

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI nº 816-D, de 2003 (Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 816-C, de 2003), que *"Altera a Lei nº 9.425, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a concessão de pensão especial às vítimas do acidente nuclear ocorrido em Goiânia, Estado de Goiás"*.

Autor: Deputado SANDES JÚNIOR

Relator: Deputado VALDIVINO DE OLIVEIRA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 816-D de 2003, Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 816-C, de 2003, propõe a alteração da Lei nº 9.425, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a concessão de pensão especial às vítimas do acidente nuclear ocorrido em Goiânia - Goiás, para reajustar o valor da pensão especial concedida às vítimas e ampliar os seus beneficiários.

Nesse sentido, atualiza o valor da pensão especial para R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais) às vítimas identificadas por junta médica oficial, prevendo reajuste anual com base nos índices concedidos aos benefícios de valor superior ao piso do Regime Geral de Previdência Social.

No tocante à ampliação dos beneficiários, o Projeto de Lei nº 816-C/2003, de autoria do nobre Deputado Sandes Junior, determinava a concessão do benefício para os membros das Forças Armadas, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado de Goiás (os funcionários da Vigilância Sanitária são os únicos servidores públicos já contemplados pela Lei) que, em pleno exercício de suas funções, foram expostos às radiações do Césio 137. Vale dizer, o texto originalmente aprovado na Câmara dos Deputados restringia-se tão somente a modificar os termos do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 9.425, de 1996, com intuito de incluir, no rol de beneficiários da pensão especial, mencionados militares que, no exercício de suas atividades, ficaram expostos às radiações do Césio 137.

Já no Senado Federal, a matéria recebeu parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, pela aprovação com emendas e da Comissão de Assuntos Sociais, onde foi aprovado Substitutivo que ampliou o escopo do projeto e incorporou os aperfeiçoamentos introduzidos pela CCJC daquela Casa Legislativa. Este Substitutivo determina que a pensão especial seja concedida a todos os servidores e empregados públicos, civis ou militares, que foram expostos às radiações, conforme comprovado em laudo médico.

Retornado à Câmara dos Deputados, a proposição foi inicialmente distribuída à Comissões de Seguridade Social e Família, onde foi analisada através de parecer do relator Dep. João Campos. Neste parecer o ilustre deputado denota inicialmente que, de acordo com a Lei nº 9.425/96, é concedida pensão vitalícia, a título de indenização especial, às vítimas do acidente com a substância radioativa Césio 137, ocorrido em Goiânia, sendo o benefício personalíssimo e não transmissível ao cônjuge sobrevivente ou aos herdeiros, em caso de morte do beneficiário. A comprovação da contaminação pelo Césio 137 e o enquadramento técnico para a determinação do valor da pensão a ser paga deverá ser feito por meio de junta médica oficial e sob supervisão do Ministério Público Federal, devendo-se anotar o tipo de seqüela que impede o desempenho profissional e/ou o aprendizado de maneira total ou parcial.

Ressalta o Relator que o Substitutivo do Senado Federal se mostra mais amplo que o texto inicialmente aprovado pela Câmara, introduzindo alterações que melhoram o que pretendia o autor original. Especificamente, cita os seguintes pontos principais: (i) modificação do *caput* e dos incisos do artigo 2º da Lei nº 9.425/96 para unificar o valor da pensão especial, suprimindo a gradação normativa e os diversos valores de pensão especial hoje em vigor (150 a 300 UFIR); e (ii) modificação do parágrafo único do art. 2º, para estabelecer o mesmo critério de atualização conferido à pensão especial dos hansenianos.

Em 4 de maio de 2011 a Comissão Seguridade Social e Família desta Câmara opinou unanimemente pela aprovação do Substitutivo do Senado Federal, nos termos do parecer mencionado. Em seguida o projeto foi remetido a esta Comissão de Finanças e Tributação.

É o Relatório.

II – VOTO

O Projeto de Lei nº 816-D, de 2009, foi distribuído a esta Comissão para pronunciar-se quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da matéria, (art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹), apenas.

A Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, ao dispor sobre o assunto, define que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio

¹ Dispõe os arts. 53 e 54 do RICD:

“Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas:

I - pelas Comissões de mérito a que a matéria estiver afeta;

II - pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso; (...)

Art. 54. Será terminativo o parecer:

I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;

II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição; (...)”

da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e as normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas.

Como visto, a proposição em análise origina-se de substitutivo aprovado pelo Senado Federal e tem por objetivo alterar os arts. 2º e 3º da Lei nº 9.425, de 1996, a qual *“dispõe sobre a concessão de pensão especial às vítimas do acidente nuclear ocorrido em Goiânia, Estado de Goiás”*. O Substitutivo oferecido pela Casa Revisora altera substancialmente a redação do art. 2º da Lei nº 9.425/96, passando a estabelecer um valor unificado de R\$ 750,00 para a pensão especial, a ser reajustado anualmente com base no índice de variação dos benefícios previdenciários de valor superior ao piso previdenciário. Além disso, o Substitutivo deu nova redação do parágrafo único do art. 3º da citada lei, passando a atribuir o benefício a servidores e empregados públicos civis ou militares expostos às radiações do césio 137, eliminando, assim, a menção a categorias profissionais específicas.

Passando à adequação orçamentária e financeira da proposição, notamos inicialmente que o *caput* do art. 90 da Lei nº 12.708, de 2012, a LDO para 2013, dispõe que:

“Art. 90. As proposições legislativas, conforme 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 entrar em vigor e nos dois 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.”²

Comando análogo integra o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000) o qual dispõe que :

*“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.(..)”*

Percebe-se que a proposta em exame cria benefício mensal de prestação continuada, acarretando aumento das despesas obrigatórias da União. A este respeito cabe inicialmente esclarecer que potenciais novos beneficiários da proposta adviriam de grupos heterogêneos, indo desde os atuais beneficiários até servidores

² Seus parágrafos aqui mais relevantes assim dispõe:

“(...) § 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput. (...)”

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional. (...)”

de outros entes federativos, como é o caso de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado de Goiás.³

Não é por outra razão que as despesas com as pensões atualmente concedidas não correm à conta do Ministério da Previdência. De fato a trata-se, aí, de pensão especial, mensal e vitalícia às vítimas do acidente nuclear ocorrido em Goiânia. Nos termos do art. 5º da Lei nº 9.425/96, a despesa corre à conta dos Encargos Previdenciários da União, sob a supervisão do Ministério da Fazenda. De acordo com Nota da Secretaria de Políticas de Previdência Social do MPS (Nota CGLN nº 20, de 25/01/2011 – Comando nº 10763190/2003) trata-se, de fato, *“de indenização em forma de benefício gracioso, diferentemente dos benefícios da Previdência Social, que são concedidos mediante contribuição, de acordo com o art. 201 da Constituição Federal”*.

Procedendo-se a um cálculo sobre as despesas adicionais à União com o projeto em tela, convém iniciar com a despesa adicional advinda da correção dos benefícios já existentes. Em resposta a consulta formulada por este Relator, a Assessoria para Assuntos Parlamentares do Ministério da Fazenda (Gabinete do Ministro) encaminhou correspondência informando que atualmente, em função de Ação Civil Pública, o pagamento da indenização em questão é feito com base no salário mínimo (a mesma era paga anteriormente tendo como base a UFIR, conforme originalmente estabelecido na Lei nº 9425/96).⁴ Assim, levando em consideração as informações remetidas, computa-se um total de 208 beneficiários de um salário mínimo mensal e um beneficiário de dois salários mínimos (em virtude de decisão judicial).

Já o Substitutivo do Senado estipulou, em maio de 2008, o valor da pensão especial em R\$ 750,00, sendo que este valor será reajustado anualmente *“conforme os índices concedidos aos benefícios de valor superior ao piso do Regime Geral da Previdência Social”* – no caso, o INPC. Reajustando-se o valor referido e multiplicando-se pelo número de beneficiários chega-se aos valores discriminados na Tabela abaixo.

Ano	INPC	Benefício (R\$)	Total anual (R\$)
2008	6,48	750,00	2.028.000
2009	4,11	798,60	2.159.414
2010	6,46	831,42	2.248.166
2011	6,07	885,13	2.393.398
2012	6,19	938,86	2.538.677

³ Quanto aos servidores públicos da União, verifica-se que eventual afastamento por enfermidade ou incapacidade encontra-se previsto pelo respectivo regime próprio. O mesmo raciocínio aplica-se a membros das Forças Armadas.

⁴ A correspondência informa também que *“no que tange à possibilidade da indenização eventualmente paga a esses servidores ser acumulada com auxílio doença ou aposentadoria por invalidez concedida pelos respectivos regimes próprios de previdência, a matéria ainda não foi objeto de análise por nenhuma Consultoria Jurídica, seja do MF (PGFN) ou do MP (CONJUR e CGNOR/DENOP/SEGEP/MP), de forma que não existe uma orientação ou manifestação legal sobre o tema”*.

2013	5,7	996,98	2.695.821
2014	5,0	1.053,80	2.849.483
2015	4,5	1.106,49	2.991.957

Fonte: IBGE, Parecer preliminar PLO 2014, PLDO 2014. Elaboração: CONOF/CD.

Das informações prestadas pela Assessoria para Assuntos Parlamentares do Ministério da Fazenda depreende-se uma despesa, em 2012, de cerca de R\$ 1,85 milhão com os beneficiários atuais. Dessa maneira, o impacto orçamentário e financeiro adicional do reajuste em análise seria de cerca de aproximadamente R\$ 733 mil em 2013, R\$ 775 mil em 2014 e R\$ 814 mil em 2015.

Quanto aos potenciais novos beneficiários vimos acima que a comprovação da contaminação pelo Césio 137 e o enquadramento técnico para a determinação do valor da pensão a ser paga deverá ser feito por meio de junta médica oficial e supervisão do Ministério Público Federal, devendo-se anotar o tipo de sequela que impede o desempenho profissional e/ou o aprendizado de maneira total ou parcial.

Como não é possível determinar-se de antemão o número de laudos positivos que serão elaborados pelas juntas médicas mencionadas, resulta tecnicamente inviável a exata estimativa do gasto adicional a ser incorrido pelo Tesouro Nacional, em função dos novos beneficiários. É óbvio que tal impossibilidade técnica não poderia resultar em inadmissibilidade e consequente rejeição do projeto. De fato, como ressalta o Parecer do ilustre Relator da matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, a Lei nº 9.425/96, ao dispor sobre a concessão de pensão especial às vítimas do acidente radioativo ocorrido em Goiânia, reconheceu não só a omissão do Estado brasileiro, mas, também, a responsabilidade objetiva da União por danos nucleares, como prevê o texto constitucional vigente. Daí o art. 4º da referida lei expressar, com clareza, que havendo condenação judicial da União ao pagamento de indenização por responsabilidade civil em decorrência do acidente de que trata esta Lei, o montante da pensão ora instituída será obrigatoriamente deduzido do *quantum* da condenação. Dessa forma o legislador reconheceu que a responsabilidade civil é da União, quando se trata de danos nucleares.⁵

Apesar da mencionada dificuldade, é de se ressaltar que, por evidente, o impacto orçamentário adicional gerado pelo projeto deverá ser reduzido, decorrente do pequeno número de benefícios adicionais. Face a tais considerações, conclui-se

⁵ Referido Parecer cita ainda lição de Paulo Affonso Leme Machado sobre essa matéria, segundo a qual "Responsabilidade civil tem o Estado, isto é, a União, sobre todas as atividades exercidas através do regime de monopólio. Nas atividades exercidas por particulares e/ou pelos estados e/ou pelos municípios referentes à utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas, (art.21, XXIII, b), parece-nos que a União tem responsabilidade civil independente de culpa de natureza solidária com quem exercer diretamente a atividade. Inadimplente, quem exercer a utilização de radioisótopos, responderá a União" (cf. Direito Ambiental Brasileiro, 3ª Edição, Revista e Ampliada, RT, pág.41).

que as despesas decorrentes do projeto sob exame serão facilmente absorvíveis por dotações orçamentárias já existentes.

Por todo o exposto, **VOTO PELA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROJETO DE LEI N° 816-D, de 2003.**

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado VALDIVINO DE OLIVEIRA
Relator