



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA N° 04/2019

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro 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 o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, e dá outras providências.”.

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 871, de 18 de janeiro de 2019, que dispõe sobre normas para a constituição de fundos patrimoniais, 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 o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, e dá outras providências.

II – SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A medida provisória nº 871, de 2019, de acordo com a EMI Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00007/2019 ME C.Civil/PR, de 17 de janeiro de 2019, tem por objetivo promover alterações na legislação que rege a organização da Seguridade Social, em especial a Previdência Social, com foco na melhoria da gestão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), combate a fraudes e irregularidades, revisão



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

de benefícios por incapacidade, redução da judicialização e dos gastos com benefícios indevidos ou pagos a maior.

Para tanto, altera a Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.112, de 20 de dezembro de 1990, a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998, a Lei nº 10.876, de 2 de junho de 2004, a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, e a Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, bem como 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 o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.

De acordo com a EMI, Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (Programa Especial) tem por objetivo analisar processos que apresentem indícios de irregularidade com potencial risco de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS.⁹ Para dar cumprimento ao Programa Especial, propõe-se a instituição do Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB). Trata-se de um bônus no valor de R\$ 57,50 (cinquenta e sete reais e cinquenta centavos) que será devida aos ocupantes dos cargos de Analista do Seguro Social e Técnico do Seguro Social em exercício no INSS que concluam análise de processos do Programa Especial. Cumpre esclarecer que o bônus não será devido caso haja, sobre a mesma hora trabalhada, incidência de adicional por prestação de serviço extraordinário ou adicional noturno. No mesmo sentido, o BMOB, nos termos da proposta, 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. Além disso, o bônus apenas será recebido sobre o que exceder metas mínimas de performance dos servidores na análise desses processos, conforme critérios definidos em ato do Presidente do INSS.

O BMOB replica um modelo, já adotado e bem-sucedido, instituído pela MP nº 767, de 6 de janeiro de 2017, convertida na Lei nº 13.457, de 26 de junho de 2017, que estabeleceu o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESPPMBI). O BESPPMBI foi pago ao médico-perito do INSS para cada perícia médica extraordinária realizada referente à revisão de benefícios por incapacidade mantidos sem perícia há mais de dois anos, contados da data de publicação da referida MP. Até outubro de 2018, foram cessados 412.274 benefícios de auxílio-doença que estavam sendo mantidos mesmo com a recuperação da capacidade laborativa do segurado, demonstrando o enorme potencial de combate a irregularidades promovido pela instituição do bônus.

Também se institui o Programa de Revisão com duração até 31 de dezembro de 2020, que tem por objetivo realizar perícias médicas extraordinárias em relação a benefícios por incapacidade mantidos sem perícia há mais de seis meses, que não possuam data de cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional e a outros



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária, além do acompanhamento de processos judiciais de benefícios por incapacidade visando a redução deste tipo de concessão, ampliando o escopo da medida instituída pela MP nº 767, de 2017, convertida na Lei nº 13.457, de 2017. Para dar cumprimento ao Programa de Revisão, propõe-se a instituição do Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI). Trata-se do bônus no valor de R\$ 61,72 (sessenta e um reais e setenta e dois centavos) que será devido ao Perito Médico Federal, ao Perito Médico da Previdência Social e ao Supervisor Médico-Pericial, para cada perícia médica extraordinária realizada. BPMBI segue as mesmas regras estabelecidas para o BMOB no que se refere a sua não incorporação nos vencimentos, bem como a necessidade de exceder metas mínimas.

A partir da Medida Provisória também se passará a exigir prova documental contemporânea de união estável e dependência econômica, para que se comprove o direito. Com isso, de acordo com a EMI, espera-se reduzir fraudes nos pedidos de pensões por morte, mediante o reconhecimento da união estável ou da dependência econômica com base em prova testemunhal ou ações simuladas, normalmente após o óbito do segurado. Nesta mesma linha, propõe-se seja vedada a inscrição pós óbito de contribuintes individuais e facultativos, isto é, retroativa, para garantia de benefícios para seus dependentes.

Segundo a EMI, outra medida importante ora proposta para melhorar a qualidade do gasto previdenciário é o estabelecimento de prazo de até 180 dias para se ter direito a receber o benefício de forma retroativa à data do óbito no caso dos filhos menores de 16 anos. Além de desestimular fraudes com a falsificação de documentos, essa medida impede o pagamento duplicado quando o benefício já é recebido por outra pessoa. Também, passa a permitir que o autor de ação judicial pleiteando a qualidade de dependente possa requerer sua habilitação provisória ao benefício de pensão por morte, evitando o pagamento da sua cota aos demais dependentes. Nessa hipótese, o valor correspondente à cota de pensão sub judice fica separado, aguardando o resultado definitivo da demanda. Outra medida para evitar distorção na pensão por morte é garantir que o benefício seja pago pelo mesmo prazo previsto na sentença judicial que fixar alimentos provisórios, permitindo ao INSS cessar o benefício após o fim do prazo fixado. As mudanças propostas aplicam-se tanto para o RGPS como para o RPPS da União Federal.

Em relação ao auxílio-reclusão, também propõe-se restringir a sua concessão para os dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão em regime fechado; e, com o objetivo de combater fraudes, estabelecer a carência de 24 (vinte e quatro) meses de contribuição, não cumulação com outros benefícios recebidos pelo preso, a possibilidade da celebração de convênios com o sistema prisional para comprovação da reclusão e aferição de baixa renda com a média dos salários de contribuição apurados no período de 12 (doze) meses anteriores ao mês do recolhimento à prisão, obstando a concessão para pessoas fora do perfil que estejam desempregadas na véspera.



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Nos casos de pagamentos a maiores ou tutela antecipada revogada, propõe-se que fique autorizado o desconto do valor recebido indevidamente em outro benefício ou inscrição na dívida ativa da União. Com objetivo similar, propõe-se definir o prazo de decadência de decisões do INSS em dez anos. Há decisões judiciais reiteradas no sentido de que apenas haveria prazo decadencial para os benefícios deferidos, permitindo a rediscussão de processos administrativos de indeferimento do pedido ou cancelamento do benefício mesmo após o prazo fixado. O objetivo é deixar claro que há prazo de decadência para qualquer decisão administrativa referente a pedidos de benefícios previdenciários do RGPS.

Visando equilíbrio entre custeio e benefício no âmbito da Previdência Social, propõe-se vedar a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) referente a tempo sem contribuição efetiva, com o objetivo de evitar cômputo desse tempo em sistemas contributivos, com benefícios com valores mais elevados, como é o caso da aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade no RGPS urbano, bem como nos regimes próprios, ampliando artificialmente os critérios de cálculo ou antecipando a aposentadoria. Também no que se refere à emissão de CTC e contagem recíproca de tempo de contribuição, a medida proposta promove alterações que têm por objetivo evitar práticas inadequadas envolvendo os regimes próprios de previdência social, que atualmente podem resultar na concessão indevida de benefícios tanto pelos regimes próprios como pelo RGPS, com efeitos negativos ao equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários.

A MP também propõe o aperfeiçoamento das regras de comprovação da atividade rural do segurado especial. No relatório de auditoria da CGU nº 20180066, foram identificados indícios de irregularidade em 97.255 benefícios rurais de segurados especiais. Boa parte das irregularidades apuradas referia-se à utilização de declaração de sindicato rural como única prova do trabalho rural.

Pretende-se, ainda, aperfeiçoar a restituição de valores creditados aos beneficiários após a sua morte, buscando o retorno de recursos depositados em conta bancária. Esse tipo de situação ocorre por conta do lapso de tempo entre o falecimento do beneficiário e a comunicação desse fato aos entes públicos pagadores. Por esse motivo, cabe ao setor público reaver esses valores pagos indevidamente. Após a identificação do depósito indevido na conta bancária do segurado ou do pensionista já falecido, o órgão pagador inicia o processo de solicitação da restituição do valor creditado às instituições financeiras.

Quanto à perícia médica do governo federal, propõe-se ampliar o escopo de atuação do cargo de Perito Médico Previdenciário e dos demais cargos remanescentes de estruturações anteriores e atualizar suas atribuições, medidas que objetivam viabilizar a consecução de diversas competências estatais de reconhecimento de direito, de auditoria, de gestão, de fiscalização, de governança e de controle de situações fáticas que ensejam a concessão de benefícios e a isenção de impostos, além daquelas de caráter previdenciário. A proposta também atribui nova nomenclatura à carreira de Perito Médico



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Previdenciário, que passará a ser denominada “Perito Médico Federal”, em consonância com o aumento da abrangência de aplicação da perícia médica.

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 sobredita EMI justifica a urgência devido à necessidade de ações que promovam uma maior eficiência e eficácia da ação estatal voltada para a gestão de benefícios previdenciários, viabilizando o devido controle dos gastos públicos deles decorrentes e evitando o aumento indevido de despesas e do déficit público.

Todos esses elementos evidenciam a urgência e a relevância da medida ora apresentada emergenciais face a grave situação fiscal vivenciada pelo País, bem como da necessidade de fiel cumprimento dos limites de despesa impostos pelo novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Portanto, a exposição de motivos propugna a urgência e relevância diante da necessidade da implementação imediata de ações governamentais capazes de reestruturar setores emergenciais, como a reconstrução e recomposição de acervo do Museu Nacional.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O §1º do art. 5º da 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”, determina que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a 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 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

Em relação à Medida Provisória em tela, cabe destacar, primeiramente as normas orçamentárias e financeiras relativas a concessão de vantagens e aumentos de remuneração, as quais têm matriz constitucional. Nesse sentido, a instituição do BMOB-BPMBI 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:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- 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). De acordo com dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, no Relatório de Gestão Fiscal¹, até o 2º quadrimestre de 2018, a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de apenas 28,15% da RCL. A magnitude das despesas decorrentes dos bônus instituídos pela MP não compromete o teto de gastos com pessoal do Poder Executivo.

