



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 5/2025.

Em 06 de março de 2025.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.290, de 28 de fevereiro de 2025, que “*Autoriza a movimentação da conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nos termos do disposto no art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990*”.

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 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 presente Medida Provisória - MPV estabelece hipótese excepcional para a movimentação de recursos das contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS aos optantes pela sistemática de saque intitulada “saque-aniversário”, nos termos do que prevê o art. 20-A da Lei nº 8.036/1990, que *dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências*.

De acordo com o art. 2º da MPV, fica disponível ao trabalhador que tenha optado pelo saque-aniversário e que tenha tido contrato de trabalho extinto ou suspenso, entre 1º de janeiro de 2020 e a data de entrada em vigor da Medida Provisória, a movimentação da conta vinculada relativa ao contrato de trabalho extinto ou suspenso¹. Na hipótese de o trabalhador ter realizado operação de alienação ou cessão fiduciária, mantém-se a totalidade das garantias compromissadas².

¹ A sistemática de saque-aniversário foi criada pela MPV nº 889, de 24/07/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.932, de 11/12/2019.

² O § 3º do art. 20-D da Lei nº 8.036/1990, com a redação estabelecida pela Lei nº 13.932/2019, autoriza que, a critério do titular da conta vinculada do FGTS, os direitos aos saques anuais possam ser objeto de alienação ou cessão fiduciária, nos termos do art. 66-B da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, em favor de qualquer instituição financeira do Sistema Financeiro Nacional, sujeitas as taxas de juros praticadas nessas operações aos limites estipulados pelo Conselho Curador, os quais serão inferiores aos limites de taxas de juros estipulados para os empréstimos consignados dos servidores públicos federais do Poder Executivo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O art. 3º da MPV cuida de fixar um cronograma para a disponibilização dos recursos aos trabalhadores, ao autorizar o agente operador do FGTS (Caixa Econômica Federal) a realizar os desembolsos nos seguintes termos:

I - em 6 de março de 2025, pagamento de até R\$ 3.000,00 do saldo disponível, para os trabalhadores com conta bancária previamente cadastrada para recebimento de recursos do FGTS;

II - conforme calendário a ser divulgado pela Caixa Econômica Federal, em seus canais físicos de pagamento, pagamento de até R\$ 3.000,00 do saldo disponível, para os trabalhadores sem conta bancária previamente cadastrada para recebimento de recursos do FGTS;

III - em 17 de junho de 2025, pagamento do valor remanescente do saldo disponível para os trabalhadores com conta bancária previamente cadastrada para recebimento de recursos do FGTS;

IV - conforme calendário a ser divulgado pela Caixa Econômica Federal, em seus canais físicos de pagamento, pagamento do valor remanescente do saldo disponível para os trabalhadores sem conta previamente cadastrada para recebimento de recursos do FGTS.

A exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória, EM nº 3/2025 MTE, de 21/02/2025, ressalta que a instituição da sistemática do saque-aniversário acabou por fragilizar a proteção social do trabalhador, *tendo em vista que o saque-aniversário impede a movimentação pelo trabalhador demitido dos saldos de suas*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

*contas vinculadas*³. Vale ressaltar, nesse sentido, que a lei facultou apenas a movimentação da multa rescisória nos casos de demissões sem justa causa.

A EM informa que, desde o advento do saque-aniversário, aproximadamente 12,1 milhões de trabalhadores foram demitidos e não conseguiram acessar o seu FGTS por terem optado por essa sistemática, sendo que muitos não tinham o conhecimento de que, no caso de demissão, os valores não poderiam ser acessados. No caso da opção pelo saque-aniversário, os detentores das contas vinculadas podem sacar anualmente valores limitados a percentuais variáveis (entre 5% e 50%) dos saldos existentes, acrescidos de parcela adicional, conforme discrimina o anexo da Lei 8.036/1990.

Segundo estimativas da Caixa Econômica Federal mencionadas na EM, o saldo passível de movimentação pela regra introduzida pela MPV é de aproximadamente R\$ 12 bilhões.

Por fim, a EM enaltece que não existem impactos sobre as receitas e despesas orçamentárias, tendo em vista que o FGTS é constituído de recursos privados do trabalhador que financiam políticas públicas.

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 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

³ A Lei 8.036/1990 veda, em seu art. 20-A, § 2º, inciso II, a movimentação da conta do FGTS, no caso da sistemática de saque-aniversário, nas situações previstas nos incisos I, I-A, II, IX e X do **caput** do art. 20, basicamente relacionadas à extinção involuntária do contrato de trabalho.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

Da análise da MPV, observa-se que a medida contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União, não cabendo, portanto, pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória nº 1290, de 2025.

Com efeito, o FGTS caracteriza-se por ser um fundo de natureza privada, com gestão pública. Os recursos do FGTS provêm de contribuições mensais dos empregadores e outros recursos a ele incorporados, devendo ser aplicados com atualização monetária e juros, de modo a assegurar a cobertura de suas obrigações. As contribuições mensais correspondem a 8% da remuneração base dos trabalhadores, depositadas em contas vinculadas e individualizadas com o objetivo de assegurar ao trabalhador a formação de um pecúlio relativo ao tempo de serviço.

Destina-se ainda a fomentar políticas públicas por meio de financiamento de programas de habitação popular, de saneamento básico, de infraestrutura urbana e de operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

às instituições que atuam em prol de pessoas com deficiência e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS)⁴.

O depósito mensal do FGTS efetuado pelo empregador é individualizado em nome do trabalhador por meio de crédito em uma conta vinculada específica. O trabalhador tem uma conta vinculada para cada contrato de trabalho firmado com recolhimentos realizados pelo empregador. Os valores são corrigidos monetariamente com base nos parâmetros da TR e capitalização de juros de 3% a.a.. Além disso, a legislação prevê, desde 2016, a distribuição às contas vinculadas de parte do resultado positivo auferido pelo Fundo a cada exercício (§§ 5º e seguintes do art. 13 da Lei 8.036/1990)⁵.

Não obstante não exista impacto fiscal decorrente dos dispositivos presentes na MPV, vale apresentar, de forma sumariada, alguns dados a respeito dos últimos resultados do FGTS, para oferecer uma visão ampla acerca de sua atual higidez econômico-financeira. As últimas demonstrações contábeis do FGTS evidenciaram um resultado superavitário de R\$ 23,4 bilhões em 2023, com seu patrimônio líquido alcançando R\$ 125,8 bilhões ao final de 2023, ante R\$ 115,2 bilhões em 31/12/2022⁶.

O lucro apurado em 2023 é resultado de retornos recorrentes de aplicações e operações de crédito. O resultado pode ser considerado atípico, porquanto foi

⁴ Consoante o art. 9º-C da Lei 8.036/1990, as aplicações do FGTS em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuem no campo para pessoas com deficiência, sem fins lucrativos e que participem de forma complementar do SUS, puderam ser realizadas até o final do exercício de 2022.

⁵ Ressalte-se que, em junho de 2024, no âmbito da ADI 5090, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que os saldos das contas vinculadas do FGTS devem ser corrigidos, no mínimo, pelo índice oficial de inflação (IPCA). De acordo com a decisão, fica mantida a atual remuneração do fundo, que corresponde a juros de 3% ao ano mais TR, além da distribuição de parte dos lucros. Nos anos em que a remuneração não alcançar o valor da inflação, caberá ao Conselho Curador do Fundo determinar a forma de compensação.

⁶ Disponível em <https://www.fgts.gov.br/Paginas/subpaginas/demonstracoes-financeiras.aspx>, acesso em 05/03/2025.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

influenciado por acordo firmado relativo ao Fundo de Investimento Imobiliário (FII) Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, que contribuiu com R\$ 6,5 bilhões para o resultado positivo em 2023⁷. A receita do Fundo foi de R\$ 61,5 bilhões, ao passo que as despesas atingiram R\$ 38,1 bilhões.

Os ativos do FGTS totalizaram R\$ 704,3 bilhões ao final de 2023, montante 8,5% acima do apurado no balanço patrimonial de 2022. Desse valor, R\$ 488,6 bilhões correspondem às operações de crédito, sendo R\$ 444,3 bilhões em habitação, R\$ 17,7 bilhões em infraestrutura, R\$ 25,0 bilhões em saneamento e R\$ 1,6 bilhão em saúde. Por sua vez, o passivo do Fundo totalizou R\$ 578,5 bilhões no encerramento de 2023, sendo R\$ 575,1 bilhões correspondentes ao saldo das contas vinculadas.

Considerada a magnitude dos valores informados na EM, a intervenção prevista na MPV deverá ter efeito limitado sobre o patrimônio e os resultados do FGTS. Um aumento dos saques das contas vinculadas provoca redução equivalente no ativo e no passivo do Fundo, podendo determinar ainda uma pequena redução do resultado, por conta da menor disponibilidade de recursos a serem direcionados a aplicações financeiras e operações de crédito (parcialmente compensada pela redução da despesa com a correção das contas vinculadas afetadas pelos saques).

Cabe mencionar ainda que, de acordo com a Nota Explicativa 1 das Demonstrações Contábeis do FGTS de 2023, a sistemática de saque-aniversário respondeu por aproximadamente 26,8% do total de saques efetuados em 2023, um aumento ante os 17,3% verificados em 2022.

⁷ Vide Relatório de Gestão do FGTS de 2023, disponível em https://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-relatorio-gestao/RELATORIO_GESTAO_FGTS_2023v15.pdf, acesso em 05/03/2025.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.290, de 28 de fevereiro de 2025, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos