

PROJETO DE LEI 2.104/2011

(Apensados: PL nº 2.962/2011, PL nº 3.303/2012, PL nº 4.907/2012, PL nº 1.929/2015 e PL nº 2.330/2015)

1. Síntese da Matéria:

O Projeto de Lei nº 2.104, de 2011, de autoria do Deputado Diego Andrade, altera o § 1º do art. 1º da Lei nº 11.520, de 18 de setembro de 2007, que concede pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase e que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios em hospitais-colônia, até 31 de dezembro de 1986.

A alteração tem por finalidade permitir a transmissão do benefício aos dependentes hipossuficientes, após a morte do beneficiário. O PL considera como dependentes aqueles constantes no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991¹, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, observado o limite disposto no § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. O § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993 considera como incapaz de prover a manutenção a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

Por tratarem de matéria correlata, encontram-se apensados ao PL nº 2.104, de 2011, os seguintes projetos de lei:

PL nº 2.962, de 2011, PL nº 3.303, de 2012, e PL nº 4.907, de 2012: objetivam instituir pensão especial aos filhos de pessoas atingidas pela hanseníase, que foram separadas de seus pais, em razão de isolamento e internação compulsórios dos respectivos genitores em hospitais colônia;

PL nº 1.929, de 2012: altera o artigo 1º da Lei nº 11.520/2007 para estender a concessão de pensão especial às pessoas atingidas por hanseníase que foram submetidas a isolamento nos seringais e/ou a isolamento domiciliar.

PL nº 2.330, de 2015: altera a Lei nº 11.520/2007, para conceder pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento domiciliar, e não tão somente a isolamento em hospitais-colônias, como também autoriza a indenização aos filhos respectivos, que foram retirados do poder pátrio e colocados em instituições mantidas pelo Estado.

O PL nº 2.104, de 2011, e os respectivos apensos foram distribuídos à Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF, à Comissão de Finanças e Tributação-CFT e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania-CCJD, nessa ordem.

Durante tramitação na CSSF, o PL nº 2.104, de 2011, e os respectivos apensos foram aprovados nos termos do Substitutivo. O Substitutivo tem como finalidade estender a concessão do benefício às vítimas da hanseníase que foram submetidas a isolamento domiciliar ou em seringais, como também aos respectivos filhos que foram separados dos genitores em razão do isolamento e da internação destes. Além disso, o Substitutivo determina que o valor do benefício não seja inferior a um salário-mínimo.

¹Ley nº 8.213/1991:

(...)

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:
I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

II - os pais;

III - o irmão de qualquer condição menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, nos termos do regulamento.

2. Análise:

A Medida Provisória nº 373, de 24 de maio de 2007, convertida na Lei nº 11.520/2007, autorizou 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, a título de indenização especial. O valor do benefício inicialmente fixado pela Lei foi de R\$ 750,00, reajustáveis anualmente, conforme os índices concedidos aos benefícios de valor superior ao piso do Regime Geral de Previdência Social. Em 2021, o valor do benefício é de R\$ R\$ 1.662,77.

Em resumo, os projetos de lei e o Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família ampliam o universo de beneficiários da pensão especial. Tais alterações tem por consequência o aumento do universo de beneficiários, o que fatalmente elevará os dispêndios da União, razão pela qual se torna necessária a análise da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições.

Os projetos geram gastos que se enquadram na condição de despesas obrigatórias de caráter continuado², nos termos do art. 17 LRF. Nesses casos, torna-se aplicável os § 1º e 2º do referido diploma legal, segundo os quais o ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e que tal ato deverá estar acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

No mesmo sentido, a LDO determina que as proposições legislativas e respectivas emendas 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 entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação. Igualmente a Constituição Federal (CF), em seu art. 195, § 5º, determina que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

A fim de observar as exigências da LRF, da LDO e da CF, por meio do Ofício Pres. nº 197/16-CFT, de 4 de outubro de 2016, foi solicitado ao Ministro de Estado da Fazenda o encaminhamento das estimativas atualizadas do impacto orçamentário-financeiro que decorreriam da aprovação do Projeto de Lei nº 2.104/11, dos Projetos de Lei apensados e do Substitutivo adotado pela Comissão de Seguridade Social e Família, acompanhadas das respectivas memórias de cálculos, correspondente aos exercícios 2016, 2017 e 2018.

Por meio do Ofício nº 11/AAP/GM/MF, de 20 de janeiro de 2017, foi encaminhada a esta Casa a Nota Técnica nº 09/2016/MF/SPPS/CEGEDA, de 18 de outubro de 2016, que responde parcialmente às informações solicitadas. A Nota apresenta as estimativas de impacto quanto à concessão da pensão especial aos dependentes hipossuficientes dos beneficiários da respectiva pensão, conforme previsto no PL nº 2.104, de 2011.

² 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. (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

A Nota também apresenta o impacto da concessão da pensão aos filhos dos beneficiários, conforme previsto no PL nº 2.962, de 2011, no PL nº 3.303, de 2012, PL nº 4.907, de 2012, e no PL nº 2.330, de 2015. O cálculo do impacto considera a morte do titular como fator garantidor da concessão da pensão. No entanto, depreende-se da leitura dos citados projetos de lei que a concessão da pensão aos filhos dos beneficiários não está condicionada à morte do titular, devendo a mesma ser concedida independentemente do falecimento da vítima de hanseníase.

Não foram apresentados esclarecimentos quanto ao possível impacto decorrente da aprovação do PL nº 1.929, de 2012, que estende a concessão de pensão especial às pessoas atingidas por hanseníase que foram submetidas a isolamento nos seringais e/ou a isolamento domiciliar e do PL nº 2.330, de 2015, no que se refere à concessão da pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento domiciliar, e não tão somente a isolamento em hospitais-colônias. Também não foram apresentadas estimativas quanto ao impacto decorrente da aprovação do Substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família.

Segundo a Nota Técnica nº 09/2016/MF/SPPS/CEGEDA, a avaliação do impacto financeiro da concessão do benefício a dependentes, em caso de morte do titular, requer o levantamento de dois conjuntos de informações. O primeiro conjunto refere-se a informações sobre os atuais titulares dos benefícios, cujos dados foram extraídos do cadastro de benefícios do INSS (Sistema Único de Informações de Benefícios – SUÍBE). O outro conjunto se refere aos dependentes dos beneficiários da pensão especial, cujas informações não se encontram disponíveis no âmbito da Coordenação que elaborou as estimativas, razão pela qual foram utilizadas informações relativas ao conjunto da população brasileira. Com base nessas informações, foi apresentada a estimativa de impacto seguinte:

Estimativa de impacto financeiro da concessão de benefícios de Pensão Especial - Hanseníase a filhos e a dependentes hipossuficientes de beneficiários, em caso de morte do titular

ano	Estimativa de óbitos de beneficiários	Estimativa da quantidade de benefícios concedidos a filhos de beneficiários	Estimativa da quantidade de benefícios concedidos a dependentes hipossuficientes de beneficiários	Impacto financeiro - Filhos beneficiados (em R\$ de 2016)	Impacto financeiro - a dependentes hipossuficientes de beneficiados	Impacto Financeiro Anual total (em R\$ de 2016)
2016	325	286	30	2.299.368	240.854	2.540.222
2017	309	272	28	6.783.979	710.607	7.494.586
2018	294	258	17	11.046.003	1.157.045	12.203.048

Elaboração: CGEDA

De acordo com a Nota Técnica nº 09/2016/MF/SPPS/CEGEDA, o impacto estimado em cada ano considera as novas conversões do benefício em pensões para seus dependentes e a despesa esperada com as pensões convertidas nos anos anteriores, de forma que em 2018 prevê-se um aumento na despesa total com o benefício na ordem de R\$ 12,2 milhões, considerando que o benefício mantenha seu valor congelado no mesmo nível de 2016. O impacto financeiro a filhos, em caso de morte do titular, está estimado em R\$ 11,0 milhões e o impacto financeiro a dependentes hipossuficientes, também em caso de morte do titular, está estimado em R\$ 1,2 milhão.

Pelos cálculos apresentados, infere-se que a aprovação PL nº 2.962, de 2011, do PL nº 3.303, de 2012, e do PL nº 4.907, de 2012, que preveem concessão da pensão aos filhos dos beneficiários, independentemente do falecimento da vítima de hanseníase, ensejará um dispêndio

maior que o previsto nos cálculos apresentados. Para efeito de ilustração, elaboramos a estimativa do dispêndio em caso de concessão independentemente do falecimento do beneficiário. Os cálculos levam em consideração as premissas apresentadas na Nota Técnica nº 09/2016/MF/SPPS/CEGEDA, o valor do benefício em 2017, de R\$ 1.429,59, e o mesmo percentual de cessação de benefícios observado no benefício principal. Pelos dados da tabela seguintes, a aprovação dos citados projetos de lei, ensejariam um dispêndio de R\$ 89 milhões em 2018, de R\$ 84,8 milhões em 2019 e de R\$ 80,5 milhões em 2020.

Estimativa de impacto financeiro decorrente da concessão de benefícios de Pensão Especial - Hanseníase a filhos de beneficiários

Ano	Estimativa da quantidade de benefícios concedidos a filhos de beneficiários	Impacto financeiro - Filhos de beneficiários (em R\$ de 2017) ³
2018	5199	89.189.216,32
2019	4941	84.755.393,25
2020	4695	80.543.050,21

Satisfitas então as exigências da LDO, da LRF e da Constituição Federal acerca da apresentação do impacto quanto ao PL nº 2.104, de 2011; ao PL nº 2.962, de 2011; ao PL nº 3.303, de 2012; e ao PL nº 4.907, de 2012, pergunta-se: qual a origem da compensação necessária para garantir o pagamento dessas despesas? Para responder à questão, nos valeremos do disposto no § 2º do art. 126 da LDO 2021 (Lei nº 14.116, de 2021), segundo o qual ficam dispensadas da compensação as proposições cujo impacto seja irrelevante, assim considerado o limite de 0,001% (um milésimo por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no ano de 2020.

Segundo dados disponibilizados no site do Tesouro Nacional³, a Receita Corrente Líquida realizada no exercício de 2016 foi de R\$ 709.929,56 milhões, logo o limite para a dispensa da compensação é de R\$ 7,1 milhões. De acordo a Nota Técnica nº 09/2016/MF/SPPS/CEGEDA, a estimativa do impacto decorrente da aprovação do benefício a dependentes hipossuficientes, ou seja, do PL nº 2.104, de 2011, seria da ordem de R\$ 1,2 milhão em 2018. Logo é aplicável ao projeto o disposto no § 2º do art. 126 da LDO 2021, sendo-lhe dispensada a respectiva compensação.

No que se refere aos PL nº 2.962, de 2011, nº 3.303, de 2012, e nº 4.907, de 2012, o limite previsto § 2º do art. 126 da LDO 2021 é inferior à despesa estimada com a aprovação dos projetos de lei (da ordem de R\$ 89 milhões em 2018, de R\$ 84,8 milhões em 2019 e de R\$ 80,5 milhões em 2020), dessa forma, tais projetos de lei devem ser considerados inadequados financeira e orçamentariamente, pois, apesar de haver o cálculo do montante, não foram apresentadas as devidas compensações.

³ Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/demonstrativos-fiscais>

3. Dispositivos Infringidos:

Art. 195, § 5º da Constituição Federal, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e art. 112 da Lei nº 13.473/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018).

4. Resumo:

Ao PL nº 2.104/2011 aplica-se o disposto no § 13 do art. 112 da LDO 2018, sendo-lhe dispensada a respectiva compensação, o que o leva a ser considerado compatível e adequado orçamentária e financeiramente.

O PL nº 2.962, de 2011, o PL nº 3.303, de 2012, o PL nº 4.907, de 2012, o PL nº 1.929, de 2015, o PL nº 2.330, de 2015, e o Substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família aumentam a despesa da União, mas não apresentam a estimativa do impacto orçamentário e financeiro por eles provocado, tampouco fonte de compensação. Portanto, a ausência da estimativa do impacto e da fonte de compensação leva as proposições a serem consideradas inadequadas e incompatíveis orçamentária e financeiramente.

Brasília, 14 de Julho de 2021.

Sidney José de Souza Júnior
Consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira