



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 854, de 3 de outubro de 2018

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 41/2018

**Assunto:** Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 854, de 3 de outubro de 2018, que “Dispõe sobre a antecipação do pagamento dos honorários periciais nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social seja parte e que tramitem nos Juizados Especiais Federais”.

**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”.*

O art. 62, § 9º, da 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 contemplar o disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem apreciados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: “*análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento*”



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

*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 Medida Provisória nº 854, de 03/10/2018, MP 854/2018, estabelece que o pagamento dos honorários do perito que realizar o exame médico-pericial nas ações judiciais em que o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – seja parte e que tramitem nos Juizados Especiais Federais será antecipado pelo Poder Executivo federal ao respectivo tribunal.

O art. 2º da MP define que o Conselho de Justiça Federal e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão fixarão os valores dos honorários e os procedimentos necessários ao cumprimento da antecipação, por meio de ato conjunto.

Por meio da Exposição de Motivos nº 201/2018 – MP, de 2 de outubro de 2018, EM, o Poder Executivo apresenta as considerações que levaram à edição da Medida Provisória. O documento menciona que, nos termos do art. 12, §1º, da Lei nº 10.259/2001, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, os honorários do técnico nomeado pelo juiz (perito) são antecipados à conta do orçamento do respectivo tribunal e, quando vencida na causa a entidade pública, o valor é incluído na ordem de pagamento a ser realizada em favor do respectivo tribunal.

O Poder Executivo salienta que as políticas adotadas pelo INSS quanto à concessão e revisão de benefícios previdenciários ensejaram um expressivo aumento



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de ações judiciais relativos aos benefícios por incapacidade (como auxílio-doença e aposentadoria por invalidez), que requerem a produção de prova pericial.

Com o regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que estipulou tetos de despesas primárias individualizados pelos órgãos do Poder Judiciário, a contar do exercício de 2017, a despesa da Justiça Federal referente à ação orçamentária “Assistência Jurídica a Pessoas Carentes” concorre com os demais gastos primários obrigatórios e discricionários dos tribunais.

Para ilustrar a dificuldade, a EM afirma que, para o exercício de 2017, o Judiciário federal

“dispunha de R\$ 172 milhões para a despesa com Assistência Judiciária Gratuita, mas o gasto com essa rubrica foi em valor superior a R\$ 211 milhões, o que levou os Tribunais Regionais Federais a cancelar despesas discricionárias de custeio e destinar recursos para o pagamento de perícias realizadas, com exceção do TRF da 4ª Região que não conseguiu realocar recursos para essa rubrica. Para 2018, o valor disponibilizado no orçamento foi de R\$ 172 milhões, o qual já foi integralmente utilizado”.

Para 2018, a EM informa que foi disponibilizado o montante de R\$ 172 milhões no orçamento, “o qual já foi integralmente utilizado”. Alerta ainda que a insuficiência de recursos orçamentários para o custeio da assistência judiciária gratuita inviabiliza o acesso à justiça, pois o cidadão carente deixa de obter a prestação jurisdicional, já que a perícia é necessária para o julgamento da causa previdenciária ou assistencial fundamentada na incapacidade laboral.

Diante disso, a EM assevera que “é mister que o Poder Executivo antecipe à Justiça Federal o valor das perícias, já que cabe a ela arcar com a despesa, quando vencida, e restituir o valor à conta da Assistência Judiciária Gratuita, quando o INSS for vencedor”. Acrescenta a Exposição de Motivos que os problemas atualmente verificados podem ser evitados com a “consignação da despesa no orçamento da



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Autarquia previdenciária, a qual será restituída caso tal Autarquia seja vencedora na ação judicial”.

Com relação ao impacto orçamentário e financeiro da Medida Provisória, a EM afirma que não trará impacto extra ao Orçamento da União, tendo em vista se tratar de transferência de despesas primárias entre o Orçamento da Justiça Federal e do Poder Executivo. A previsão do montante para o restante de 2018 para essa finalidade é de R\$ 70,0 milhões e o valor, conforme o Poder Executivo, está compatível com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018. Para 2019 e 2020, a previsão de gastos é de R\$ 220,0 milhões e R\$ 229,0 milhões, respectivamente.

### **3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária**

A 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”*, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*<sup>1</sup>.

Conforme salientado na Exposição de Motivos, a regra de antecipação, por parte do Poder Executivo, de pagamento de honorários periciais nas ações em que o INSS integre um dos polos da relação processual, no âmbito dos Juizados Especiais Federais, não gera nova obrigação que redunde em despesa orçamentária. O gasto com o pagamento dos serviços periciais, no rito dos Juizados Especiais Federais, é previsto no art. 12, §1º, da Lei nº 10.259/2001, que assim dispõe:

---

<sup>1</sup> Não é matéria desta nota técnica, portanto, o exame geral de constitucionalidade da Medida Provisória, em especial dos requisitos de relevância e urgência para sua edição.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

§ 1º Os honorários do técnico serão antecipados à conta de verba orçamentária do respectivo Tribunal e, quando vencida na causa a entidade pública, seu valor será incluído na ordem de pagamento a ser feita em favor do Tribunal.

A regra geral prevista no Código de Processo Civil (CPC), em seu art. 82, §2º, estabelece que a sentença condenará o vencido a pagar as despesas processuais, dentre as quais figura o pagamento das perícias. Em muitas situações, o segurado ingressa com a ação judicial em desfavor do INSS e requer os benefícios da gratuidade da justiça, previstos nos arts. 98 e seguintes do CPC. De acordo com o art. 95, §3º, do CPC, quando o pagamento da perícia for de responsabilidade do beneficiário de gratuidade da justiça, ela poderá ser efetuada com recursos alocados no orçamento público.

Nesse contexto, quando o INSS sucumbe em ações judiciais, fica responsável por pagar as despesas periciais. Até a edição da Medida Provisória, o orçamento da Justiça Federal antecipava o pagamento das perícias e, após o encerramento do processo, cabia ao INSS reembolsar o valor devido. A partir da MP, a antecipação fica a cargo do Poder Executivo. Por outro lado, quando o segurado é sucumbente e conta com o benefício da gratuidade da justiça, não tem a responsabilidade de arcar com essa despesa processual, ficando o ônus com o Poder Público.

A transferência da responsabilidade pelo adiantamento das despesas periciais da Justiça Federal para o Poder Executivo decorre do crescimento da magnitude desses gastos, em face do programa de revisão dos benefícios por incapacidade<sup>2</sup>, e do limite de gastos primários instituído pela Emenda Constitucional

---

<sup>2</sup> O governo tem adotado medidas com o objetivo de reduzir gastos previdenciários inadequados. A Lei nº 13.457/2017, que sucedeu as Medidas Provisórias nºs 739/2016 e 767/2017, instituiu sistemática de revisão dos benefícios por incapacidade que estejam há mais de dois anos sem realização de perícia. Para tanto foi instituído o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI), como forma de incentivo para mobilização da força de trabalho especializada para realização das perícias. De acordo com dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, até o dia 12 de agosto, foram realizadas 460.524 perícias entre aqueles que recebiam auxílio-doença. Foram cancelados 363.515 desses benefícios (78,9% do total). Foram periciadas ainda 473.393 aposentadorias por invalidez, que resultaram em 138.790 benefícios cortados



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

nº 95/2016, que deixa margem exígua para o crescimento das despesas da Justiça Federal. Muitos segurados, ao terem seus benefícios cancelados ou suspensos pelo INSS, ingressam com ação judicial buscando recuperá-los. As despesas com o pagamento de perícias crescem como conseqüência desse quadro. Em todo caso, as despesas periciais já existem e decorrem diretamente do serviço estatal de prestação jurisdicional, não havendo criação de novas despesas pela MP.

Não se vislumbram, ainda, conflitos das disposições da Medida Provisória com os normativos de Direito Financeiro.

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 854, de 3 de outubro de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Em 9 de outubro de 2018.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez  
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos

---

(29,3% do total). O governo estima que a economia apenas com o cancelamento dos auxílios-doença representaria R\$ 10,3 bilhões.