



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### **Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 11/2025.**

Em 22 de abril de 2025.

**Assunto:** subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.296, de 15 de abril de 2025, que *“Institui o Programa de Gerenciamento de Benefícios no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social e do Departamento de Perícia Médica Federal da Secretaria de Regime Geral de Previdência Social do Ministério da Previdência Social.”*

**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.

No art. 62, § 9º, a 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 atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão*



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

*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 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 presente Medida Provisória - MPV institui o Programa de Gerenciamento de Benefícios (PGB) no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Departamento de Perícia Médica Federal, com o propósito de aumentar a capacidade operacional desses órgãos e viabilizar reavaliações e revisões de benefícios previdenciários e assistenciais, incluindo:

- Reavaliações previstas no art. 69 da Lei nº 8.212/1991, no art. 101 da Lei 8.213/1991 e no art. 21 da Lei 8.742/1993;
- Processos e serviços administrativos com análise pendente por mais de 45 dias ou com prazo judicial expirado;
- Avaliações biopsicossociais do Benefício de Prestação Continuada (BPC);
- Serviços médico-periciais em locais sem oferta regular, com agendamento acima de 30 dias, com prazo judicial expirado ou relativos à análise documental (desde que realizados em dias úteis após as dezoito horas e em dias não úteis)



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Poderão participar do Programa os servidores ocupantes de cargos integrantes das Carreiras do Seguro Social, de Perito Médico Federal, de Supervisor Médico-Pericial e de Perito Médico da Previdência Social.

Para incentivar a adesão dos servidores, a MP prevê pagamentos extraordinários de R\$ 68 em relação ao PGB do Instituto Nacional do Seguro Social (PEPGB-INSS) e de R\$ 75 em relação ao PGB da Perícia Médica Federal (PEPGB-PMF). Esses valores observarão as seguintes regras:

- não serão incorporados aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos das aposentadorias e das pensões e estão condicionados ao cumprimento de metas de desempenho.
- não servirão de base de cálculo para benefícios ou vantagens;
- não integrarão a base de contribuição previdenciária do servidor; e
- não serão devidos nas hipóteses de pagamento de serviço extraordinário ou de adicional noturno referente à mesma hora de trabalho, e compensação de horas.

O Programa terá duração inicial de 12 meses, podendo ser prorrogado uma única vez, desde que não ultrapasse 31 de dezembro de 2026.

A execução do Programa está condicionada à autorização na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e a sua operacionalização será regulamentada por ato conjunto dos Ministérios da Previdência Social, da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e da Casa Civil.

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

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária da União.

Verifica-se que o escopo da presente análise se limita, única e exclusivamente, a aferir a conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Por essa razão, via de regra, à nota técnica de adequação orçamentária e financeira não cabe avaliar a pertinência dos pressupostos constitucionais gerais para edição de medidas provisórias, as quais somente são cabíveis para atender situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.

No caso específico da MPV 1.296, de 2025, observa-se a ocorrência de impacto orçamentário e financeiro, decorrente do aumento de despesas para pagamento extraordinário aos servidores que aderirem ao Programa.

Nesse sentido, entende-se obrigatório o respeito ao art. 16 da LRF, que trata da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa. Nesse caso, exige-se que a proposta seja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de entrada em vigor e nos dois subsequentes; da declaração do ordenador da despesa de adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual – LOA e compatibilidade com o plano plurianual – PPA e com a LDO; e das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas na estimativa do impacto.

Importante notar que a adequação com a Lei Orçamentária Anual impõe a existência de dotação suficiente, de modo que não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. Já a compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de Diretrizes Orçamentárias implica que a despesa se conforme com diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

### 3.1 Aumento da Despesa

O art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) prevê que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Nesse sentido, a Exposição de Motivos Interministerial (EMI nº 7/2025 MP MGI) apresenta a estimativa de aumento de despesa de R\$ 200 milhões para 2025, exercício em que a MPV entrará em vigor.

A MPV informa que o Programa terá duração de 12 meses, podendo ser prorrogado por ato do Poder Executivo. Dessa forma, haverá também impacto orçamentário-financeiro no exercício subsequente, seja pela prorrogação, seja pelo período da duração inicial que ultrapassar o exercício de 2025. Contudo, não foi apresentada estimativa de impacto orçamentário-financeiro para o exercício de 2026.

Quanto ao exercício de 2027, uma vez que a duração do Programa não poderá ultrapassar o dia 31 de dezembro de 2026, conclui-se que não haverá impacto orçamentário-financeiro no segundo exercício subsequente.

O art. 16 da LRF também prevê que o aumento de despesa deve ter adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nesse sentido, a EMI indica que a despesa conta com previsão orçamentária suficiente para o exercício de 2025:



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O custeio do PGB durante o ano de 2025 está identificado na ação orçamentária denominada "Pagamentos extraordinários voltados à disponibilização de força de trabalho para revisão de benefícios previdenciários e assistenciais".

Embora não exista ação na Lei Orçamentária Anual de 2025 (LOA 2025) com a exata nomenclatura indicada na MPV, consta na Lei a ação "Bônus de Eficiência e Produtividade e Pagamento Extraordinário por processos ou serviços de servidores ativos da União" (código 21BX) no Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo (código 0032) no Instituto Nacional do Seguro Social, no exato valor de R\$ 200 milhões. Dessa forma, a MPV encontra-se adequada com a LOA 2025.

Por sua vez, a Lei nº 15.080/ 2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 – LDO 2025) prevê, em seu art. 132, que as Medidas Provisórias deverão estar acompanhadas das premissas e das metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas de impacto orçamentário-financeiro elaboradas pelo órgão ou pela entidade proponente.

Art. 132. As proposições legislativas, de que trata o art. 59 da Constituição, e as propostas de atos infralegais que impliquem redução de receitas que não configure renúncia prevista no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, ou aumento de despesas, nos termos do disposto no art. 16 da referida Lei Complementar, deverão estar acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que entrarão em vigor e os dois subsequentes, com as premissas e as metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas elaboradas pelo órgão ou pela entidade proponente.

Igualmente, a LRF também exige que a estimativa esteja acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizada.

Art. 16, § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Contudo, a MPV e a respectiva EMI não apresentam as premissas e as metodologia de cálculo utilizadas para o cálculo do impacto, de forma que não cumprem com o art. 132 da LDO 2025 nem com o § 2º do art. 16 da LRF.

Por fim, a MPV não infringe as disposições da Lei nº 14.802/2024 (Plano Plurianual 2024 a 2027), estando com ela compatível.

### **3.2 Despesa Obrigatória de Caráter Continuado**

Como a duração do Programa não poderá ultrapassar 31 de dezembro de 2026, trata-se de uma despesa com execução de até dois exercícios, de modo que não se configura como Despesa Obrigatória de Caráter Continuado conforme previsão do art. 17 da LRF.

### **3.3 Limite de Despesa com Pessoal**

Os arts. 19 e 20 da LRF tratam sobre o limite de despesa com pessoal, prevendo que “entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”.

Por sua vez, a MPV prevê que os pagamentos extraordinários ao servidor que aderir ao programa:

I - não serão incorporados aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos das aposentadorias e das pensões;



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

II - não servirão de base de cálculo para benefícios ou vantagens; e

III - não integrarão a base de contribuição previdenciária do servidor.

Assim, os pagamentos extraordinários previstos apresentam algumas características de recebimentos indenizatórios, conforme § 1º do art. 49 da Lei 8.112/1990, mesmo que a MPV não tenha apresentado essa previsão expressamente.

Porém, ainda que se dê tratamento de recebimento indenizatório, o recente entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), através do Acórdão 799/2024 do Plenário, é no sentido de que "as despesas de natureza indenizatória que não possuam a natureza típica de recomposição patrimonial devem ser computadas no total das despesas com pessoal para todos os fins da Lei Complementar 101/2000".

Embora o Acórdão tenha tratado especificamente sobre "licença-prêmio convertida em pecúnia", "férias não gozadas", "abono constitucional de férias", "abono pecuniário de férias" e "abono permanência", o TCU parece ter buscado uma interpretação mais ampla. De forma similar, essa também é a previsão apresentada no § 3º do art. 112 da LDO 2025:

São consideradas despesas com pessoal e encargos sociais as relativas a serviços extraordinários, independentemente da denominação, prestados por servidores, militares e empregados, voluntariamente ou não, nos períodos de folga, repouso remunerado, férias e afastamentos, entre outros, no âmbito das competências previstas para os respectivos cargos, funções, postos ou empregos, em conformidade com o disposto no art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, independentemente de sua classificação, pode-se entender que as despesas com o Programa de Gerenciamento de Benefícios instituído pela MPV serão computadas no limite de despesa com pessoal previsto na LRF.





## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Contudo, considerando a Lei Orçamentária Anual para 2025, verifica-se que a despesa do Programa não afeta o atendimento do limite de despesa com pessoal no atual exercício, mostrando-se, portanto, adequada com os arts. 18 a 20 da LRF.

#### **4 Considerações Finais**

Pelo exposto, a Medida Provisória nº 1.296/2025 apresenta-se adequada com a Lei nº 15.121/2025 (LOA 2025) e compatível com a Lei nº 14.802/2024 (PPA 2024-2027).

Contudo, por não apresentar o impacto orçamentário-financeiro, especificamente para o exercício subsequente, e por não indicar as premissas e a metodologia de cálculo do impacto, a MPV não cumpre integralmente as disposições da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), especificamente em relação ao art. 16, e da Lei nº 15.080/2024 (LDO 2025), especificamente em relação ao art. 132.

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória 1.296, de 15 de abril de 2025, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Marcos Vinícius Gonçalves Nihari  
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos