



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Nota Técnica nº 20/2007

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 373, de 24 de maio de 2007, que *Dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios.*

I – INTRODUÇÃO

1. Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 373, de 24 de maio de 2007, que *Dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios.*

2. A presente Nota Técnica atende a determinação contida no art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual 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 de medida provisória.*

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES.

3. A Medida Provisória nº 373, de 2007, autoriza o Poder Executivo a conceder pensão especial, mensal, vitalícia e intransferível, às pessoas atingidas pela hanseníase e que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios em hospitais-colônia, até 31 de dezembro de 1986, no valor correspondente a R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais), reajustado anualmente, conforme os índices concedidos aos benefícios de valor superior ao piso do Regime Geral de Previdência Social. O processamento, manutenção e pagamento da pensão caberá ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

4. Segundo a Exposição de Motivos nº 16 – MPS/MP/MF/MS/MDS/SEDH/C.Civil, de 22 de maio de 2007, estima-se que existam atualmente cerca de três mil remanescentes do período de isolamento, sendo que a despesa estimada para o ano de 2007 é de R\$ 13 milhões, atingindo 27 milhões nos anos subsequentes, com a cobertura integral dos potenciais beneficiários. As despesas decorrentes do pagamento da pensão serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007, Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006.

5. Ainda segundo a Exposição de Motivos, a urgência e relevância da adoção da Medida Provisória se deve ao fato de que o público-alvo da medida sofre de graves seqüelas, possui idade média bastante avançada e vive em condições precárias, correndo grave risco de vida, obrigando o Estado a instituir desde já um benefício de caráter indenizatório.

6. É o relatório.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

7. O 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*, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: *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.*

8. A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), no seu art. 16, §1º, conceituou da seguinte forma a adequação e compatibilidade financeira e orçamentária:

“§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.”

9. Consta no Plano Plurianual 2004-2007 (Lei nº 10.933/2004 e suas alterações) o programa *Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União (0088)*, que tem por objetivo atender cidadãos ou suas famílias, vítimas de situações pelas quais a União se julga responsável ou, ainda, atender a personalidades agraciadas com pensões vitalícias em reconhecimento a sua importância para o país. Relacionada a tal programa está a ação *Pagamento de Benefícios de Legislação Especial (0536)*, que tem por finalidade assegurar aos beneficiários de legislação especial, vítimas de danos resultantes de situações pelas quais a União se julga responsável, pensão vitalícia de caráter indenizatório.

10. Na Lei orçamentária Anual (Lei nº 11.451/2007) a ação *Pagamento de Benefícios de Legislação Especial (0536)* figura entre as dotações do Ministério da Previdência Social, na Unidade Orçamentária 33.201-Instituto Nacional do Seguro Social, no valor global de R\$ 664 milhões (posição de 04.06.2007). Por inferência, não estão incluídos nesse valor os R\$ 13 milhões necessários para custear a despesa, considerando que a MP foi editada apenas no exercício em curso, como também as

informações apresentadas no item 16 da Exposição de Motivos que será comentado adiante.

11. Segundo o item 16 Exposição de Motivos as despesas decorrentes do pagamento da pensão serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista na LDO 2007. A apresentação de tal informação deve-se ao fato de que o art. 17¹ da Lei de Responsabilidade Fiscal exige que seja demonstrada a origem dos recursos necessários ao custeio de despesas obrigatórias de caráter continuado criadas por lei, medida provisória ou ato normativo administrativo. Segundo a LRF os efeitos financeiros dos atos poderão ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

12. O art. 19, § 3º da LDO 2007 prevê que, quando da criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, poderá ser aproveitada a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado para a realização da compensação prevista na LRF, desde que observados os limites das respectivas dotações e de seus créditos adicionais, os limites de pagamento de despesas com pessoal (previstos na LRF) e os montantes, quantidades e limites previstos em anexo específico da Lei Orçamentária de 2007, referente a despesa com pessoal.

13. Observa-se que o art. 19, § 3º² faz referência apenas aos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público da União, não prevendo a hipótese de utilização da margem por parte do Poder Executivo. Fato é que o Poder Executivo tem se utilizado da margem para compensação de outras despesas previstas em medidas provisórias e projetos de leis (por exemplo, MP nº 248, de 2005, que dispõe sobre o

¹ 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 parágrafo anterior, 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 parágrafo anterior, 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, conterá 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.

² Art. 19. (...)

(...)

3º A compensação de que trata o [art. 17, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000](#), quando da criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, poderá ser realizada a partir do aproveitamento da margem de expansão prevista no [art. 4º, § 2º, inciso V, da mesma Lei Complementar](#), desde que observados:

I - o limite das respectivas dotações constantes da Lei Orçamentária e seus créditos adicionais;

II - os limites estabelecidos nos [arts. 20 e 22, parágrafo único, da citada Lei Complementar](#); e

III - o anexo previsto no art. 92 desta Lei.

valor do salário mínimo³ para 2005 e Projeto de Lei nº 7.486, de 2006, que disciplina o valor do auxílio-invalidez devido aos militares das Forças Armadas). Tanto a MP quanto o Projeto de Lei foram posteriormente aprovados e convertidos em Lei (Leis nºs 11.164/05 e 11.421/2006, respectivamente).

14. O saldo da margem de expansão contido na LDO 2007 é de R\$ 2,8 bilhões, muito superior ao valor do impacto de R\$ 13 milhões decorrente da edição da MP. Tal saldo, porém, foi estimado em abril de 2006, quando do encaminhamento da proposta de LDO ao Congresso Nacional. Não foram apresentadas pelo Poder Executivo estimativas quanto ao nível de comprometimento da margem com outros gastos, desde a sua primeira avaliação.

15. As situações expressas nos itens 13 e 14 apenas demonstram a necessidade de um maior disciplinamento quanto à utilização, apresentação e atualização da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

São esses os subsídios.

Brasília, 8 de junho de 2007.

ELISANGELA MOREIRA DA SILVA BATISTA
Consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira

³ As LDO's tem considerado como fatores que influenciam a margem de expansão o crescimento real da atividade econômica e os efeitos da legislação sobre a arrecadação total.
A LDO de 2005 não previu a utilização da margem para aumentos nos benefícios previdenciários e assistenciais decorrentes do aumento do salário mínimo.