



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 891, de 5 de agosto de 2019

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 26/2019

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 891, de 5 de agosto de 2019, que “Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de Previdência Social, a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, que institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade”.

I – INTRODUÇÃO

A presente nota técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002- CN, que 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 da medida provisória”.

Com base no art. 62, da Constituição, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 891, de 5 de agosto de 2019, que “Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de Previdência Social, a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, que institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade”.

II – SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A medida provisória nº 891, de 2019, de acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 00224/2019 ME, de 31 de julho de 2019, tem por objetivo oferecer aos segurados



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

e beneficiários do regime geral de previdência social (RGPS) mecanismos que lhes assegurem direitos e promovam a melhoria da prestação de serviço previdenciário por parte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Para tanto, altera a Lei nº 8.213, de 1991, de modo a permitir o pagamento do abono salarial ao segurado ou dependente do RGPS que, durante o ano, tenha recebido auxílio-doença, auxílio-acidente ou aposentadoria, pensão por morte ou auxílio-reclusão. A primeira parcela corresponde a até 50% do valor do benefício devido em agosto e deve ser paga junto com o benefício dessa competência. O restante deve ser pago junto com o benefício da competência de novembro, tendo como parâmetro o valor da renda mensal do benefício do mês de dezembro de cada ano.

Tal providência permitirá injetar R\$ 21,9 bilhões na economia no terceiro trimestre, o que poderá contribuir para a melhoria do ambiente comercial e industrial.

Além disso, a MP 891, de 2019, inclui no Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade todos os benefícios que estão pendentes de análise há mais de 45 dias na data de 15 de junho de 2019. Anteriormente, a data era 18 de janeiro de 2019. Essa alteração faz com que o estoque de requerimentos, que havia sido reduzido para 250 mil, retorne ao patamar de cerca de 1,1 milhão.

RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

No tocante aos pressupostos de relevância e urgência da matéria, o comando do art. 62 da Constituição Federal estabelece que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

A exposição de motivos faz consignar que a relevância e urgência se justificam pelas seguintes razões:

- tornar definitiva a antecipação do abono anual dos beneficiários, com vistas a gerar importante impacto na economia;
- eliminar o estoque de benefícios previdenciários pendentes de análise em prazo superior ao legal.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT define que também nortearão a análise outras normas pertinentes à



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

A MP 891, de 2019, estabelece o critério de pagamento do abono anual para os segurados e beneficiários do RGPS que receberam auxílio-doença, auxílio-acidente ou aposentadoria, pensão por morte ou auxílio-reclusão. De acordo com a redação dada pela medida provisória, o abono anual deve ser pago em duas parcelas junto com os benefícios devidos no mês de agosto e novembro. Tal providência somente torna definitivo o que vem sendo feito na prática mediante a edição de decretos¹. Logo, sob esse aspecto, não há implicações orçamentária e financeira.

A proposição, também, prevê a possibilidade de pagamento do Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB), instituído pela MP 871, de 18 de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Essa despesa, estimada em R\$ 100,4 milhões, decorre da alteração de data para inclusão dos processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS cujo prazo legal para conclusão tenha expirado. A data inicialmente fixada, 18 de janeiro de 2019, passou para 15 de junho de 2019. Em consequência, o estoque de requerimentos que girava em torno de 250 mil aumentou para cerca de 1,1 milhão.

De acordo com o art. 16 da LRF, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve estar acompanhado de: i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; ii) de declaração do ordenador de 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.

No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias determina que as proposições legislativas e respectivas emendas 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 a correspondente compensação.

¹ Vide Decretos nºs 6.525/08, 6.927/09, 7.782/09, 8.064/13 e 9.447/18.



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Em reforço, a Súmula nº 1/08-CFT, da Comissão de Finanças e Tributação, dispõe que "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".

Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que com a recente promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foi conferido *status* constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária por parte da Comissão de Finanças e Tributação. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Todavia as estimativas quanto ao impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação, exigidas pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados, não foram apresentadas. Portanto, não temos alternativa senão considerar o projeto inadequado e incompatível quanto ao aspecto orçamentário e financeiro.

A exposição de motivos apenas contém a afirmação de que foi aprovado um crédito de R\$ 100,4 milhões para custear 1,1 milhão de requerimentos para atender às necessidades da MP 871, de 2019. Todavia, os recursos não foram utilizados uma vez que a aprovação ocorreu apenas em julho corrente com a aprovação do PLN nº 2, de 2019. Vale ressaltar que, ao longo desse período, no entanto, ajustes administrativos implementados pelo INSS possibilitaram a redução do estoque de 1,1 milhão de requerimentos para 250 mil, sem qualquer aumento de despesa ou rearranjo orçamentário.

Em nosso entendimento, tais afirmações devem estar acompanhadas de demonstrativos que as corroborem a fim de atender as exigências legais. Desse modo, concluímos pelo não atendimento do art. 16 da LRF e do art. 114 da Lei nº 13.707, de 2018, em face da ausência do demonstrativo referente à estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos dos referidos dispositivos.

São esses os subsídios.

Brasília, 14 de agosto de 2019.

TÚLIO CAMBRAIA
Consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira