

**Previsão de recursos na  
Lei Orçamentária de 2016  
para projetos de lei de  
criação de cargos**

Nota Técnica  
n.º 27/2016

---

**ÁREA TEMÁTICA: Poderes de Estado e Representação**

**INTERESSADO: Comissão de Finanças e Tributação**

**ELABORAÇÃO: Graciano Rocha Mendes  
Salvador Roque Batista Júnior  
Tiago Mota Avelar Almeida**

maio/2016

---

RESUMO: Esta Nota Técnica analisa o Anexo V da Lei Orçamentária para 2016, quanto à previsão de recursos para projetos de lei de criação de cargos.

---

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

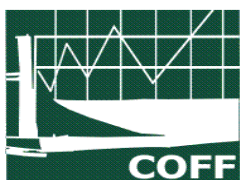
---

**CONOF/CD**

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>

**e-mail:** [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)

---



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

**NOTA TÉCNICA Nº 27/2016**

**Assunto:**

Previsão de recursos na Lei Orçamentária de 2016 para projetos de lei de criação de cargos.

**Interessada: COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**I – SOLICITAÇÃO DE TRABALHO**

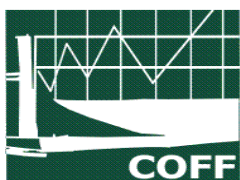
Por meio da Solicitação de Trabalho nº 363/2016, a Secretaria da Comissão de Finanças e Tributação solicita a esta Consultoria que elabore “... *Nota Técnica sobre a adequação financeira e orçamentária de todos os projetos que tenham por objetivo criação de cargos nos três Poderes da União. A Nota Técnica orientará a Presidente na elaboração da pauta de proposições das reuniões deliberativas da CFT.*”.

**II – ANÁLISE**

2. O § 1º do artigo 169 da Constituição Federal contém as seguintes exigências para a criação de cargos, empregos e funções, 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:

“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:**



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

*I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;*

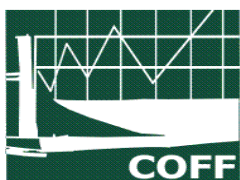
*II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.” (grifamos)*

3. Em observância ao dispositivo constitucional, a Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO 2016), assim prescreve em seu art. 99:

*Art. 99. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, observado o inciso I do mesmo 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 2016, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. (novamente destacamos)*

4. Como se pode constatar nas partes acima grifadas da Constituição e da LDO 2016, a criação de cargos, empregos e funções depende de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2016, cujos valores deverão constar da programação orçamentária.

5. O Anexo V da Lei Orçamentária para 2016 (Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016), **dividido em duas partes**, contém as autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, da Constituição e o art. 99 da LDO 2016, até o montante de R\$ 8,48 bilhões para 2016 e R\$ 16,85 bilhões atualizados. Anteriormente, o valor total do Anexo constante do projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo era de R\$ 17,82 bilhões para 2016 e R\$ 19,66 bilhões atualizados. Ou seja, **o Congresso Nacional cortou R\$ 9,33 bilhões para aumentos de despesa com**



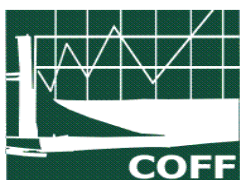
## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

**peçoal**, previstos para o exercício de 2016 no Anexo V, no decorrer da tramitação da proposta orçamentária.

6. A Parte I refere-se às autorizações para “*criação e/ou provimentos de cargos, empregos e funções, bem como admissão ou contratação de pessoal*”, até o valor de R\$ 393,37 milhões para 2016 e R\$ 708,53 milhões anualizados. O montante previsto para essa parte no projeto de lei orçamentária era de R\$ 1,95 bilhão para 2016 e R\$ 3,72 bilhões anualizados, tendo o Congresso Nacional promovido cortes de R\$ 1,56 bilhão para 2016, de acordo com o quadro a seguir:

PODER / ÓRGÃO	VALOR CORTADO
<b>1. Poder Legislativo</b>	<b>25.804.462</b>
Câmara dos Deputados	14.166.006
Senado Federal	4.310.506
Tribunal de Contas da União	7.327.850
<b>2. Poder Judiciário</b>	<b>375.936.693</b>
Supremo Tribunal Federal	3.451.464
Superior Tribunal de Justiça (PL nº 1.179, de 2015)	18.665.450
Justiça Federal (PLs nºs 2.783, de 2011; 6.232, de 2013 - Ijuí-RS; 6.234, de 2013 - Rondonópolis-MT; 8.132, de 2014 - Ampliação TRFs; 8.316, de 2014 - Varas Gravataí – RS; 8.317, de 2014 - Palmas e Araguaína – TO; 8.318, de 2014 - Vara Cascavel – PR.)	41.737.553
Justiça Militar da União (PL nº 1.184, de 2015)	6.129.080
Justiça Eleitoral (Lei nº 13.150, de 2015 e PLs nºs 7.889, de 2014; 7.990, de 2014; e 1.761, de 2015)	96.301.410
Justiça do Trabalho (PLs nºs 7.902, de 2014 – TST; 7.906, de 2014 - TRT 3ª Região; 7.907, de 2014 - TRT 5ª Região; 7.908, de 2014 - TRT 10ª Região; 7.910, de 2014 - TRT 19ª Região; 7.927, de 2014 - TRT 10ª Região; 8.256, de 2014 - TRT 15ª Região; 8.307, de 2014 - TRT 2ª Região; 8.308, de 2014 - TRT 22ª Região; 8.309, de 2014 - TRT 22ª Região; 8.310, de 2014 - TRT 22ª Região; 383, de 2015 - TRT 12ª Região; 384, de 2015 - TRT 16ª Região; 514, de 2015 - TRT 3ª Região; 956, de 2015 - TRT 4ª Região; 960, de 2015 - TRT 2ª Região; 961, de 2015 - TRT 7ª Região; 1.400, de 2015 - TRT 1ª Região; 1.403, de 2015 - TRT 1ª Região; 1.834, de 2015 - TRT 6ª Região; 1.916, de 2015 - TRT 9ª Região; 1.940, de 2015 - TRT 18ª Região; 2.641, de 2015 - TRT 6ª Região; 2.642, de 2015 - TRT 15ª Região; 2.744, de 2015 - TRT 17ª Região; 2.745, de 2015 - TRT 10ª Região; 2.746, de 2015 - TRTs 14ª, 16ª, 19ª, 20ª, 22ª, 23ª e 24ª Regiões; 2.817, de 2015 - TRT 8ª Região; 2.818, de 2015 - TRT 20ª Região; 8.332, de 2015 - TRT 7ª Região; 8.333, de 2015 - TRT 12ª Região; 8.334, de 2015 - TRT 16ª Região)	175.128.179
2.6. Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (PL nº 3.411, de 2012)	33.950.614
<b>3. Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público (PL nº 7.921, de 2014 e PLC nº 41, de 2015 (PL nº 7.919, de 2014))</b>	<b>98.736.980</b>
<b>4. Defensoria Pública da União (PLs nºs 7.922, de 2014; e 7.923, de 2014)</b>	<b>11.274.678</b>
<b>5. Poder Executivo</b>	<b>1.049.016.671</b>
5.1. Criação e provimentos de cargos e funções, exclusive substituição de terceirizados – Cíveis (PLs nºs 3.952, de 2008 – Diversos; 5.230, de 2009 - MF, MIN e BACEN; 4.372, de 2012 - INSAES/MEC; 6.244, de 2013 - MEC, ANS, Anvisa e Outros; e AntePLs de criação de cargos e funções)	1.049.016.671
5.2. Fixação de efetivos - Militares	-
5.3. Criação e provimentos de cargos e funções - Substituição de Terceirizados (PLs nºs 5.911, de 2009 - Agências Reguladoras; e 6.244, de 2013 – Fiocruz)	-
5.4. Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF (Bombeiros, PMs e Policiais Cíveis)	-
<b>TOTAL DE CORTE DO ITEM I</b>	<b>1.560.769.484</b>



---

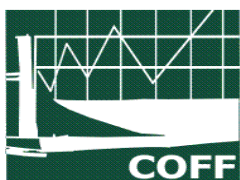
CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

7. Com os cortes promovidos nas programações orçamentárias destinadas a custear criação e/ou provimentos de cargos, empregos e funções, **todas as proposições legislativas em tramitação e aquelas arroladas na Parte I do Anexo V da Lei Orçamentária para 2016 deixaram de atender tanto aos incisos do § 1º do art. 169 da Constituição quanto ao art. 99 da LDO 2016**, à exceção das seguintes:

- ✓ Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados – PRC nº 76, de 2015, que prevê a criação de 5 funções comissionadas, com despesa autorizada de R\$ 379.888,00 para 2016 e R\$ 383.596,00 anualizados;
- ✓ Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados – PRC nº 88, de 2015, que propõe a criação de 27 cargos em comissão, com despesa autorizada de R\$ 3.507.086,00 para 2016 e de R\$ 3.541.320,00 anualizados;
- ✓ Projeto de Lei nº 2.783, de 2011, que “Dispõe sobre a criação e a extinção de funções comissionadas no quadro de pessoal da Justiça Federal de primeiro grau da 5ª Região e dá outras providências”, prevendo a criação de 625 cargos; e
- ✓ Projeto de Lei nº 8.310, de 2014, que “Dispõe sobre a criação de funções comissionadas no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região e dá outras providências”, cuja proposta é de criação de 52 cargos.

8. Para os Projetos de Lei nºs 2.783/2011 e 8.310/2014, consta observação no rodapé do Anexo V da Lei Orçamentária de 2016 no sentido de que tais projetos referem-se a “*ratificação da criação de cargos e funções comissionadas efetivada por ato administrativo, cujas despesas já vêm compondo a folha de pagamento dos órgãos ao longo dos últimos anos, não implicando em acréscimo de despesas*”. De acordo com as justificativas desses projetos, o Tribunal de Contas da União tem firmado jurisprudência no sentido de determinar a anulação de atos administrativos que criaram ou transformaram cargos em comissão ou funções comissionadas em face do disposto no art. 48, inciso X, c/c o art. 96, inciso II, alínea “b” da Constituição vigente. Assim, os projetos visam convalidar a criação dos cargos e os atos praticados por



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

servidores no exercício de funções comissionadas criadas por meio de atos administrativos dos tribunais.

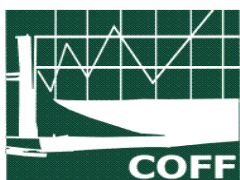
9. A Parte II do Anexo V da Lei Orçamentária para 2016 autoriza “*alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração*” em até R\$ 8,09 bilhões. A quase totalidade desses recursos destina-se a projetos de lei de reajuste da remuneração dos servidores públicos federais, em média de 5,5% no exercício de 2016, conforme acordado com o Poder Executivo. O valor constante do projeto de lei orçamentária era de R\$ 15,86 bilhões, com redução de R\$ 7,77 bilhões no âmbito do Poder Executivo durante as discussões no Congresso.

10. Releva salientar que a Comissão de Finanças e Tributação já aprovou projetos de lei de criação de cargos sem previsão orçamentária para custeá-los, mas com cláusula suspensiva segundo a qual a eficácia da respectiva lei ficaria condicionada à expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual com a dotação prévia e suficiente para fazer face à despesa criada, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

11. No entanto, é importante alertar que tal procedimento não encontra guarida na Constituição, na legislação orçamentária ou nas normas internas da CFT. A Constituição e a LDO exigem prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

12. Por sua vez, o § 1º do art. 17, combinado com o inciso I do art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal impõe ao ato que criar ou aumentar despesa de caráter continuado a **demonstração da origem dos recursos para o seu custeio**, como a seguir transcrito:

*§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e **demonstrar a origem dos recursos para seu custeio**. (Destacamos).*



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

13. Ademais, o § 4º do art. 113 da LDO 2016 prescreve que a postergação do impacto orçamentário-financeiro de determinada proposição legislativa **não elide a necessária compensação**, *in verbis*:

*Art. 113. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita **ou aumento de despesa da União**, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva **e correspondente compensação**, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.*

.....

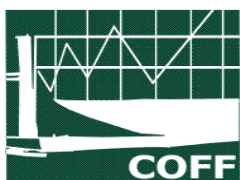
*§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou **a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação** previstas no caput. (Os grifos são nossos).*

14. No mesmo sentido estão dispostas as normas internas da CFT, cujos seguintes excertos merecem transcrição:

*SÚMULA - CFT nº 1/08 - **É incompatível e inadequada a proposição**, inclusive em caráter autorizativo, **que**, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - **deixe de apresentar** a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como **a respectiva compensação**.*

*Norma Interna da CFT, art. 2º: “§ 2º A previsão de vigência em exercício futuro de norma que conceda ou amplie incentivo, isenção ou benefício de natureza tributária ou financeira não sana eventual incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira da proposição em exame.”.*

15. Não se pode olvidar ainda de que a análise de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária deve ser feita à luz da Lei Orçamentária que estiver em execução, de acordo com o art. 1º, § 3º, inciso III, da Norma Interna da CFT.



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

### III – CONCLUSÃO

16. Diante do exposto, à exceção dos PRCs nºs 76/2015 e 88/2015 da Câmara dos Deputados e dos Projetos de Lei nºs 2.783/2011 e 8.310/2014, de interesse da Justiça Federal de Primeiro Grau da 5ª Região e do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, respectivamente, todas as demais proposições em tramitação no Congresso Nacional, que tenham por objetivo criação de cargos nos três Poderes da União, não estão contempladas na Lei Orçamentária para 2016 com recursos orçamentários específicos e suficientes na presente data, motivo pelo qual não atendem às seguintes disposições:

- ✓ Art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, que só permite a criação de cargos se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
- ✓ Art. 99 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO 2016), que condiciona a criação de cargos, empregos e funções, 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 2016, cujos valores deverão constar da programação orçamentária;
- ✓ Arts. 16, inciso I, e 17, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
- ✓ Súmula nº 1/2008-CFT.

17. Além disso, a inclusão de cláusula suspensiva em proposições, condicionando a eficácia da respectiva lei à expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual não encontra guarida na Constituição, na legislação orçamentária e nas normas internas da CFT.

Brasília, 23 de maio de 2016.

Graciano Rocha Mendes                      Salvador Roque Batista Junior      Tiago Mota Avelar Almeida  
Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira