



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 9/2017

Em 26 de janeiro de 2017.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 767, de 6 de janeiro de 2017, que “Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e a Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial, e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade”.

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 estabelece¹:

“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.”

O art. 62, § 9º, da Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e

¹ O prazo mencionado no dispositivo transcrito fica suspenso durante o período do recesso congressional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 contemplar o disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem apreciados quando do exame de 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 Medida Provisória nº 767, de 6 de janeiro de 2017, MP nº 767/2017, modifica as Leis nºs 8.213/1991 e 11.907/2009, além de instituir o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI).

As alterações promovidas na Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, são as seguintes:

- revogação do parágrafo único do art. 24, que continha exigência geral para o cômputo do período de carência quando da perda da qualidade de segurado;
- estipulação de regra específica para carência para concessão dos benefícios de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e salário-maternidade, quando da perda da qualidade de segurado (novo art. 27-A);

GR



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- previsão de convocação, a qualquer momento, de segurado aposentado por invalidez ou em gozo de auxílio-doença para avaliação das condições que ensejaram a concessão do benefício (arts. 43, § 5º, e 60, § 13);
- disposição para que o ato de concessão ou reativação do auxílio-doença, judicial ou administrativo, fixe o prazo estimado de sua duração, prevendo-se que a ausência de prazo fixado importará na cessação do benefício após interregno de 120 dias, exceto se o segurado requerer sua prorrogação junto ao INSS (art. 60, §§ 11 e 12);
- ajuste na regra de reabilitação profissional para o segurado em gozo de auxílio-doença (art. 62).

Por outro lado, as alterações na Lei nº 11.907/2009 versam sobre os requisitos para promoção à Classe Especial das Carreiras de Perito Médico Previdenciário e de Supervisor Médico-Pericial, abrandando as exigências, e ajustes formais relacionados à competência dos órgãos gestores da política previdenciária (art. 37, § 3º, e art. 38, *caput* e § 4º).

Os arts. 3º a 11 da MP nº 767/2017 tratam da instituição do BESP-PMBI. O bônus é instituído por até 24 meses e será devido ao médico perito do INSS por cada perícia médica extraordinária realizada nas agências da Previdência Social, em relação a benefícios por incapacidade (aposentadoria por invalidez e auxílio-doença) mantidos sem perícia pelo INSS há mais de 2 anos, contados da data de edição da Medida Provisória.

Define-se perícia médica extraordinária como aquela realizada além da jornada de trabalho ordinária, representando acréscimo real à capacidade operacional regular de realização de perícias pelo médico perito e pela agência da Previdência.

O bônus corresponderá ao valor de R\$ 60,00 por perícia, atualizado anualmente pelo IPCA divulgado pelo IBGE. O pagamento do BESP-PMBI impede o pagamento de adicional por prestação de serviço extraordinário ou adicional noturno



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

para o mesmo horário de trabalho. O bônus não será incorporado aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos das aposentadorias e das pensões e não servirá de base de cálculo para benefícios ou vantagens, nem integrará a base de contribuição previdenciária do servidor.

Vale mencionar que boa parte dos preceitos da MP nº 767/2017 repete disposições contidas na Medida Provisória nº 739, de 7 de julho de 2016, cujo prazo de vigência foi encerrado em 4 de novembro de 2016, por ausência de votação no Congresso Nacional. Algumas disposições, como a instituição do BESP-PMBI, também se encontram presentes no Projeto de Lei nº 6.427, apresentado pelo Poder Executivo em 4 de novembro de 2016, ora em tramitação na Câmara dos Deputados.

A Exposição de Motivos (EM) nº 3/2017 MP MF MDSA, que acompanha a Medida Provisória, assinala que, no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), destacam-se propostas que fortalecem a governança sobre benefícios da previdência e assistência social e reduzem a judicialização sobre a concessão de benefícios, em especial do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez. Esse dois benefícios devem ser pagos enquanto perdurar o motivo incapacitante para o trabalho do segurado e, portanto, devem ser continuamente revisados.

As regras atuais, segundo a EM, preveem a revisão desses benefícios a cada 2 anos, porém esse prazo tem sido inobservado, permitindo a permanência de beneficiários por incapacidade por um período superior ao estabelecido pela legislação. Essa constatação foi formalizada, inclusive, em relatórios de auditoria do TCU e do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, de acordo com a Exposição de Motivos.

