



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 848, de 16 de agosto de 2018

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 35/2018

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 848, de 16 de agosto de 2018, que “Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, para possibilitar a aplicação de recursos em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas sem fins lucrativos que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde.”

Interessado: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

## 1 Introdução

Cuida-se da Medida Provisória nº 848, de 2018, editada pelo Exmo. Sr. Presidente da República com vistas a possibilitar a aplicação de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), regido pela Lei nº 8.036, de 1990, em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS).

O trâmite da matéria no Parlamento encontra disciplina de *status* constitucional. Segundo comando insculpido no art. 62, § 9º, da Carta Magna, cabe a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir



SENADO FEDERAL  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

No âmbito do Congresso Nacional, a tramitação de medidas provisórias é disciplinada pela Resolução nº 1, de 2002-CN, que, em seu art. 19, determina:

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.

A abrangência do exame acerca da adequação orçamentária e financeira a que alude o dispositivo acima é definida no art. 5º, § 1º, da mesma Resolução nº 1, de 2002-CN. De acordo com o dispositivo, a avaliação deve alcançar 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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Destarte, a presente Nota Técnica tem por objetivo atender o disposto no art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, fornecendo os subsídios que consideramos cabíveis à apreciação da adequação orçamentária e financeira da medida provisória em apreço.



SENADO FEDERAL  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

## 2 Síntese da Medida Provisória

Conforme destacado, o Exmo. Sr. Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, com esteio no art. 62 da Constituição Federal, a Medida Provisória nº 848, de 11 de maio de 2018. O diploma legal, de eficácia imediata, altera o art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990, de forma a permitir a aplicação de recursos do FGTS em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do SUS (art. 9º, I, *n*).

Assim, além de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, os recursos do FGTS passarão a ser aplicados também em operações de crédito destinadas às aludidas entidades hospitalares filantrópicas, respeitada a manutenção das disponibilidades financeiras do fundo em volume suficiente para satisfazer as condições de liquidez e de remuneração mínima necessária à preservação do poder aquisitivo da moeda (art. 9º, § 2º).

De acordo com a nova redação do § 3º do art. 9º, o programa de aplicações de recursos do fundo deverá destinar, no mínimo, 60% para investimento em habitação popular e 5% para operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do SUS. No caso da linha de crédito às entidades filantrópicas, poderão atuar como agentes financeiros para aplicação dos recursos do FGTS a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (art. 9º, § 9º).

Por fim, o § 10 incluído no art. 9º estabelece que:

- a) A taxa de juros efetiva das operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas abarcadas pela norma não será superior àquela



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

cobrada para o financiamento habitacional na modalidade pró-cotista ou outra que venha a substituí-la;

- b) A tarifa operacional única não será superior a 0,5% do valor da operação; e
- c) O risco das operações de crédito ficará a cargo dos agentes financeiros autorizados a operar a referida linha de crédito.

De acordo com a exposição de motivos que acompanha a medida provisória, as medidas propostas objetivam ofertar às entidades hospitalares filantrópicas e sem fins lucrativos que atuam de forma complementar ao SUS opções de financiamento de suas atividades a taxa de juros inferiores às praticadas ordinariamente no mercado.

Ainda segundo a exposição de motivos, a inovação legislativa justifica-se sob dois prismas. Primeiro, em razão do elevado grau de endividamento a que a maioria das entidades hospitalares filantrópicas estão expostas, as quais acumulam dívidas da ordem de R\$ 21 bilhões. Segundo, em função da relevância dos serviços prestados pelas entidades beneficiadas na atenção à saúde da população mais necessitada, uma vez que respondem por aproximadamente um terço dos leitos existentes no país e realizam quase metade das cirurgias de média e alta complexidade custeadas pelo SUS.

Nesse contexto, a destinação de recursos do FGTS para o fomento do desenvolvimento dessas entidades torna viável a criação de um *funding* com baixo custo de captação por parte das instituições financeiras oficiais, as quais poderão ofertar linhas de crédito exclusivas às entidades que se busca beneficiar. Assim, aumenta-se a capacidade de pagamento das entidade hospitalares filantrópicas e também lhes permite a tomada de crédito em valores superiores para aplicação no desenvolvimento e melhoria dos serviços de saúde prestados ao público atendido pelo SUS.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### **3 Análise da adequação financeira e orçamentária da medida provisória**

Consoante registrado em tópico introdutório, a presente Nota Técnica visa trazer subsídios à apreciação sobre a adequação orçamentária e financeira da medida provisória em análise. Segundo o art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, a referida adequação deve abranger a análise da repercussão das medidas versadas na proposição sobre a receita e a despesa da União, bem como o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a LRF e as leis de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentárias da União.

Diante dessas balizas impostas pela norma de referência, cumpre registrar que o FGTS foi instituído pela Lei nº 5.107, de 1966, com o intuito de conferir um resguardo financeiro ao trabalhador demitido sem justa causa.

Dada sua relevância, com o advento da Constituição Federal de 1988, o FGTS foi elencado com um dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, III, da Constituição).

Atualmente, o fundo é regido pelas disposições da Lei nº 8.036, de 1990, do Decreto nº 99.684, de 1990, e das normas e diretrizes estabelecidas pelo seu Conselho Curador, que é composto por representantes de trabalhadores, de empregadores e de órgãos e entidades do Governo Federal.

Nos termos do art. 8º da Lei nº 8.036, de 1990, no início de cada mês, os empregadores devem depositar, em conta bancária vinculada a cada empregado, a importância correspondente a 8% da remuneração paga ou devida ao trabalhador no mês anterior. São esses ingressos de recursos mensais pertencentes aos trabalhadores que irão compor o patrimônio do FGTS. Dito em outros termos, os



SENADO FEDERAL  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

recursos que compõem o FGTS são recolhidos pelos empregadores em favor dos empregados, ostentando, assim, natureza privada.

Ao que interessa para a presente Nota, tem-se, portanto, que o FGTS se constitui em um fundo financeiro de natureza privada sob gestão pública, que não tem personalidade jurídica e não se caracteriza como um órgão ou entidade da Administração Direta ou Indireta do Poder Executivo, tampouco é dotado de estruturas administrativa e operacional próprias.

Depreende-se desse contexto que o FGTS não integra o Orçamento Geral da União (OGU), muito embora seus recursos possibilitem o fomento de setores estratégicos da economia nacional, sobretudo aqueles com capacidade para dinamizar o desenvolvimento. **Dessa forma, uma vez que as disposições da Medida Provisória nº 848, de 2018, versam exclusivamente sobre a destinação de recursos privados, não há o que se falar em repercussão da norma sobre receitas e despesas da União, à luz do que dispõe a Resolução nº 1, de 2002-CN.**

#### 4 Conclusão

Pelo exposto, por não proporcionar expectativa de aumento de despesa ou de renúncia de receita da União, a Medida Provisória em questão não causa nenhum impacto orçamentário e financeiro no presente exercício e nos seguintes, tampouco causa prejuízo ao atendimento da meta de resultado primário.

Portanto, pode-se afirmar que:

i) do ponto de vista orçamentário e financeiro, a Medida Provisória nº 848, de 2018, não fere o ordenamento jurídico pátrio em vigor;



SENADO FEDERAL  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ii) quanto às repercussões sobre a receita e a despesa da União e a observância da lei orçamentária anual, as providências contidas na Medida Provisória em análise não causam impacto negativo à meta de superávit primário do exercício.

São essas as informações que consideramos relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 848, de 16 de agosto de 2018, no que tange à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 22 de agosto de 2018.

**Marcel Pereira**  
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos