

ORIENTAÇÃO

APLICAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DO PLN Nº 05/2023 PARA PAGAMENTO DO PISO NACIONAL DOS PROFISSIONAIS DA ENFERMAGEM

O Governo Federal encaminhou o PLN 05/2023, que versa sobre norma orçamentária para abrir crédito especial em favor do Ministério da Saúde, com o objetivo de subsidiar os Estados e Municípios de recursos a fim de possibilitar o atendimento de despesas com o piso nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira, previsto inicialmente pela Emenda Constitucional nº 124, de 14 de julho de 2022.

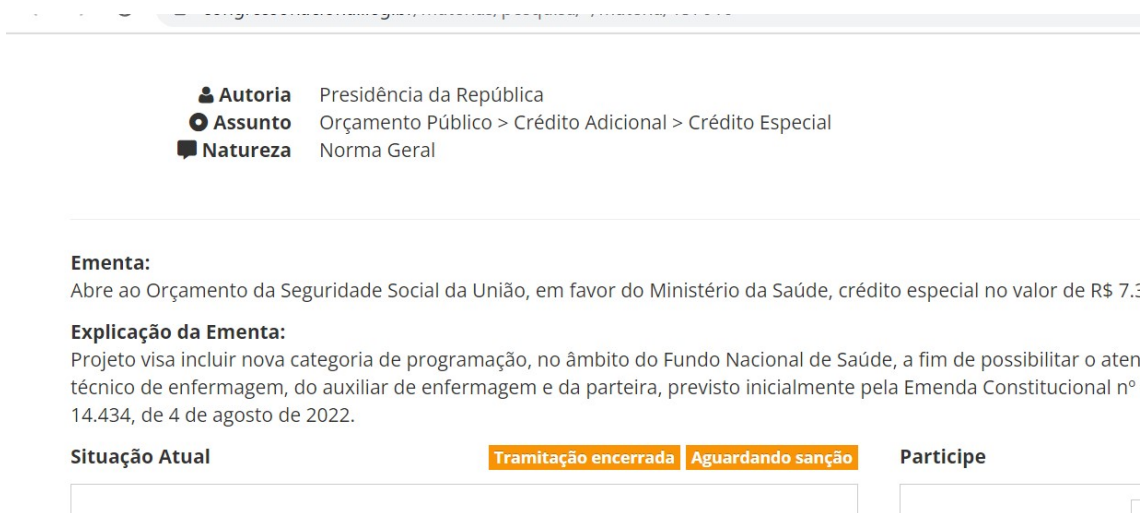
Embora ainda não se tenha chegado no momento de, materialmente, pagar o piso dos profissionais da enfermagem, é de bom alvitre orientar os Gestores, no caso de sanção presidencial e de suspensão, pelo STF, da liminar que paralisou a Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022.

Em síntese, sem postular esgotar a matéria, a presente **nota técnica de orientação** deseja jogar luz sobre o tema, em especial buscando auxiliar o gestor para evitar que no processo de pagamento do piso, o erário mirim seja prejudicado.

Antes de tudo, precisa-se informar que **a ausência de julgados ou consultas objetivas impõe cautela no que tange a esta matéria.**

1. O que se tem até o momento.

O PLN 05/2023, foi aprovado no Senado e, segundo a última movimentação, encontra-se aguardando sanção do Presidente da República.



Autoria Presidência da República
Assunto Orçamento Público > Crédito Adicional > Crédito Especial
Natureza Norma Geral

Ementa:
Abre ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, crédito especial no valor de R\$ 7.30

Explicação da Ementa:
Projeto visa incluir nova categoria de programação, no âmbito do Fundo Nacional de Saúde, a fim de possibilitar o atendimento técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira, previsto inicialmente pela Emenda Constitucional nº 124, de 14 de agosto de 2022.

Situação Atual Tramitação encerrada Aguardando sanção Participe

Partindo-se do princípio que o Presidente da República deverá sancionar o PLN – *pelo simples fato de que a propositura partiu do Governo Federal* -, e, em decorrência da existência de recursos destinados ao deslinde do pagamento do referido piso, o Supremo Tribunal Federal deverá – *por dedução lógica* -, venha a caçar a

liminar que suspendeu a eficácia da Lei nº 14.434/2022, que instituiu o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira, ficará permitida a transferência dos recursos e, por conseguinte, será gerada a obrigação de os Municípios criarem as leis locais para implantação do piso da enfermagem.

Assim, penso que a situação enseja a observância de pontos relevantes, a saber:

- 1) **Primeiro ponto.** A limitação legal de transferência dos recursos do Ministério da Saúde para os Estados e Municípios – No encaminhamento ao Presidente da República da redação para formatar o PLN 05/2023, a proposta esculpida, em alguns trechos, destaca a limitação do alcance da legislação restrito ao exercício financeiro de 2023: 1) *“Proponho **a abertura de crédito especial ao Orçamento da Seguridade Social da União (Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023)**” (...)* *“Vale mencionar que, de acordo com aquele Ministério, a despesa anual estimada com a assistência financeira complementar da União para a implementação do piso dos profissionais da enfermagem 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” (...)* *“Em relação ao que dispõe o art. 52, § 4º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, **Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 - LDO-2023**, cumpre informar que **as alterações propostas no presente ato** não trazem prejuízo à obtenção da meta de resultado primário fixada **para o corrente exercício**”*. (Grifei).
- 2) **Segundo ponto.** Se os recursos transferidos serão suficientes para honrar com o piso estabelecido na Lei nº 14.434/2022. Anuncia a norma submetida à sanção presidencial que aos Estados e Municípios serão destinados 7.3 bilhões de reais, na medida de sua proporcionalidade, para o pagamento do piso da enfermagem. Porém, somente diante da transferência de recursos efetivamente cumprida é que se pode ter a realidade da aplicação de tais recursos no pagamento do piso.
- 3) **Terceiro ponto.** A implantação do piso salarial e o princípio da irredutibilidade de vencimentos. Não obstante a resolução, para 2023, da problemática envolvendo o piso salarial dos profissionais da enfermagem, com a iminente sanção do PLN 05/2023, as suas redação e aplicabilidade põem em risco os Estados e Municípios, quando não disciplinam a transferência de recursos para os anos seguintes, podendo gerar uma despesa que não se terá segurança jurídica para pagamento a partir de janeiro de 2024.

Por questão de didática, enfrenta-se cada ponto relevante acima descrito.

Sobre o **primeiro ponto**, de fato, não há outra interpretação senão a de que a lei proveniente do PLN 05/2023 apenas prevê a transferência de recursos aos Estados e Municípios limitados ao orçamento de 2023.

Nos termos do art. 1º do PLN 05/2023 diz: “Fica **aberto ao Orçamento da Seguridade Social da União (Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023)**, em favor do Ministério da Saúde, **crédito especial** no valor de R\$ 7.300.000.000,00 (sete bilhões e trezentos milhões de reais), para atender à programação constante do Anexo” (Grifei).

Por sua vez, a Lei nº 14.535/2023, em seu ementário, diz: *“Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023”*. Tal acepção pressupõe entender que o crédito de 7.3 bilhões de reais

destinados aos Estados e Municípios foi aberto **no orçamento de 2023**, deixando indefinida a base legal que subsidiaria os valores destinados ao pagamento do piso para o exercício de 2024 e dos anos seguintes.

Claro que ao longo de 2023 outras medidas legais poderão advir, a exemplo da aprovação da PEC 25/2022 e até mesmo a inclusão de parcela dedicada ao piso da enfermagem na Lei Orçamentária para 2024. **Acontecendo tais previsões, a realidade desta nota técnica poderá ser alterada.**

Contudo, essa limitação deve permear a mente do Gestor, na hora de fixar as bases de sua legislação mirim, o que nos remete ao **segundo ponto**, ou seja, além da preocupação em legislar tendo como limitação dos recursos o exercício do ano de 2023, ainda tem-se que se estabelecer o parâmetro se tais verbas serão suficientes para honrar com o pagamento do piso.

Cada município tem, em sua estrutura administrativa, numero diferente de enfermeiros, auxiliares de enfermagem, técnicos de enfermagem e parteiras. Presumindo que os 7.3 bilhões de reais serão rateados entre estados e municípios, guardando as suas respectivas peculiaridades e proporcionalidades, e que esses recursos servirão para pagamento dos salários dos meses de maio a dezembro/2023, sem efeito retroativo, aparentemente, restará suficiente.

Porém, é prudente que o encaminhamento do projeto de lei municipal, que fixará os parâmetros para o pagamento do piso, ocorra somente após o recebimento do primeiro repasse das verbas vinculativas, permitindo um estudo sobre a capacidade de integrar o salário de todos os profissionais da enfermagem do município.

No caso de ser insuficiente, o gestor poderá: 1) suprir a deficiência com recursos próprios; ou 2) ratear proporcionalmente os valores para os demais profissionais da enfermagem, mesmo que tal rateio não atinja o piso nacional da enfermagem.

Essa ultima opção poderá ensejar ações judiciais por parte da categoria, porém, a reserva do possível, a limitação orçamentária, e a Emenda Constitucional nº 128 de 22 de dezembro de 2022, que acrescentou o § 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, servirão de argumentos de defesa aos municípios.

Após esse estudo, a referida legislação municipal pode ser aprovada e sancionada com vigência antecipada ao 1º dia do mês que recaiu a primeira parcela dos recursos.

Por fim, o **terceiro ponto**, que considero mais delicado e que é o real objeto da presente nota técnica de orientação.

CONSIDERANDO a limitação dos recursos provenientes da sanção do PLN 05/2023 até dezembro do ano em curso; CONSIDERANDO que tais recursos sejam suficientes para honrar com o pagamento do piso à integralidade dos servidores da enfermagem; e, CONSIDERANDO, ainda, que esta realidade provocará a natural base jurídica para o justo pleito dos profissionais da enfermagem postularem – *administrativa ou judicialmente* – o pagamento do piso salarial, como atender a esses preceitos sem implicar necessária “herança orçamentária” sem garantia de recursos futuros?

A situação demanda verdadeira “ginástica” administrativa. **De antemão, sugere-se que a Lei municipal NÃO aprove reajuste nos vencimentos dos Enfermeiros, Técnicos de Enfermagem, Auxiliares de Enfermagem e de Parteiras.**

Explico.

A Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, fixou o piso salarial do magistério como sendo:

- a) enfermeiros - R\$ 4.750,00;
- b) técnicos de enfermagem - R\$ 3.325,00;
- c) auxiliares de enfermagem – 2.375,00
- d) parteiras - R\$ 2.375,00.

A realidade dos municípios não é unificada. Alguns pagam valores maiores que outros, a depender de sua própria capacidade financeira.

Para efeito da metodologia que se apresenta, tomo como base que, hodiernamente, os municípios remuneram em R\$ 1.500,00 o vencimento dos enfermeiros, cujo profissional servirá de exemplo de cálculo com relação aos demais.

Assim, pagando a um enfermeiro o vencimento de R\$ 1.500,00, e sendo o piso fixado em R\$ 4.750,00, a diferença que as verbas oriundas do PLN 05/2023 terão que suprir está na ordem de R\$ 3.250,00 (4.750,00 – 1.500,00). Esse valor corresponde a cerca de 316% de reajuste.

Se for aplicado esse percentual de reajuste, fazendo com que o vencimento base do enfermeiro totalize R\$ 4.750,00 (piso da categoria), **e se nenhuma legislação substitutiva for aprovada ao longo do ano de 2023, em janeiro de 2024 o município terá que continuar pagando esse valor, mesmo sem repasse de verbas do Governo Federal, e comprometendo os recursos próprios, em atenção ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.**

SUGESTÃO: Encaminhamento de PROJETO DE LEI criando a “**complementação do piso salarial da enfermagem**”, no valor nominal de, por exemplo, R\$ 3.250,00 para os enfermeiros, a ser pago em 8 parcelas iguais, iniciando em maio e findando em dezembro/2023 (presumindo que os recursos abordem as contas dos municípios ainda em Maio/2023).

No contracheque do servidor aparecerá o vencimento e logo abaixo a descrição “**parcela complementar do piso salarial da enfermagem, aprovada pela Lei Municipal xxx/2023**”.

Essa solução é um paliativo para que a soma do vencimento com a complementação do piso totalize o valor estabelecido para o piso nacional da categoria, até que nova legislação empreste segurança jurídica e orçamentária aos Gestores Mirins, instante em que novo projeto de lei substituirá o anteriormente aprovado, e, desse modo, acrescente aos vencimentos da categoria o percentual necessário para atingir o valor do piso nacional.

Em síntese, a prevalecer o entendimento esposado no item anterior, seria cumprido os termos da Lei nº 14.434/2022, atendendo, financeiramente, aos profissionais da enfermagem, e afastando o risco da herança

de um salário que os municípios – principalmente os pequenos – não poderão suportar com seus próprios recursos.

No caso de chegar ao final do ano de 2023 sem que nova legislação solucione, por definitivo, a questão, o salário de janeiro dos profissionais da enfermagem não contará com a parcela complementar, posto que esta, por lei municipal, será encerrada em dezembro de 2023.

Repita-se que a presente orientação foi formulada sem qualquer esteio interpretativo, diante da situação imensamente peculiar, para não se dizer “inusitada”, quando se verificam os conflitos estabelecidos entre o justo pleito pelo pagamento do piso salarial da enfermagem (Lei nº 14.434/2022) e a insegurança jurídica e orçamentária promovida pela sanção do PLN 005/2023, pois a situação exige cautela, e a prudência recomenda saídas em que se prevaleça o direito dos servidores públicos e, igualmente, a preservação das contas públicas, cujo pensamento, eleito para a redação desta orientação, tenta, de alguma forma, ajudar na decisão árdua a ser tomada pelos Administradores Municipais.

É este o sentir que expressa o entendimento do Corpo Jurídico da FAMUP, salvo melhor juízo, para que seja submetido ao alvitre de cada Gestor Municipal neste Estado da Paraíba.

João Pessoa, 03 de maio de 2023.



ARNALDO BARBOSA ESCOREL JÚNIOR
Assessor Jurídico da FAMUP