

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

14 DE JUNHO DE 2023

Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro 70/2023

Impacto orçamentário e financeiro do Projeto de
Lei nº 727/2022, que assegura acesso à
acomodação adequada para a pessoa em situação
de vulnerabilidade ou risco social e pessoal
durante o período em que estiver sob tratamento
ambulatorial continuado

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota objetiva atender solicitação da Senadora Teresa Leitão (PT/PE) (STO 2023-01073) para que esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) forneça subsídios quanto à estimativa de impacto orçamentário e financeiro do Projeto de Lei nº 727/2022, o qual altera a Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) para assegurar acesso à acomodação adequada por pessoa em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal durante o período em que estiver sob tratamento ambulatorial continuado.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A Emenda Constitucional nº 95/2016 inseriu dispositivos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCTⁱ os quais preveem 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.

Na seara constitucional, vale ressaltar ainda que o art. 195, §5º, estabelece que “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

Por sua vez, o art. 17ⁱⁱ da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que trata de despesa obrigatória de caráter continuado¹, também prevê a necessidade da apresentação prévia da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de sua entrada em vigor e nos dois subsequentes, bem como da demonstração da origem dos recursos para seu custeio, de modo a comprovar que não afetará a meta de resultado primário. Esses recursos compensatórios devem ser permanentes, obtidos por meio do aumento de receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição)

¹ Despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

ou por redução de despesa continuada. Deve-se examinar também a compatibilidade da despesa com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Em particular, a Lei nº 14.436/2022 (LDO 2023) determina, em seu art. 131ⁱⁱⁱ, que as proposições legislativas e as suas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem aumento de despesa da União deverão ser instruídas com o demonstrativo do impacto no exercício financeiro em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Já o art. 132 da LDO 2023 (*caput* e alínea *a* do inciso II)^{iv}, estabelece que, quando o mencionado demonstrativo apresentar aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, a proposta deve demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais, e, portanto, estar acompanhada de medidas de compensação, no exercício em que entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, por meio de aumento de receita ou redução permanente de despesas. As medidas de compensação devem integrar a proposição legislativa, vedada alusão a proposições em tramitação.

Não obstante, o inciso II do mesmo dispositivo faculta a indicação de lei publicada em 2023 como medida compensatória, desde que ela tenha registrado de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que a tenha fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar o aumento de despesa.

Destaque-se que a escolha do instrumento de compensação é atribuição própria dos parlamentares, pois envolve juízo político: aumento compensatório correspondente da receita ou redução permanente de outra despesa. Para subsidiar a escolha, pode-se utilizar, por exemplo, a relação de despesas obrigatórias constante da Seção I do Anexo III da LDO 2023 e o demonstrativo de gastos tributários, constante das Informações Complementares ao PLOA 2023².

² O demonstrativo de gastos tributários consta do Anexo II, inciso VI, das Informações Complementares ao PLOA 2023.

3. ESTIMATIVA DE IMPACTO DO PL Nº 727/2022

O Projeto de Lei nº 727/2022, de autoria do Senador Rogério Carvalho com relatoria da Senadora Teresa Leitão, insere parágrafo no art. 19 da Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – Loas) para garantir acomodação adequada à pessoa em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal durante o período em que estiver sob tratamento ambulatorial continuado, na forma do regulamento. Conforme a justificativa do PL, objetiva-se evitar o que se denomina no âmbito da assistência à saúde de “internação social”, ou seja, a ocupação de leitos hospitalares por pacientes que, caso dispusessem de domicílio adequado, não precisariam ser tratados em regime de internação, com todos os custos decorrentes.

O PL não define com precisão seu público-alvo, pois apenas se refere a populações vulneráveis sem domicílio em condições mínimas de habitabilidade. Para fins desta estimativa, assume-se que o público-alvo da política é, essencialmente, a população em situação de rua (PSR), a qual, nos termos da Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, é definida como *o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória*³.

Em trabalho recente, a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA (Disoc) estimou a população em situação de rua no Brasil para o período 2012-2022⁴. Segundo o estudo, em

³ A Prefeitura de Belo Horizonte, por exemplo, provê, especificamente, acolhimento pós-alta hospitalar apenas para pessoas em situação de rua. A Prefeitura de Ribeirão Preto, do mesmo modo, inclui como um dos públicos-alvo dos serviços de acolhimento *pessoas em situação de rua com alta hospitalar, desde que possuam condições de exercer, de forma independente, as atividades básicas da vida diária, sem necessidade de cuidados clínicos e ou repouso total no espaço do acolhimento*.

Link:

<https://servicos.pbh.gov.br/servicos/i/5e518a2de1bf5e706bbd8953/5dc8470253fd6b5bbd99185f/servicos+acolhimento-pos-alta-hospitalar-para-pessoas-em-situacao-de-rua>

<https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/pdf/semas338202304.pdf>

⁴ O trabalho pode ser encontrado neste link:

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11604>

2022 havia **281.472 pessoas em situação de rua no país**, com viés de subestimação do parâmetro populacional.

Para estimar o impacto fiscal do PL, é necessário conhecer o perfil epidemiológico da população em situação de rua (PSR) bem como os custos médios dos serviços de acolhimento. Quanto ao primeiro aspecto, desconhece-se investigação epidemiológica recente que permita estimar, com segurança, a incidência de morbidades nesse segmento populacional e os usos de serviços de saúde pela PSR. Trabalho desenvolvido pelo MDS em 2009⁵ apontou, entre outros, que 62,3% da PSR declaravam não ter problemas de saúde, enquanto na última edição da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS 2019) 66,10% dos brasileiros avaliavam a própria saúde como boa ou muito boa. Pesquisadores, contudo, alertam para a subestimação dos valores no caso da PSR, pois hábitos nocivos (como tabagismo e alcoolismo) e doenças crônicas podem não ser considerados problemas de saúde pela população afetada. No quadro das doenças crônicas, enquanto a PNS identificou que 5,3% (intervalo de confiança entre 5% e 5,6%) da população receberam diagnóstico médico de doença cardiovascular, 13,6% da PSR entrevistada informaram ter problemas cardíacos. Já as doenças pulmonares acometem 1,8% da população em geral contra 9,5% da PSR (autodeclaração). 47,1% da PSR informaram, no estudo do MDS, ter estado em hospitais gerais (periodicidade não especificada), enquanto 6,6% (intervalo de 6,4% a 6,7%) da população em geral declararam, na PNS, internação hospitalar por 24 horas ou mais nos últimos 12 meses⁶.

Quanto ao custo dos serviços de acolhimento da PSR, o MDS não dispõe de parâmetros de custo para o serviço⁷. Esta Consultoria, assim, tentou obter dados com municípios, pois a provisão dos serviços de acolhimento está concentrada nessa esfera federativa. Devido às dificuldades de acesso aos dados das prefeituras e ao prazo reduzido para elaboração deste trabalho, contudo, não foi possível realizar amplo apanhado que fornecesse uma amostra razoavelmente representativa da Federação, **onde os custos podem variar significativamente**. Ademais, o tipo de serviço prestado impacta nos custos. Serviços de

⁵ QUIROGA DA CUNHA, J. V.; RODRIGUES, M. (Org.). Rua: aprendendo a contar – Pesquisa Nacional sobre a População de Rua. Brasília: MDS, 2009. Link:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf

⁶ <https://www.pns.icict.fiocruz.br/painel-de-indicadores-mobile-desktop/>

⁷ Informação obtida em conversa com técnicos do MDS.

acolhimento para pacientes pós-alta, sugere pesquisa preliminar, são mais caros do que serviços de acolhimento em geral. O que se apresenta aqui, portanto, é apenas uma referência de valores.

Como base da estimativa, utilizaram-se dados obtidos com a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) relativos a um serviço de acolhimento pós-alta hospitalar⁸, tendo em vista suas semelhanças com o objeto do PL nº 727/2022. Mensalmente, repassa-se a uma organização da sociedade civil (OSC) o montante de R\$ 38.419,56 mediante termo de colaboração, cuja meta é oferecer infraestrutura física e operacional para acolhimento pós-alta hospitalar de **20 adultos (mulheres e homens) em situação de rua**. Outro componente de custo do serviço, custeado pela PBH na forma de cessão de servidores à OSC, é uma equipe composta por enfermeiro, técnico de enfermagem e coordenador. **Como o termo de colaboração não precifica o componente, para estimá-lo utilizou-se aqui o piso nacional da enfermagem (Lei nº 14.434/2022) e planilha de formação de custos de um processo licitatório de terceirização do Bacen⁹, desconsiderado o posto de coordenador.**

Somado o repasse mensal à OSC com o custo mensal da enfermagem (R\$ 17.540,49), obteve-se o total de R\$ 55.960,05 ou R\$ 2,8 mil por acolhido/mês. O impacto fiscal do PL dependerá de hipóteses sobre o uso do serviço pela população em situação de rua. Como não se dispõe de dados ou indicadores específicos, estimou-se o impacto fiscal tendo como parâmetro **indicador da PNS 2019 para a população em geral¹⁰**. Na tabela abaixo, é apresentado o custo anual estimado da política conforme hipóteses especificadas.

⁸<https://servicos.pbh.gov.br/servicos/i/5e518a2de1bf5e706bbd8953/5dc8470253fd6b5bbd99185f/servicos+acolhimento-pos-alta-hospitalar-para-pessoas-em-situacao-de-rua>

⁹ O custo total do posto de trabalho equivale a 2,03 da remuneração do enfermeiro e a 2,37 da remuneração do técnico de enfermagem na planilha de custo da licitação.

¹⁰ Percentual de indivíduos internados em hospitais por 24h ou mais nos últimos 12 meses (6,6%).

Tabela I: Estimativa do impacto financeiro-orçamentário com base em proporções **hipotéticas** da PSR em serviço de acolhimento (em R\$ milhões)

Proporção hipotética da PSR em serviço de acolhimento	Impacto em 2023	Impacto em 2024	Impacto em 2025
6,60%	624,19	649,41	674,74
13,20%	1.248,38	1.298,82	1.349,47
19,80%	1.872,58	1.948,23	2.024,21

Nota: a população em situação de rua estimada pelo Ipea (281.472) foi multiplicada pelos percentuais informados. 6,6% é o percentual de indivíduos que declararam à PNS 2019 internação hospitalar por 24 horas ou mais nos últimos 12 meses. Os outros percentuais são meros múltiplos daquele (2x e 3x), considerando a hipótese plausível de que a PSR enfrenta, na média, piores condições de saúde do que a população em geral. Valores para 2024 e 2025 projetados usando-se o IPCA do Boletim Focus de 09/06/2023.

Aspecto pertinente ao impacto fiscal da matéria diz respeito à organização do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Conforme o art. 6º da Loas, a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de **sistema descentralizado** e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas). **O Suas é integrado pelos entes federativos**, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas pela Loas. **As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 11 da Loas). Cabe à União cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional (art. 12, II, da Loas).**

Os municípios e estados podem financiar (e já existem os que financiam) os serviços de acolhimento. Compete à União coordenar e cofinanciar. A repartição do custeio dos serviços de acolhimento entre os entes no âmbito do Suas, portanto, pode alterar o impacto fiscal do PL no orçamento da União.

Deve-se, por outro lado, observar importante alteração promovida pela EC nº 128/2022. A EC modificou o art. 167 da CF/1988 para dispor que *a lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros*

necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.

Por conseguinte, eventual criação, expansão ou aperfeiçoamento, por lei federal, de ação governamental que **acarrete aumento da despesa para os entes na esfera do Suas** não poderá ser aprovada sem a previsão da correspondente transferência de recursos para o seu custeio.

Por fim, a existência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro de uma proposição é condição necessária, mas, em alguns casos, não suficiente para atender às exigências legais que regulam a matéria. Medidas compensatórias que anulem o impacto da proposição sobre as finanças públicas são previstas na LRF, na LDO e nas normas da Comissão de Finanças e Tributação - CFT da Câmara dos Deputados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São esses os subsídios considerados mais relevantes referentes à proposição em análise quanto à estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

FELIPE JOSÉ CARDOSO AVEZANI

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

ⁱ (ADCT) Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

ⁱⁱ (LRF) Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

iii (LDO 2023) Art. 131. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

iv (LDO 2023) Art. 132. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 131 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposição deverá:

(...)

II - na hipótese de aumento de despesa, observar o seguinte:

a) se for obrigatória de caráter continuado, estar acompanhada de medidas de compensação, por meio:

1. do aumento de receita, o qual deverá ser proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, na hipótese prevista no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

2. da redução de despesas, a qual deverá ser de caráter permanente, na hipótese prevista no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

(...)

§ 4º Para fins de atendimento ao disposto na alínea “b” do inciso I e na alínea “a” do inciso II do caput, as medidas para compensar a redução de receita ou o aumento de despesa devem integrar a proposição legislativa, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que a fundamentar, hipótese em que será:

I - vedada a alusão a outras proposições legislativas em tramitação; e

II - permitida a alusão a lei publicada no mesmo exercício financeiro que registre de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que a tenha fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou o aumento de despesa.