Quanto aos itens b) e c), a Medida Provisória consigna que os pagamentos do BMOB e do BPMBI ficam condicionados às alterações da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do Anexo V da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (Lei Orçamentária Anual). Contudo, tal artigo não supre a exigência constitucional, uma vez que tais atos devem ser prévios à criação da despesa.

Importa frisar que o art. 101 da LDO 2019 impossibilita a criação do Bônus instituído por esta Medida Provisória, uma vez que tal dispositivo contém rol taxativo² das alterações permitidas para despesa com pessoal à luz do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, não contemplando a possibilidade de criação de quaisquer bônus remuneratórios, como o aqui examinado. Isso explica a condicionante imposta pela própria MP no sentido de que os pagamentos dependem de alterações na LDO 2019 e na LOA 2019.

Em relação à LRF, deve-se perquirir, de plano, se a MPV 871/2019 provoca repercussão negativa no âmbito dos Orçamentos da União – isto é, se há na MP renúncia de receita ou criação de despesa obrigatória de caráter continuado. Pois, em caso positivo, é necessária a observância de um conjunto de requisitos impostos pela LRF, concorrentes, em especial, à:

¹Relatório de Gestão Fiscal Disponível em:
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF2Q2018.pdf>

² LDO 2019, Art. 101. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observado o inciso I do referido parágrafo, bem como as condições estabelecidas no art. 98 desta Lei, ficam autorizados: I - a transformação de cargos e funções, que justificadamente, não impliquem em aumento de despesa; II - os provimentos em cargos efetivos, funções ou cargos em comissão que estavam ocupados no mês citado no *caput* do art. 94, cuja vacância não tenha resultado em pagamento de proventos de aposentadoria ou pensão por morte; III - a contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizarem substituição de servidores e empregados públicos, desde que comprovada a disponibilidade orçamentária; e IV - a criação de cargos e funções e os provimentos de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2019, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, não abrangidos nos incisos anteriores.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

a) apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, caput, art. 16, inc. I e art. 17, § 1º), acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, § 2º);

b) demonstração pelo proponente, no caso de redução da receita, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (art. 14, inc. I) ou, no caso de aumento de despesa, da origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º), e, em ambos os casos, de que a medida não afetará as metas de resultados fiscais (art. 14, inc. I e art. 17, § 2º);

c) indicação de medidas de compensação por meio do aumento de receita (art. 14, inc. II) ou redução permanente de despesa, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17, § 2º).

De antemão, registre-se que as disposições da MPV 871/2019 não acarretam renúncia de receita para a União, de modo que não cabe analisar o item b). Resta, contudo, o exame da proposição sob a ótica da despesa pública. Em relação ao primeiro item (a), como apresentado na EMI, há um impacto para a realização dos Programas que é de R\$ 339,3 milhões, sendo: R\$ 223,8 milhões no exercício 2019 (R\$ 100,4 milhões para o BMOB e R\$ 123,4 milhões para o BPMBI), e R\$ 115,5 milhões no exercício de 2020 (R\$ 25,1 milhões para o BMOB e R\$ 90,4 milhões para o BPMBI), nos termos da Nota Técnica SEI nº 2/2019/SRGPS/SPREV-ME.

Em que pese a MPV 871/2019 indicar expressamente o impacto orçamentário esperado para os exercícios de 2019 e 2020 (e, por conseguinte, o impacto total), não há informações sobre a metodologia de cálculo que permitiu a obtenção do valor estimado, conforme exigido pelo artigo 16, § 2º da LRF. Da mesma forma, não foram apresentadas as medidas de compensação exigida por força do artigo 114 da LDO 2019³ que diz: “As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, 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 exercícios 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.”

Conclui-se, portanto, pelo não atendimento dos seguintes dispositivos:

- a) Art. 169 da Constituição Federal, o qual prevê que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração somente poderá ser efetivada que se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e se existir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções da despesa;

³ Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- b) Art. 100 da LDO 2019 c/c o art. 17 da LRF, segundo os quais as proposições legislativas relacionadas ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhadas das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) Art. 101 da LDO 2019, que não contempla a possibilidade de instituição do Bônus instituído, conquanto a própria MP contenha dispositivo condicionando o pagamento a alterações na LDO 2019 e na LOA 2019;
- d) Art. 114 da LDO 2019, por não indicar as medidas de compensação para fazer frente à despesa criada com a instituição do Bônus, muito embora a EMI pontue que os custos do BMOB e do BPMBI serão muito inferiores a economia que será feita com a cessação do pagamento dos benefícios irregulares, o que deveria ter sido devidamente demonstrado.

São esses os subsídios.

Brasília, 30 de janeiro de 2019.

Júlia Rodrigues
JÚLIA MARINHO RODRIGUES

Consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira