



Ministério da Saúde
Secretaria Executiva
Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde
Coordenação de Acompanhamento e Análises Normativas

NOTA TÉCNICA Nº 18/2022-COAN/FNS/SE/MS

1. **ASSUNTO**

1.1. Minuta de Portaria que altera a Portaria GM/MS nº 2.182, de 24 de dezembro de 2015 e alterações, para dispor acerca da realização de deduções nos valores referentes aos recursos do Componente Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade (Teto MAC) em virtude de cessão de créditos realizada por entidades prestadoras de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS), em favor de instituições financeiras, como prestação de garantia em contratos de mútuo bancário.

2. **ANÁLISE**

2.1. Trata-se de minuta de Portaria (SEI 0028742997), que altera a Portaria GM/MS nº2.182/2015, para dispor sobre as regras para a gestão da cessão de créditos pertinentes a entidades prestadoras de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS), em favor de instituições financeiras, em decorrência de empréstimos consignados.

2.2. Nestes termos, em atendimento as recomendações exaradas por essa Douta Consultoria Jurídica na Nota nº 00745/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI 0028666201), o Fundo Nacional de Saúde – FNS apresenta as justificativas e argumentos expostos a seguir:

2.3. De início, esclarecemos que a forma apresentada na minuta ora proposta está fora dos parâmetros exarados por essa CONJUR/MS, que se manifestou em diversos pareceres quanto as disposições que cuidam da "operacionalização e instrução de processos", fazendo-se necessário ressaltar que se trata de tema eminentemente afeto às regras gerais no âmbito do financiamento do SUS, e não apenas de instruções de natureza administrativa interna *corporis*.

2.4. Dessa forma, entendemos que a alteração promovida na minuta em destaque, em razão dos seus parâmetros, encontra-se condizente à legislação aplicável a elaboração de propostas de atos normativos no âmbito do Ministério da Saúde, em especial com as exigências do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#), e o [art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#), atentando-se para o art. 3º, §2º, inciso I e o art. 4º, inciso VII, a saber:

Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.

[...]

§ 2º O disposto no caput não se aplica aos atos normativos:

I - de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;

[...]

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

[...]

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

[...]

2.5. Superadas as questões preliminares, para entendimento do contexto da problemática existente, deve-se realizar uma retrospectiva dos atos praticados, para que não pare qualquer dúvida sobre o caso.

2.6. Na origem, cabe esclarecer que o Fundo Nacional de Saúde - FNS, por meio do Memorando nº 47/2018/DIAN/FNS/SE/MS, de 14/9/2018, nos autos do NUP 25000.161847/2018-28, submeteu à apreciação da Secretaria Executiva, proposta de edição e publicidade de minuta de Portaria destinada a estabelecer procedimento administrativo que viabilize e facilite às entidades prestadoras de serviços ao SUS, contratualizadas pelo Gestor do SUS nos Estados, Distrito Federal e Municípios, a assinatura de contratos de mútuo com instituições financeiras, habilitadas pelo Ministério da Saúde, em condições diferenciadas e mais favoráveis do que as observadas, de forma generalizada, no mercado financeiro, diante da prestação de garantia consistente na sua produção perante o SUS.

2.7. Para tanto, em um primeiro momento houve a proposição de minuta de revogação da Portaria GM/MS nº 2.182, de 24 de dezembro de 2015, atualmente em vigor e norteadora dos empréstimos consignados concedidos à entidades prestadoras de serviços ao SUS, sendo a publicação da sua modificação imprescindível para regular o eficaz andamento dos trabalhos operacionais desta Pasta.

2.8. Ainda, a proposição *supra*, à época, se deu em virtude da necessidade de adequação aos preceitos exarados pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição, Decreto nº 3.964, de 10 de outubro de 2001, Portaria GM/MS nº 3992/GM/MS, de 28 de dezembro de 2017, que altera a Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017, no intuito de uniformizar os procedimentos operacionais de empréstimos consignados concedidos às entidades e entidades prestadoras de serviços ao SUS, estabelecendo a atuação do Gestor local do SUS, das instituições financeiras e do Ministério da Saúde.

2.9. A normatização dos procedimentos acima mencionados, viabiliza e facilita às entidades prestadoras de serviços, contratualizadas pelo Gestor do SUS nos Estados, Distrito Federal e Municípios, a assinatura de contratos de mútuo com instituições financeiras, habilitadas pelo Ministério da Saúde.

2.10. Assim, os termos da minuta inicialmente proposta objetivava dar maior liberdade de negociação de créditos, não importando as definições, de qualquer forma, em ingerência às práticas bancárias ou incentivo a endividamentos, mas tão-somente, na concepção de que tais contratos de mútuo são, de acordo com as necessidades pontuais e individualizadas das entidades que necessitam do mesmo, mais uma das medidas que importam em melhoria do SUS, razão das ordenações do mesmo pelo Ministério da Saúde, em âmbito, exclusivamente administrativo.

2.11. Ato contínuo, a Secretaria Executiva, ao receber a minuta da Portaria original, submeteu-a à CONJUR-MS, ocasião em que a mesma, por meio de sua Coordenação-Geral de Assuntos de Saúde e Atos Normativos, exarou a Nota nº 02130/2018/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI 7189031 – NUP 25000.161847/2018-28), alertando pela semelhança entre a proposta de minuta e a Portaria GM/MS nº 2.182/2015, bem como solicitou ao FNS manifestação acerca da revogação da Portaria GM/MS nº 2.182/2015, ou da compatibilidade entre a mesma e a minuta proposta.

2.12. Nesse sentido, em resposta à CONJUR-MS, e continuamente, o FNS, diante das novas diretrizes relativas ao tema, propôs, **ao invés da revogação, a alteração da Portaria GM/MS nº 2.182/2015**, tendo em vista que as adequações aos preceitos dos normativos vigentes à época eram suficientes para uniformizar os procedimentos operacionais de empréstimos consignados concedidos às entidades e entidades prestadoras de serviços ao SUS, estabelecendo a atuação do Gestor local do SUS, das instituições financeiras e do Ministério da Saúde, conforme fundamentos postos na Nota Técnica nº 2/2019-DIAN/FNS/SE/MS (SEI 8635592 – NUP 25000.161847/2018-28).

2.13. Posto isto, após ampla discussão entre representantes da CONJUR-MS, do FNS, da Secretaria Executiva, do Gabinete do Ministro e da então Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), atual

Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES), decidiu-se por modificar a Portaria GM/MS nº 2.182/2015, atualizando-a em razão das modificações promovidas pelas Leis nºs 8.036/1990, 13.778/2018, e pela Medida Provisória nº 859/2018, que objetivaram trazer nova fonte de crédito (recursos dos depósitos do FGTS), e da necessidade de aperfeiçoamento de seus procedimentos, inclusive em decorrência de recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU), o que resultou na publicação da Portaria GM/MS nº 474, de 9 de abril de 2019.

2.14. Posteriormente, a Portaria GM/MS nº 2.182/2015, alterada pela Portaria GM/MS nº 474/2019, sofreria nova alteração para adequação de dispositivos da Lei nº 8.036/1990, alterados pela Lei nº 13.832/2019, que dispõe sobre o FGTS, para viabilizar a aplicação de recursos do Fundo de operação de crédito destinada às entidades hospitalares filantrópicas, bem como as instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, sem fins lucrativos, que participem de forma complementar ao SUS.

2.15. Pelo exposto, considerando todo o cenário retratado, após diversas tratativas com as áreas técnicas envolvidas no processamento e operacionalização dos empréstimos consignados e, diante da necessidade de adequação dos procedimentos administrativos e operacionais, **com a nova lógica do sistema que o FNS está desenvolvendo, por meio de ferramenta do crédito consignado, a ser acessado pelas partes envolvidas no empréstimo consignado (gestor local do SUS, instituições financeiras e entidades prestadoras de serviços ao SUS), visando aprimorar a sua automação, garantindo a melhoria dos processos, segurança das informações e celeridade das etapas administrativas e operacionais, propõe-se a alteração da Portaria GM/MS nº 2.182/2015 e alterações**, para dispor sobre a realização de dedução nos valores referentes aos recursos do componente Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade (Teto MAC) em virtude de cessão de créditos realizada por entidades prestadoras de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) em favor de instituições financeiras, como prestação de garantia de contratos de mútuo bancário.

2.16. As alterações que ora se propõem, conforme minuta acostada ao presente, não modificam a essência da norma originária, tendo por objetivo aperfeiçoar procedimentos, deixar mais clara a redação de alguns dispositivos, e regulamentar as modificações necessárias à operacionalização dos empréstimos consignados, no âmbito de competência do Fundo Nacional de Saúde, Ministério da Saúde, gestor estadual, distrital e municipal do SUS e das instituições financeiras.

2.17. Ademais, cabe destacar que relativo ao item 10 da Nota nº 00745/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, visando atender as recomendações da CGU quanto às medidas corretivas para sanar os problemas apontados na sistemática instituída pela Portaria GM/MS nº 2.182, de 2015, este FNS traz dispositivo específico na minuta de Portaria previsto em seu artigo 11. Ainda, desde o conhecimento das constatações da CGU, este FNS realiza frequentes avaliações na produção das entidades que contraem os empréstimos de mútuo para evitar a perpetuação das inconsistências anteriormente detectadas, realizando suspensões de descontos preventivas em caso de insuficiência de produção, por exemplo.

2.18. Por fim, cabe ressaltar que a minuta inicial elaborada por este Fundo Nacional de Saúde (SEI 0026055511), submetida ao Departamento de Regulação, Avaliação e Controle da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde para análise e manifestação (SEI 0026968184), sofreu alterações após ampla discussão entre as áreas técnicas envolvidas, a qual juntamos ao presente a versão da minuta de Portaria para análise e manifestação da Douta Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde (SEI 0028742997).

3. CONCLUSÃO

3.1. Diante do exposto, sem prejuízo da análise jurídica e técnica pelos demais setores competentes do MS, submetemos a presente manifestação à consideração da Diretoria-Executiva do FNS com sugestão de, se de acordo, encaminhamento para a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, para conhecimento e providências que julgar cabíveis, em relação à minuta proposta.



Documento assinado eletronicamente por **Dayanne Kelly Leite de Azevedo, Analista Técnico de Políticas Sociais**, em 19/08/2022, às 13:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º, do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Dárcio Guedes Junior, Diretor(a) do Fundo Nacional de Saúde**, em 19/08/2022, às 16:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º, do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0028737644** e o código CRC **ECF23951**.

Referência: Processo nº 25000.042391/2022-84

SEI nº 0028737644

Coordenação de Acompanhamento e Análises Normativas - COAN
Esplanada dos Ministérios, Bloco G - Edifício Anexo A, sala 209 - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70058-900
Site - saude.gov.br