da LRF.

No caso específico analisado por esta Nota, mesmo que se entenda necessária a indicação de medidas de compensação, a LDO 2025 (art. 129, § 10), amparando-se no art. 16, § 3º, da LRF²⁰, dispensa a indicação de medidas de compensação para as proposições legislativas que impliquem renúncia de receita ou aumento da despesa

¹⁹ Câmara dos Deputados. Parecer de Plenário pelas Comissões de Administração e Serviço Público, Finanças e Tributação, e Constituição e Justiça e Cidadania ao Projeto de lei nº 1.466, de 2025 (transformado na Lei Ordinária 15141/2025). https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2912103&filename=PPP%201%20=%3E%20PL%201466/2025

²⁰ LRF, Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

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

- 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.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

LDO 2025, Art. 129. As proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e as propostas de atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos dos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes e atender ao disposto neste artigo.

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e apresentação do demonstrativo a que se refere o caput, o qual deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas.

§ 2º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro, elaborada com fundamento no demonstrativo de que trata o caput, deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa. [...]

§ 10. Ficam dispensadas das medidas de compensação as proposições legislativas que impliquem renúncia de receita ou aumento da despesa obrigatória de caráter continuado cujo impacto seja de até um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2024.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

obrigatória de caráter continuado com impacto de até um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2024. Ora, esse valor corresponde, numericamente, a R\$ 1.430 milhões²¹. Como as estimativas do impacto da criação de cargos (tanto a apresentada na exposição de motivos quanto a que realizamos de forma independente) não superam R\$ 6 milhões anuais, os efeitos da MPV, quando implementados, estarão abrangidos pela referida cláusula de dispensa, não sendo, portanto, exigíveis as medidas de compensação neste caso.

3.7 Demais aspectos legais

De outra sorte, não se encontram aplicáveis à União as restrições a criação de cargos contidas no art. 6º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, uma vez que não houve descumprimento da obrigação de manutenção do resultado primário relativo ao exercício de 2024²². Tampouco incidem as vedações dos arts. 22 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dado que o Poder Executivo da União não extrapola os limites prudencial e absoluto de despesas de pessoal neles estabelecidos²³.

Não localizamos, ademais, indício de descumprimento de outras normas da LDO 2025 aplicáveis a um projeto relacionado a despesas de pessoal, contidas em seu art. 131²⁴. Há, no entanto, a já apontada ausência de detalhamento das premissas

²¹ A receita corrente líquida da União realizada em 2024 foi de R\$ 1.430.036 milhões (Relatório Resumido da Execução Orçamentária, dez/2024, disponível em <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51287>).

²² Tribunal de Contas da União. TC 008.437/2025-4 (Contas do Presidente da República) Acórdão nº 1326/2025 – TCU – Plenário. Relatório, p. 20

²³ Tribunal de Contas da União. TC 008.437/2025-4 (Contas do Presidente da República) Acórdão nº 1326/2025 – TCU – Plenário. Relatório, p. 167

Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal. 1º Quadrimestre de 2025. Anexo 6 – Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/52223>

²⁴ Art. 131. Não apresentará adequação orçamentária e financeira a proposição que:

I - sem observar reserva de iniciativa prevista na Constituição, implique aumento de despesa;

II - altere gastos com pessoal, nos termos do disposto no § 1º do art. 169 da Constituição, de modo que:

a) o somatório das parcelas remuneratórias permanentes ultrapasse o limite estabelecido no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

e da metodologia de cálculo das análises de impacto exigido pelo art. 132. Em sentido material, porém, os cálculos realizados de forma independente sobre o mesmo objeto alcançam ordem de grandeza similar, ao menos para os pontos relevantes envolvidos na análise de adequação orçamentária e financeira.

Já no que diz respeito ao cumprimento do limite de despesas estabelecido pelo art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, não há efeitos diretos, na medida em que tais limites são fixados para “o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias”, e a MPV não tem em seu texto dispositivos que pretendam alterar as dotações da lei orçamentária anual. De igual modo, no que tange ao cumprimento da “regra de ouro” prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, a proposição ora analisada não afeta a aludida regra, uma vez que não traz em seu bojo alteração de dotações, seja do montante de operações de crédito, seja das despesas de capital.

4 Considerações Finais

Em síntese do exposto:

I – a MPV examinada contém dispositivos que têm, potencialmente, repercussão orçamentária, ao tratar de transformação e de criação cargos e funções;

II – não se vislumbra, dentro dos parâmetros prevaletentes de interpretação da matéria examinados ao longo da Nota, descumprimento de dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à espécie;

III – persiste insegurança interpretativa quanto à caracterização de atos normativos de criação de cargos e funções, sem simultâneo provimento, como criação

b) as despesas, por Poder ou órgão, superem os limites estabelecidos no art. 20 e no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; ou
c) os limites individualizados estabelecidos na Lei Complementar nº 200, de 2023, sejam descumpridos; [...]



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ou aumento de despesa; no entanto, o montante estimado da despesa potencialmente criada pela MPV enquadra-se dentro da exceção aberta pela LDO 2025 que dispensa medidas de compensação em função do valor do impacto estimado;

IV – a estimativa do impacto orçamentário e financeiro das medidas de que trata o art. 113 do ADCT é apresentada apenas pelos seus valores finais, ausente o grau de detalhamento exigido pelo art. 132 da LDO 2025 (incluindo premissas e metodologia de cálculo); ainda que um cálculo direto elaborado nesta Nota tenha permitido aceitar a ordem de grandeza dos valores informados (para fins de análise de adequação orçamentária e financeira), é recomendável solicitar-se do Poder Executivo os documentos que embasam o cálculo das estimativas apresentadas na exposição de motivos da MPV, para fins de comprovação do atendimento cabal à exigência constitucional.

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.317, de 17 de setembro de 2025, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Anexo - Memória de Cálculo elaborada pelo autor da NT

(Em R\$)

Ato	Número	Remuneração Mensal	Valor total 2025 (ago/dez)	Valor total 2026 / 2027	Fonte
Transformação de Cargos					
Cargos extintos					
Agente Administrativo (NI)	797	4.559,66	20.138.688,32	48.332.851,97	Cargo Agente Administrativo Carreira Previdência, Saúde e Trabalho. NI inicial (Classe A, padrão I). Gratificação variável (GDPST) em proporção máxima 100%. Fonte: https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/arquivos/TabelasRemunn85SubeCargosExcellMtz2908.pdf
Total	797		20.138.688,32	48.332.851,97	
Cargos criados					
Especialista em Regulação de Proteção de Dados	200	16.413,35	18.191.462,92	10.914.877,75	Classe A Padrão I, vigência jan/2025 a mar2026
		17.726,42		35.364.207,90	Classe A Padrão I, vigência a partir de abr/2026 Fonte: Anexos II e III da MPV 1317/2025
CCE-15	3	14.849,50	246.872,94	592.495,05	CCE e FCE - Valores a partir de maio/2023
CCE-05	1	2.944,59	16.317,94	39.163,05	Fonte: https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/arquivos/copy_of_VrDAS98FCEPECCFCEAgo23.pdf
FCE-13	7	6.784,14	263.168,10	631.603,43	
FCE-10	7	3.750,42	145.485,04	349.164,10	
Total	218		18.863.306,93	47.891.511,28	
Saldo Transformação de Cargos			1.275.381,39	441.340,68	



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ato	Número	Remuneração Mensal	Valor total 2025 (ago/dez)	Valor total 2026 / 2027	Fonte
Criação de cargos					
CCE-17	4	18.469,94	409.417,00	982.600,81	Fonte: https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/arquivos/copy_of_VrDAS98FCEPECCEFCCEAgo23.pdf
CCE-13	6	11.306,90	375.954,43	902.290,62	
CCE-10	10	6.250,69	346.392,40	831.341,77	
FCE-10	6	3.750,42	124.701,47	299.283,52	
Total	26		2.531.846,69	3.456.857,40	