É informado ainda que mais de 530 mil pessoas recebem o auxílio-doença há mais de 2 anos, sem passar por revisão da perícia médica do INSS. Além disso,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

mais de 1,1 milhão de pessoas recebem aposentadoria por invalidez há mais de 2 anos sem revisão pericial. Em paralelo a essa realidade, os dispêndios previdenciários com esses dois benefícios têm crescido a cada ano. Em 2015, a despesa com auxílio-doença alcançou R\$ 23,2 bilhões, ao passo que os gastos com aposentadoria por invalidez do Regime Geral de Previdência atingiram 44,5 bilhões.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A 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”*, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

As normas orçamentárias e financeiras sobre a concessão de vantagens e aumentos de remuneração têm matriz constitucional. A instituição do BESP-PMBI representa a concessão de vantagem de cunho remuneratório e, portanto, deve atender a essas prescrições. O art. 169 da Constituição Federal dispõe que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração somente poderá ser efetivada se:

- a) não exceder os limites estabelecidos em lei complementar (no caso, a Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);
- b) houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias;
- c) existir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções da despesa.

A LRF estabelece que o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo não poderá exceder a 37,9% da receita corrente líquida – RCL do período (art. 20, I, c).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

De acordo com dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, até o 2º quadrimestre de 2016, a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de apenas 25,3% da RCL². A magnitude das despesas decorrentes do bônus instituído pela MP não compromete o teto de gastos com pessoal do Poder Executivo.

A Lei nº 13.408, de 2016, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, LDO 2017, estabelece, em seu art. 102, diversos requisitos para a edição de medida provisória ou aprovação de projetos de lei relacionados a aumento de despesa de pessoal. No que se aplica ao caso vertente, o mencionado preceito da LDO dispõe que as medidas provisórias sobre 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; e

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.

A EM atende esses requisitos no que lhe cabe, ao estimar que o bônus terá um custo de, aproximadamente R\$ 9,0 milhões mensais, ensejando um gasto anual de R\$ 108,8 milhões, em 2017, e de R\$ 114,0 milhões, em 2018, totalizando R\$ 222,9 milhões ao longo dos 24 meses. Para esse cálculo, foram utilizadas como premissas: i) adesão de 55% dos médicos peritos no INSS (1.890 peritos de 3.436 profissionais com agenda de perícia ativa); e ii) realização de até 4 perícias adicionais por dia de trabalho, considerando-se 20 dias úteis por mês.

No art. 103, a LDO 2017 autoriza o aumento das despesas com pessoal e encargos, desde que o aumento esteja previsto em anexo discriminativo na Lei Orçamentária, respeitados os limites quantitativos e financeiros definidos.

² <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/limites-lrf-uniao/resource/12d16ad1-35f8-4fc7-9b64-cf144416c8a1>, acesso em 02/01/2017.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A Exposição de Motivos assinala que “há dotação orçamentária suficiente para o pagamento dos R\$ 108,8 milhões referentes ao BESP-PMBI para o ano de 2017 e há autorização específica o item II.3.3 do Anexo V constante do autógrafo do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2017 (PLOA-2017)”. De fato, o Anexo V da Lei nº 13.414, de 10/01/2017, Lei Orçamentária Anual para 2017, contempla no item 3.3 de sua Parte II³, autorização específica no valor de R\$ 108,9 milhões para “PL nº 6.427, de 2016 - BESP-PMBI/Peritos Médicos do INSS”.

Esclarece ainda a EM que a instituição do bônus não caracteriza aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que a duração do bônus não excede a dois exercícios.

Convém mencionar, ainda, o veto oposto pelo chefe do Poder Executivo ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 quanto à data limite de envio de proposição ao Congresso Nacional para que o correspondente aumento de remuneração seja contemplado no Anexo específico da LOA 2017. A LDO 2017 (Lei nº 13.408, de 2016) vigora sem essa restrição temporal.

Nas razões do veto ao §2º do art. 103⁴, o Executivo alega que o dispositivo “impede o encaminhamento ao Congresso Nacional de proposições relativas aos aumentos remuneratórios de carreiras do Poder Executivo não contempladas com os reajustes concedidos em 2016, que constaram das autorizações do Anexo V do

³ A Parte II contém autorizações para “ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO”.

⁴ Referido dispositivo assim dispunha:

“§ 2º O anexo a que se refere o caput conterá autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação tenha sido iniciada no Congresso Nacional até a data da aprovação final do Projeto de Lei Orçamentária para 2017 e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as respectivas:

I - quantificações para a criação de cargos, funções e empregos, identificando especificamente o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;

II - quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos; e

III - especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, identificando o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente”. (Grifos acrescidos).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Projeto de Lei Orçamentária de 2017, PLOA-2017, aprovado no Plenário do Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2016”.

Nesse aspecto, portanto, não há impropriedade na edição de medida provisória com esse teor no início de janeiro de 2017.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 767, de 6 de janeiro de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos