



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 859, de 26 de novembro de 2018

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 46/2018

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 859, de 26 de novembro de 2018, que “Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, para viabilizar a aplicação de recursos do Fundo em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde”.

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 estabelece¹:

“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.

¹ O prazo mencionado no dispositivo transcrito fica suspenso durante o período do recesso congressional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 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 859, de 26/11/2018, MP 859/2018, modifica a Lei nº 8.036/1990, que trata do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, para viabilizar a aplicação de recursos do Fundo em operações de crédito destinadas a entidades hospitalares filantrópicas e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde – SUS.

Altera-se o art. 6º da referida Lei para definir o Ministério das Cidades como gestor da aplicação do FGTS. Define-se, por meio da inclusão do art. 6º-A, a competência do Ministério da Saúde para regulamentar, acompanhar a execução, subsidiar o Conselho Curador com estudos técnicos necessários ao seu aprimoramento operacional e definir metas a serem alcançadas nas operações de crédito em comento.

O novo art. 9º-A incluído pela MP estipula que o risco das operações de crédito ficará a cargo dos agentes financeiros autorizados (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) a operar a linha de crédito, hipótese em que o Conselho Curador poderá definir o percentual da taxa de risco, limitado a três por cento, a ser acrescido à taxa de juros efetiva.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Além disso, inclui-se o art. 9º-C na Lei nº 8.036/1990 para estabelecer que as aplicações do FGTS em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas e sem fins lucrativos ocorrerão até o final do exercício de 2022.

De acordo com a Exposição de Motivos EMI nº 38/2018 MTB MS, de 06/11/2018, a MP 859/2018 complementa as disposições da Medida Provisória nº 848, de 16/08/2018, em tramitação no Congresso Nacional. A MP 848/2018 possibilitou a aplicação de recursos do FGTS em operações de crédito destinadas a hospitais filantrópicos sem fins lucrativos que participem do SUS.

Segundo a EMI, no curso de discussões no âmbito do Conselho Curador do FGTS, foram identificadas demandas legislativas complementares, com vistas a viabilizar as operações de crédito previstas na Medida Provisória 848/2018. Adicionalmente, a EMI assinala que tendo em vista que a aplicação de recursos tem o objetivo de atendimento “emergencial e momentâneo, está sendo proposto que o Fundo possa realizar essas operações até o final do exercício de 2022”.

Vale ressaltar que, nos termos da Exposição de Motivos que acompanhou a Medida Provisória nº 848/2018, a utilização de recursos do FGTS para financiar operações de crédito para entidades hospitalares filantrópicas 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.

A destinação de recursos do FGTS para o fomento 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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

entidades hospitalares filantrópicas e também se permite a tomada de crédito em valores superiores para aplicação no desenvolvimento e melhoria dos serviços de saúde prestados ao público atendido pelo SUS.

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”*.

Há que se considerar que o FGTS é um fundo financeiro de natureza privada e gestão pública, não se caracterizando como órgão ou entidade da administração pública. Não integra, por consequência, o Orçamento Geral da União, como já ficou assentado na Nota Técnica de Adequação Orçamentária nº 35/2018, desta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, elaborada como subsídio à apreciação da MP 848/2018.

As disposições da MP 859/2018 cingem-se a viabilizar as operações de crédito já previstas pela MP 848/2018, as quais, de todo modo, não têm o condão de repercutir sobre receitas e despesas da União, considerando a natureza privada dos recursos do FGTS. Não há que se falar, nesse contexto, em impacto orçamentário e financeiro decorrente da edição da MP 859/2018.

Não se vislumbra, ademais, infringência a outras normas vigentes de Direito Financeiro por parte dos preceitos da MP 859/2018.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 859, de 26 de novembro de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Em 29 de novembro de 2018

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos