



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### **Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 22/2022.**

Em 25 de abril de 2022.

**Assunto:** subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.113, de 20 de abril de 2022, que *“Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre o fluxo de análise de benefícios previdenciários e assistenciais sob avaliação do Instituto Nacional do Seguro Social, da Perícia Médica Federal e do Conselho de Recursos da Previdência Social”*.

**Interessados:** Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

## **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 compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento*



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

*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 (MP) modifica as Leis nºs 8.213, de 24/07/1991, e 13.846, de 18/06/2019, para dispor sobre o fluxo de análise de benefícios previdenciários e assistenciais sob avaliação do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, da Perícia Médica Federal e do Conselho de Recursos da Previdência Social.

Em relação ao auxílio-doença, a MP autoriza que ato do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência estabeleça as condições de dispensa da emissão de parecer conclusivo da perícia médica federal quanto à incapacidade laboral, hipótese na qual a concessão do benefício será feita por meio de análise documental realizada pelo INSS, incluídos atestados ou laudos médicos.

Por outro lado, segundo a nova redação do caput e § 6º do art. 101 da Lei nº 8.213/1991, o benefício do auxílio-acidente passará a estar sujeito a revisões periódicas para verificação das condições que ensejaram sua concessão e manutenção. Desse modo, o auxílio-acidente passa a receber tratamento adotado para o auxílio por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença) e a aposentadoria por incapacidade permanente (antiga aposentadoria por invalidez). O segurado poderá recorrer da avaliação do exame médico no prazo de até trinta dias. Nos termos do novo art. 126-A da citada Lei, como exceção à competência do Conselho de Recursos da Previdência Social, competirá à Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, por meio da Subsecretaria de Perícia Médica Federal, o



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

julgamento dos recursos das decisões constantes de parecer conclusivo quanto à incapacidade laboral e à caracterização da invalidez do dependente, na forma do regulamento.

A MP altera também a Lei nº 13.846/2019, que instituiu 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, além de modificar diversas outras leis.

O Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, adicionalmente ao objetivo de analisar processos que apresentem indícios de irregularidade ou potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios, passa a mirar também as etapas de recurso e revisão de benefícios administrativos pelo INSS.

Segundo a nova redação do § 2º do art. 1º da Lei nº 13.846/2019, integrará o Programa Especial a análise de processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS com prazo legal para conclusão expirado e que represente acréscimo real à capacidade operacional regular de conclusão de requerimentos, individualmente considerada, conforme estabelecido em ato do Presidente do INSS.

Passa a integrar o chamado Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade o exame médico pericial presencial realizado nas unidades de atendimento da Previdência Social cujo prazo máximo de agendamento de perícia médica for superior a quarenta e cinco dias.

A proposta altera ainda o nome das parcelas de que tratam os incisos I e II do art. 2º da Lei nº 13.846/2019, respectivamente, para Tarefa Extraordinária de Redução de Filas e Combate à Fraude (TERF) e Perícia Extraordinária de Redução de Fila e



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Combate à Fraude (PERF). Antes eram denominados Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) e Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI).

A exposição de motivos interministerial que acompanha a Medida Provisória, EMI nº 14/2022 MTP ME, de 11/04/2022, ressalta que a redução do represamento do estoque de benefícios previdenciários tem sido perseguida pelo Governo Federal desde o início de 2019. A automatização e a digitalização de requerimentos, a modernização de fluxos e rotinas nos processos de trabalho e a contratação por tempo determinado, foram medidas que trouxeram resultado positivos, contribuindo para significativo aumento da produtividade e permitindo equilibrar a redução da força de trabalho do INSS, decorrente de aposentadorias de seus servidores.

No entanto, de acordo com a EMI, em razão da pandemia, que culminou com o fechamento das agências da Previdência Social por cerca de seis meses e que acabou resultando em maior demanda por benefícios previdenciários em decorrência de eventos de doença ou morte, a quantidade de benefícios represados voltou a apresentar algum aumento em 2020. O longo período em que as agências não estiveram em condições de realizar atendimentos presenciais e a redução do quantitativo de peritos médicos atuando presencialmente até meados de 2021 também impactaram de forma significativa a demanda pela perícia médica, estando hoje o prazo médio de espera por agendamento no país próximo de 60 dias e o estoque de 738 mil agendamentos pendentes na fila da Subsecretaria de Perícia Médica Federal.

Prossegue a EMI mencionando que, como forma de ampliar a capacidade operacional do INSS e promover maior agilidade no atendimento à população, são propostos ajustes no escopo do Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (Programa Especial) de que trata a Lei nº 13.846/2019,



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

incluindo, além da concessão, os processos de recurso ou revisão de benefícios administrados pelo INSS que apresentem indícios de irregularidade ou potencial risco de realização de gastos indevidos. Inclui-se, além disso, a análise de processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS com prazo legal para conclusão expirado e que represente acréscimo real à capacidade operacional regular de conclusão de requerimentos, individualmente considerada, conforme estabelecido em ato do Presidente do INSS.

Em relação à mudança proposta para a sistemática de auxílio-acidente, a EMI defende que a necessidade de revisões periódicas das condições que ensejaram sua concessão e manutenção decorre da evolução da medicina, em que pessoas que adquirem lesões que se reputam definitivas podem ser efetivamente recuperadas.

A EMI estima que a revisão do auxílio-acidente produzirá redução na despesa de R\$ 416,6 milhões em 2022, R\$ 1.790,3 milhões em 2023 e R\$ 1.855,8 milhões em 2024. Essa economia deverá ser direcionada como medida de compensação para o aumento na despesa com o BPC decorrente da ampliação do limite de renda familiar per capita sujeita a escalas graduais. Essa ampliação está prevista no § 11-A do art. 20 e no art. 20-B da Lei nº 8.742/1993, dispositivos introduzidos pela Lei nº 14.176/2021, a qual, no parágrafo único de seu art. 6º, condicionou sua efetivação a decreto regulamentador do Poder Executivo, em cuja edição deverá ser comprovado o atendimento aos requisitos fiscais.

A respeito da mudança promovida na competência para processamento do fluxo de recursos dos segurados, a EMI destaca que a medida busca maior agilidade ao assegurar o julgamento do recurso administrativo pelo órgão técnico especializado na matéria. No entanto, visando garantir a continuidade dos serviços e evitar prejuízos para os segurados, a proposta prevê a manutenção do julgamento dos recursos pelo Conselho de Recursos da Previdência Social até a publicação da norma regulamentar prevista no art. 126-A.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por fim, aduz ainda a EMI que a medida é relevante e urgente tendo em vista a reduzida capacidade de julgamento do Conselho, que alcançou apenas 43% do estoque de recursos em 2020, em função da crescente interposição de recursos e do aumento recente das atribuições do órgão. Dos 992 mil recursos analisados e julgados pelo Conselho em 2020, cerca de 50% referem-se apenas a auxílio por incapacidade temporária, cujo inconformismo refere-se, na sua maioria, a matéria de perícia médica. Além disso, as decisões do Conselho, em matéria de perícia médica, tenderiam apenas a confirmar o entendimento exarado pela Subsecretaria de Perícia Médica Federal, por meio de parecer técnico, uma vez que os requisitos de formação dos Conselheiros do CRPS não contemplam conhecimento de matéria médica.

### **3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira**

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 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 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.

Da análise da MP, observa-se que as disposições contemplam matéria de caráter essencialmente normativo, com o objetivo de aprimorar os fluxos de processos



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

no âmbito da Previdência Social e, alegadamente, conferir maior agilidade e eficiência aos requerimentos formulados pelos segurados e uma melhor organização dos órgãos afetos à tramitação desses processos.

Nesse contexto, a MP não afronta dispositivos relacionados ao Direito Financeiro, estando em conformidade com a legislação orçamentária em vigor.

### **4 Considerações Finais**

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória 1.113, de 20 de abril de 2022, quanto à adequação orçamentária e financeira.

**Eduardo Andres Ferreira Rodriguez**

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos