



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 11/2025.

Em 22 de abril de 2025.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.296, de 15 de abril de 2025, que *“Institui o Programa de Gerenciamento de Benefícios no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social e do Departamento de Perícia Médica Federal da Secretaria de Regime Geral de Previdência Social do Ministério da Previdência Social.”*

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 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*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 presente Medida Provisória - MPV institui o Programa de Gerenciamento de Benefícios (PGB) no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Departamento de Perícia Médica Federal, com o propósito de aumentar a capacidade operacional desses órgãos e viabilizar reavaliações e revisões de benefícios previdenciários e assistenciais, incluindo:

- Reavaliações previstas no art. 69 da Lei nº 8.212/1991, no art. 101 da Lei 8.213/1991 e no art. 21 da Lei 8.742/1993;
- Processos e serviços administrativos com análise pendente por mais de 45 dias ou com prazo judicial expirado;
- Avaliações biopsicossociais do Benefício de Prestação Continuada (BPC);
- Serviços médico-periciais em locais sem oferta regular, com agendamento acima de 30 dias, com prazo judicial expirado ou relativos à análise documental (desde que realizados em dias úteis após as dezoito horas e em dias não úteis)



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Poderão participar do Programa os servidores ocupantes de cargos integrantes das Carreiras do Seguro Social, de Perito Médico Federal, de Supervisor Médico-Pericial e de Perito Médico da Previdência Social.

Para incentivar a adesão dos servidores, a MP prevê pagamentos extraordinários de R\$ 68 em relação ao PGB do Instituto Nacional do Seguro Social (PEPGB-INSS) e de R\$ 75 em relação ao PGB da Perícia Médica Federal (PEPGB-PMF). Esses valores observarão as seguintes regras:

- não serão incorporados aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos das aposentadorias e das pensões e estão condicionados ao cumprimento de metas de desempenho;
- não servirão de base de cálculo para benefícios ou vantagens;
- não integrarão a base de contribuição previdenciária do servidor; e
- não serão devidos nas hipóteses de pagamento de serviço extraordinário ou de adicional noturno referente à mesma hora de trabalho, e compensação de horas.

O Programa terá duração inicial de 12 meses, podendo ser prorrogado uma única vez, desde que não ultrapasse 31 de dezembro de 2026.

A execução do Programa está condicionada à autorização na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e a sua operacionalização será regulamentada por ato conjunto dos Ministérios da Previdência Social, da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e da Casa Civil.

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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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, única e exclusivamente, 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 gerais 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.

No caso específico da MPV 1.296, de 2025, observa-se a ocorrência de impacto orçamentário e financeiro, decorrente do aumento de despesas para pagamento extraordinário aos servidores que aderirem ao Programa.

Nesse sentido, entende-se obrigatório o respeito ao art. 16 da LRF, que trata da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa. Nesse caso, exige-se que a proposta seja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de entrada em vigor e nos dois subsequentes; da declaração do ordenador da despesa de adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual – LOA e compatibilidade com o plano plurianual – PPA e com a LDO; e das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas na estimativa do impacto.

Importante notar que a adequação com a Lei Orçamentária Anual impõe a existência de dotação suficiente, de modo que não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. Já a compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de Diretrizes Orçamentárias implica que a despesa se conforme com diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

3.1 Aumento da Despesa

O art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) prevê que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Nesse sentido, a Exposição de Motivos Interministerial (EMI nº 7/2025 MP MGI) apresenta a estimativa de aumento de despesa de R\$ 200 milhões para 2025, exercício em que a MPV entrará em vigor.

A MPV informa que o Programa terá duração de 12 meses, podendo ser prorrogado por ato do Poder Executivo. Dessa forma, haverá também impacto orçamentário-financeiro no exercício subsequente, seja pela prorrogação, seja pelo período da duração inicial que ultrapassar o exercício de 2025. Contudo, não foi apresentada estimativa de impacto orçamentário-financeiro para o exercício de 2026.

Quanto ao exercício de 2027, uma vez que a duração do Programa não poderá ultrapassar o dia 31 de dezembro de 2026, conclui-se que não haverá impacto orçamentário-financeiro no segundo exercício subsequente.

O art. 16 da LRF também prevê que o aumento de despesa deve ter adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nesse sentido, a EMI indica que a despesa conta com previsão orçamentária suficiente para o exercício de 2025:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O custeio do PGB durante o ano de 2025 está identificado na ação orçamentária denominada "Pagamentos extraordinários voltados à disponibilização de força de trabalho para revisão de benefícios previdenciários e assistenciais".

Embora não exista ação na Lei Orçamentária Anual de 2025 (LOA 2025) com a exata nomenclatura indicada na MPV, consta na Lei a ação "Bônus de Eficiência e Produtividade e Pagamento Extraordinário por processos ou serviços de servidores ativos da União" (código 21BX) no Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo (código 0032) no Instituto Nacional do Seguro Social, no exato valor de R\$ 200 milhões. Dessa forma, a MPV encontra-se adequada com a LOA 2025.

Por sua vez, a Lei nº 15.080/ 2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 – LDO 2025) prevê, em seu art. 132, que as Medidas Provisórias deverão estar acompanhadas das premissas e das metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas de impacto orçamentário-financeiro elaboradas pelo órgão ou pela entidade proponente.

Art. 132. As proposições legislativas, de que trata o art. 59 da Constituição, e as propostas de atos infralegais que impliquem redução de receitas que não configure renúncia prevista no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, ou aumento de despesas, nos termos do disposto no art. 16 da referida Lei Complementar, deverão estar acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que entrarão em vigor e os dois subsequentes, com as premissas e as metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas elaboradas pelo órgão ou pela entidade proponente.

Igualmente, a LRF também exige que a estimativa esteja acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizada.

Art. 16, § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Contudo, a MPV e a respectiva EMI não apresentam as premissas e as metodologia de cálculo utilizadas para o cálculo do impacto, de forma que não cumprem com o art. 132 da LDO 2025 nem com o § 2º do art. 16 da LRF.

Por fim, a MPV não infringe as disposições da Lei nº 14.802/2024 (Plano Plurianual 2024 a 2027), estando com ela compatível.

3.2 Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Como a duração do Programa não poderá ultrapassar 31 de dezembro de 2026, trata-se de uma despesa com execução de até dois exercícios, de modo que não se configura como Despesa Obrigatória de Caráter Continuado conforme previsão do art. 17 da LRF.

3.3 Limite de Despesa com Pessoal

Os arts. 19 e 20 da LRF tratam sobre o limite de despesa com pessoal, prevendo que “entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”.

Por sua vez, a MPV prevê que os pagamentos extraordinários ao servidor que aderir ao programa:

I - não serão incorporados aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos das aposentadorias e das pensões;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

II - não servirão de base de cálculo para benefícios ou vantagens; e

III - não integrarão a base de contribuição previdenciária do servidor.

Assim, os pagamentos extraordinários previstos apresentam algumas características de recebimentos indenizatórios, conforme § 1º do art. 49 da Lei 8.112/1990, mesmo que a MPV não tenha apresentado essa previsão expressamente.

Porém, ainda que se dê tratamento de recebimento indenizatório, o recente entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), através do Acordão 799/2024 do Plenário, é no sentido de que “as despesas de natureza indenizatória que não possuam a natureza típica de recomposição patrimonial devem ser computadas no total das despesas com pessoal para todos os fins da Lei Complementar 101/2000”.

Embora o Acórdão tenha tratado especificamente sobre "licença-prêmio convertida em pecúnia", "férias não gozadas", "abono constitucional de férias", "abono pecuniário de férias" e "abono permanência", o TCU parece ter buscado uma interpretação mais ampla. De forma similar, essa também é a previsão apresentada no § 3º do art. 112 da LDO 2025:

São consideradas despesas com pessoal e encargos sociais as relativas a serviços extraordinários, independentemente da denominação, prestados por servidores, militares e empregados, voluntariamente ou não, nos períodos de folga, repouso remunerado, férias e afastamentos, entre outros, no âmbito das competências previstas para os respectivos cargos, funções, postos ou empregos, em conformidade com o disposto no art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, independentemente de sua classificação, pode-se entender que as despesas com o Programa de Gerenciamento de Benefícios instituído pela MPV serão computadas no limite de despesa com pessoal previsto na LRF.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Contudo, considerando a Lei Orçamentária Anual para 2025, verifica-se que a despesa do Programa não afeta o atendimento do limite de despesa com pessoal no atual exercício, mostrando-se, portanto, adequada com os arts. 18 a 20 da LRF.

4 Considerações Finais

Pelo exposto, a Medida Provisória nº 1.296/2025 apresenta-se adequada com a Lei nº 15.121/2025 (LOA 2025) e compatível com a Lei nº 14.802/2024 (PPA 2024-2027).

Contudo, por não apresentar o impacto orçamentário-financeiro, especificamente para o exercício subsequente, e por não indicar as premissas e a metodologia de cálculo do impacto, a MPV não cumpre integralmente as disposições da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), especificamente em relação ao art. 16, e da Lei nº 15.080/2024 (LDO 2025), especificamente em relação ao art. 132.

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória 1.296, de 15 de abril de 2025, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Marcos Vinícius Gonçalves Nihari
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos