

Nota Informativa

PLN 5/2023

Data do encaminhamento: 20 de abril de 2023

Ementa: Abre ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, crédito especial no valor de R\$ 7.300.000.000,00, para o fim que especifica.

Prazo para emendas: até às 17h de 20 de abril de 2023

1. RESUMO DAS DISPOSIÇÕES

O crédito objetiva incluir nova programação no orçamento do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 7,3 bilhões, para possibilitar o atendimento de despesas com o piso nacional dos profissionais de enfermagem, previsto inicialmente pela Emenda Constitucional nº 124, de 14 de julho de 2022, regulamentado pela Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022. A programação é adicionada à unidade orçamentária “36901 - Fundo Nacional de Saúde”, na classificação funcional programática “10.302.5018.00UW.0001 - Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem - Nacional”.

Os recursos necessários à abertura do crédito decorrem da incorporação de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, referente à capitalização do Fundo Social.

2. ANÁLISE

Primeiramente, sobre os aspectos orçamentários e financeiros do crédito, a Exposição de Motivos informa que o crédito: 1) será viabilizado à conta da incorporação de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, referente à Capitalização do Fundo Social; 2) não prejudica a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, dado o espaço existente para ampliação de despesas consignado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 1º Bimestre de 2023; 3) está de acordo com o teto de gastos, pois as despesas em pauta não se incluem na base de cálculo e nos limites das despesas primárias estabelecidos para o ano em curso, conforme o disposto na EC nº 127/2022; e 4) está em conformidade com o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, por não afetar o cumprimento da “Regra de Ouro”.

Quanto à fonte de recursos utilizada, está de acordo com o art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, tendo o respectivo superávit financeiro sido demonstrado na Exposição de Motivos. Ainda, está de acordo com o art. 4º da EC nº 127/2022, que estabeleceu como fontes de financiamento para essa despesa o superávit financeiro das fontes de recursos de fundos públicos do Poder Executivo e/ou recursos vinculados ao Fundo Social.

A incorporação de superávit financeiro para atender despesa primária impacta o resultado primário previsto para o exercício, mas, de fato, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 1º Bimestre de 2023 sinaliza ampla margem para que o crédito não comprometa o alcance da meta estabelecida na Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2023.

Mesmo se tratando de aumento de despesa primária, o crédito não descumpre o teto de gastos vigente, haja vista a exceção inserida no inciso VI, § 6º, do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pela EC nº 127/2022. Por fim, não afeta o balanço da “Regra de Ouro”, pelo fato de a despesa de custeio não estar sendo suportada por operação de crédito.

Ademais, em conformidade com o que dispõe o § 15 do art. 198 da Constituição Federal, inserido pela EC nº 127/2022, os recursos do crédito encontram-se consignados em dotação própria e exclusiva.

Outros dois aspectos do crédito merecem análise. Primeiro, deve-se apontar que a referida emenda constitucional estabeleceu a competência à União de prestar assistência financeira, nos termos da lei, para o pagamento dos pisos salariais dos profissionais da enfermagem. No entanto, nenhuma lei específica foi editada até o momento.

De acordo com o Ofício nº 330/2023/SE/GAB/SE/MS, encaminhado pelo Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Saúde ao Secretário de Orçamento Federal, verificou-se o seguinte registro:

As discussões avançaram no sentido da edição de ato da Ministra de Estado da Saúde para regulamentar a assistência financeira em tela, fazendo-se necessária, para tal, efetivação de crédito adicional nos montantes correspondentes, uma vez que não houve previsão para essa despesa na Lei Orçamentária Anual de 2023 (LOA 2023).

Independentemente da adequação da solução ao que dispõe o texto constitucional, deve-se apontar que tal medida implica a não participação do Congresso Nacional na regulamentação da referida assistência financeira.

Segundo, a respeito do valor do crédito, a Exposição informou que a despesa anual estimada com a assistência financeira complementar da União para a

implementação do piso dos profissionais da enfermagem, de acordo com o Ministério da Saúde, é da ordem de R\$ 10,6 bilhões por ano, de maneira que a execução para o presente exercício financeiro, a contar do mês de maio, é de R\$ 7,3 bilhões. Esses são os valores constantes da Nota Técnica nº 5/2023-CAES/DESID/SECTICS/MS, daquela pasta.

Em cálculo elaborado por esta Consultoria de Orçamento em maio de 2022, com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2020, quanto ao impacto do piso dos profissionais da enfermagem, chegou-se à estimativa de cerca de R\$ 10,9 bilhões para os setores públicos federal, estaduais e municipais e para as entidades sem fins lucrativos, a fim de elevar a remuneração dos profissionais que recebiam abaixo dos pisos até os respectivos referenciais mínimos. Considerando que esse valor é muito próximo daquele trazido no PLN 5/2023, o crédito aparenta trazer o valor necessário para o cumprimento do piso salarial pelo setor público (federal, estadual e municipal) e pelas entidades sem fins lucrativos. Ressalte-se, no entanto, que a ausência de regulamentação impossibilita que se tenha maior precisão na avaliação.

Por fim, importa trazer a discussão do tema no Supremo Tribunal Federal. Em 19/09/2022, o STF referendou medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7222, proposta pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde), no sentido de suspender os efeitos da Lei nº 14.434/2022 até que sejam esclarecidos seus impactos sobre a situação financeira de Estados e Municípios, a empregabilidade e a qualidade dos serviços de saúde.

Em 30/12/2022, após a aprovação da EC nº 127/2022, o Ministro Relator Roberto Barroso, diante da alegação da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf) e da CNSaúde de que a edição da referida emenda não conduz à revogação da cautelar, e entendendo que a redação da EC nº 127/2022 sugere que a prestação da assistência financeira complementar – aprovada como a principal medida apta a permitir a aplicação do piso da enfermagem – depende de regulamentação por lei federal, expediu despacho no sentido de solicitar informações ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados quanto à tramitação do projeto da lei regulamentadora.

Desse modo, embora possa-se entender que a vigência da mencionada medida cautelar não impede a aprovação do PLN em tela, parece-nos razoável compreender que o efetivo pagamento do piso não encontra respaldo normativo, até que o STF decida definitivamente a questão.

Brasília, 20 de abril de 2023.

ARITAN BORGES AVILA MAIA

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos