



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ofício nº 18/2023 – CONORF

Em 23 de junho de 2023.

A Sua Excelência
Rodrigo Pacheco
Presidente do Senado Federal

Assunto: Encaminhamento da Nota Técnica nº 123/2023, que avalia a alternativa proposta pelo Poder Executivo (Ofício SEI nº 2349/2023/MPO) para alteração da classificação orçamentária da programação relativa ao Piso Nacional da Enfermagem.

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, venho por meio deste ofício encaminhar a Vossa Excelência a Nota Técnica nº 123/2023, desta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, que avalia a proposta do Poder Executivo encaminhada ao Congresso Nacional por meio do Ofício SEI nº 2349/2023/MPO, de 15 de junho de 2023, de proceder ajuste técnico 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 em virtude de impropriedade contida na Lei nº 14.581, de 11 de maio de 2023 (originária da aprovação do PLN 5/2023).

Respeitosamente,

Flávio Diogo Luz
Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle



CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

23 DE JUNHO DE 2023

Nota Técnica 123/2023

Ajuste na classificação orçamentária do crédito
especial aberto para viabilizar o Piso da
Enfermagem



As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal - Conorf.

O trabalho produzido no âmbito da Conorf, com objetivo de consultoria e assessoramento parlamentar, é considerado informação prestada em razão do exercício do mandato, mantendo-se sob a salvaguarda do § 6º do art. 53 da Constituição Federal. A permissão de sua reprodução deve ser requisitada ao solicitante do trabalho.

Sumário

1.	Introdução	2
2.	Análise	2
2.1.	Antecedentes e Classificações do Crédito Especial	3
2.2.	Erro técnico apontado pelo Poder Executivo	4
2.3.	Solução sugerida pelo Poder Executivo	5
2.4.	Considerações sobre as alternativas de solução	7
3.	Conclusão.....	8

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica, solicitada pelo Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (STO 2023-01188), tem por objetivo analisar a alternativa proposta pelo Poder Executivo para correção de classificação orçamentária da programação constante da Lei nº 14.581, de 11 de maio de 2023¹ (Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5, de 2023 – PLN 5/2023²), que abriu crédito especial ao Orçamento da Seguridade Social da União em favor do Ministério da Saúde.

2. ANÁLISE

O Ofício SEI nº 2349/2023/MPO, de 15 de junho de 2023, foi encaminhado pela Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento, Ministra Simone Tebet, ao Presidente da Mesa do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, com cópia para a Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, Senadora Daniella Ribeiro, e a Relatora do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5, de 2023, Senadora Eliziane Gama. O documento trata do crédito especial aberto em favor do Ministério da Saúde para atendimento de despesas com o piso nacional do enfermeiro, do técnico da enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.

Segundo justificativa apresentada pelo Ministério da Saúde³ e corroborada pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MPO⁴, a programação aprovada no PLN 5/2023, convertido na Lei nº 14.581, de 2023,

¹ Lei nº 14.581, de 11 de maio de 2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14581.htm. Acessado em 22 de junho de 2023.

² Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5, de 2023. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/157016>. Acessado em 20 de junho de 2023.

³ Constante do Ofício nº 79/2023/SPO/SE/MS do Subsecretário de Planejamento e Orçamento da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.

⁴ Constante do Ofício SEI nº 2115/2023/MPO do Secretário de Orçamento Federal e da Nota Técnica SEI nº 377/2023/MPO da Diretoria de Programas Sociais daquela Secretaria do Ministério do Planejamento e Orçamento.



possui impropriedades na classificação orçamentária do crédito que impedem sua devida execução.

Sendo assim, o Ofício solicita opinião do Congresso Nacional acerca de alternativas legais para retificação do suposto erro técnico apontado pelo Ministério da Saúde.

2.1. ANTECEDENTES E CLASSIFICAÇÕES DO CRÉDITO ESPECIAL

O crédito especial, no valor de R\$ 7.300.000.000,00 (sete bilhões e trezentos milhões de reais), foi aberto por meio da Lei nº 14.581, de 11 de maio de 2023, com o intuito de assegurar a prestação de assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o pagamento do piso salarial dos profissionais da enfermagem. Uma série de alterações normativas culminaram neste crédito e serão resumidamente elencadas para a contextualização do tema.

- Emenda Constitucional nº 124, de 14 de julho de 2022 – incluiu os §§ 12 e 13 no art. 198 da Constituição Federal, para determinar que lei federal instituirá pisos salariais para os profissionais de enfermagem e que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adequarão as remunerações das categorias profissionais correspondentes até o final do exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei;
- Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022 – alterou a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para instituir o valor do piso salarial do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira;
- Emenda Constitucional nº 127, de 22 de dezembro de 2022 – incluiu os §§ 14 e 15 no art. 198 da Constituição Federal, determinando que: (i) compete à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o

cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 do mesmo artigo; e (ii) os recursos federais destinados aos pagamentos da assistência financeira complementar serão consignados no orçamento geral da união com dotação própria e exclusiva.

Esse, portanto, é o pano de fundo que levou à abertura do crédito especial em análise, cuja programação pode ser vista na Tabela 1, com destaque para a subfunção “302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial” e o programa “5018 - Atenção Especializada à Saúde” utilizados, haja vista estarem diretamente relacionados com as impropriedades apontadas pelo Poder Executivo.

Tabela 1 – Programação do crédito especial

Programática	Programa/Ação/Localizador/Produto	Funcional	Valor R\$ 1,00
5018	Atenção Especializada à Saúde		7.300.000.000
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 Profissional beneficiado (unidade): 867.000	10 302	7.300.000.000

Fonte: Lei nº 14.581, de 11 de maio de 2023, Anexo.

2.2. ERRO TÉCNICO APONTADO PELO PODER EXECUTIVO

O Ofício nº 79/2023/SPO/SE/MS, de 22 de maio de 2023, da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde e a Nota Técnica SEI nº 377/2023/MPO, de 12 de junho de 2023, da Diretoria de Programas Sociais da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento, indicam uma impropriedade da programação orçamentária do crédito especial, informando que a subfunção “302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial” e o programa “5018 - Atenção Especializada à Saúde” são incompatíveis com o pagamento aos profissionais da enfermagem que desempenham atividades fora do escopo da atenção hospitalar e ambulatorial (fora da

abrangência da subfunção 302), bem como aos que se encontram na atenção primária (fora da abrangência do programa 5018).

Explicam que a organização do Sistema Único de Saúde – SUS distingue os recursos para execução de atividades destinados à atenção primária dos destinados à atenção especializada. Um exemplo disso é que atualmente há 1.090 municípios habilitados apenas para a atenção básica, sendo que outros 4.478 possuem as duas habilitações.

Portanto, argumentam, a utilização dos recursos do crédito especial para pagamento dos profissionais que atuam na atenção primária seria uma violação ao inciso VI do art. 167 da Constituição Federal que veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

2.3.SOLUÇÃO SUGERIDA PELO PODER EXECUTIVO

Considerando o histórico de discussões e tramitações da matéria, nada induz a uma possível interpretação de piso exclusivo para profissionais de enfermagem que trabalhem na assistência hospitalar e ambulatorial e na atenção especializada. Inclusive, o referencial estabelecido em lei aplica-se também para profissionais celetistas do setor privado, que não se enquadram nas categorias de organização do SUS. Com base nesse raciocínio, o Poder Executivo julga que a situação se caracteriza como um erro técnico que pode ser corrigido pela autorização constante do item 1, da alínea f, do inciso III, do §1º do art. 50 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2023 - Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 - LDO-2023, transcrita abaixo.

Art. 50. As classificações das dotações previstas no art. 7º, as fontes de financiamento do Orçamento de Investimento, as codificações orçamentárias e suas denominações poderão ser alteradas de acordo com as necessidades de execução, desde que mantido o valor total do subtítulo e observadas as demais condições de que trata este artigo.

*§ 1º As alterações de que trata o **caput** poderão ser realizadas, justificadamente, se autorizadas por meio de:*

(...)

III - portaria do Secretário de Orçamento Federal da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para:

(...)

f) ajustes na codificação orçamentária:

1. necessários à correção de erro de ordem técnica ou legal; ou

(...)

Em complemento, ressaltam que no art. 179 da LDO-2023 há previsão de retificação de autógrafo de crédito especial (espécie de crédito adicional).

Art. 179. A retificação dos autógrafos dos Projetos da Lei Orçamentária de 2023 e dos créditos adicionais, na hipótese de ser comprovado erro no processamento das deliberações no âmbito do Congresso Nacional, somente poderá ocorrer, por meio de mensagem ao Presidente da República:

(...)

II - até trinta dias após a data de sua publicação no Diário Oficial da União e dentro do exercício financeiro, no caso dos créditos adicionais.

§ 1º Encerrados os prazos de que tratam os incisos I e II do caput, ou após o dia 22 de dezembro de 2023, o que ocorrer primeiro, a retificação poderá ser feita, dentro do exercício financeiro, por meio da abertura de créditos suplementares ou especiais, observado o disposto nos art. 52 e art. 53, ou por intermédio das alterações admitidas no art. 50.

(...)

Entretanto, como o prazo de até trinta dias de publicação no Diário Oficial da União já foi superado, a retificação do crédito adicional poderia ser feita por intermédio das alterações admitidas no art. 50.

Baseado na autorização concedida pela LDO-2023, o Secretário de Orçamento Federal editaria Portaria com a seguinte alteração na programação orçamentária do Ministério da Saúde:

- De: 10.302.5018.00UW.0001 - Função: 10 - Saúde; Subfunção: 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial; Programa: 5018 - Atenção Especializada à Saúde;

PÁGINA 6 DE 9



Ação: 00UW - Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem; Subtítulo: 0001 - Nacional.

- Para: 10.122.5021.00UW.0001 - Função: 10 - Saúde; Subfunção: 122 - Administração Geral; Programa: 5021 - Gestão e Organização do SUS; Ação: 00UW - Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem; Subtítulo: 0001 - Nacional.

Essa proposta de reclassificação tornaria a programação mais abrangente, conforme pode ser observado em trecho transcrito abaixo da Nota Técnica Sei nº 377/2023/MPO. Tal modificação traria segurança os gestores para que possam dar continuidade à execução orçamentária das despesas destinadas ao piso da enfermagem.

“10. O MS apresentou como opção a troca para o Programa 5021 - Gestão e Organização do SUS, que se destina a fornecer estrutura de pessoal e de treinamento para manter o sistema hígido e responsivo à população. Em contínuo, solicitou, ainda, que a subfunção seja alterada para subfunção 122 – Administração Geral, tendo em vista se tratar de pagamento de pessoal e por não existir no leque de opções de subfunções outra que congregue de forma abrangente as funções de saúde a que se destinam os recursos.”

2.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO

Tanto a Exposição de Motivos relativa à Mensagem nº 151/2023, que submeteu à apreciação do Congresso Nacional, na origem, o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5, de 2023, quanto o Parecer (CN) nº 3, de 2023, da CMO, tratam dos profissionais da enfermagem como um todo. No mesmo sentido, a EC nº 124/2022, a EC nº 127/2022 e a Lei nº 14.434, de 2022, também não sugerem haver qualquer segregação dos profissionais de acordo com o escopo de suas atividades. Assim, a hipótese de ocorrência de erro técnico, com origem no



Projeto de Lei elaborado pelo Poder Executivo, parece-nos consistente com o conjunto de normas e documentos concernentes ao tema.

Caso se ratifique o entendimento de que a aprovação legislativa se deu com intuito de garantir a assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem, sem distinção quanto ao escopo de atuação dos profissionais, entende-se razoável a caracterização do erro técnico ocorrido na classificação orçamentária, tornando possível a solução do problema por meio da autorização contida no art. 50 da LDO-2023.

Ressalte-se, por fim, que a alternativa ventilada de uso do art. 179 da LDO-2023 para promover o ajuste requerido mostra-se, a princípio, inadequada, haja vista não haver indícios de que tenha ocorrido erro no processamento das deliberações no âmbito do Congresso Nacional, condição necessária para o acionamento do dispositivo.

3. CONCLUSÃO

A análise buscou detalhar as circunstâncias que levaram ao problema identificado pelo Poder Executivo e as possíveis soluções apresentadas no Ofício SEI nº 2349/2023/MPO, de 2023, da Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento.

Tanto a Exposição de Motivos que acompanhou o PLN 5/2023 quanto o Parecer (CN) nº 3, de 2023, da CMO, tratam dos profissionais da enfermagem como um todo, sem distinção. No mesmo sentido, a EC nº 124/2022, a EC nº 127/2022 e a Lei nº 14.434, de 2022, também não sugerem haver qualquer segregação dos profissionais de acordo com o escopo de suas atividades.

Nesse sentido, a hipótese de ocorrência de erro técnico, com origem no Projeto de Lei elaborado pelo Poder Executivo, é consistente com o conjunto de normas e documentos concernentes ao tema, não cabendo a esta Consultoria, contudo, opinar sobre a vontade



parlamentar determinante para a aprovação do referido PLN, convertido na Lei nº 14.581, de 2023.

Nesses termos, esta Consultoria permanece à disposição para eventuais questionamentos porventura existentes.

DANIEL LEITÃO CORRÊA E SILVA

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

ARITAN BORGES AVILA MAIA

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos