

PARECER Nº 367, DE 2022-PLEN/SF

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 42, de 2022 (PEC nº 390/2014, na origem), do Deputado André Figueiredo, que *altera o art. 198 da Constituição Federal, para que a União preste assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; altera o art. 5º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para estabelecer o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; e dá outras providências.*



SF/22174.10249-77

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Vem ao Plenário do Senado Federal, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 42, de 2022 (PEC nº 390, de 2014, na origem) cujo objetivo principal é instituir assistência financeira complementar da União aos estados, Distrito Federal, municípios e entidades filantrópicas para o pagamento do piso salarial de enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, doravante, piso salarial. Esse auxílio financeiro deverá ser custeado com o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo e pelo Fundo Social.

A PEC possui cinco artigos. O art. 1º altera o art. 198 da Constituição Federal (CF) para estabelecer que a União instituirá auxílio

financeiro para estados, municípios e Distrito Federal com a finalidade de complementar os gastos decorrentes do piso salarial previstos no § 12 do mesmo artigo. Instituições privadas filantrópicas também poderão receber o auxílio, desde que pelo menos 60% de seus pacientes sejam egressos do Sistema Único de Saúde (SUS). Os termos do auxílio serão definidos em lei.

O art. 2º modifica os arts. 38 e 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A nova redação para o art. 38 retira as despesas com o referido piso salarial do cálculo do limite de despesas com pessoal estabelecidos no art. 169 da CF, atualmente, em 65% da receita corrente líquida (RCL) do ente. O montante a ser excluído decairá ao longo do tempo. Dessa forma, nenhuma despesa com o piso salarial será computada como gastos com pessoal no primeiro ano de vigência da emenda constitucional (EC) que resultar da PEC. No segundo ano, somente 10% das despesas serão computadas; 20% no terceiro ano e assim sucessivamente, com incrementos de dez pontos percentuais ao ano, até que a totalidade dos gastos com o piso salarial seja computada no limite de gastos com pessoal.

Similarmente, a nova redação do art. 107 exclui do cálculo do teto de gastos da União as despesas para pagamento do piso salarial. Vale lembrar que essa exclusão abarcaria gastos de duas naturezas. Os gastos diretos com pessoal de enfermagem em que a União incorre por administrar hospitais federais e o gasto indireto, associado ao auxílio financeiro proposto.

O art. 3º da PEC altera o art. 5º da EC nº 109, de 2021, conhecida como “PEC Emergencial”. Esse art. 5º permite que, até o segundo exercício financeiro após a promulgação da referida emenda, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo apurados ao final de cada exercício possa ser destinado para a amortização da dívida pública do respectivo ente.

Com a redação proposta pela PEC em comento, esse superávit financeiro poderá ser utilizado para o pagamento do piso salarial entre 2023 e 2027. A PEC também limita o montante de recursos a serem utilizados para amortizar a dívida e financiar o auxílio, ao excluir os saldos decorrentes do esforço de arrecadação dos servidores civis e militares da União.

O art. 4º da PEC estabelece, como fonte adicional de recursos para o pagamento da assistência financeiras, os recursos vinculados ao



Fundo Social, sem prejuízo da parcela que estiver destinada à educação. O Fundo Social foi instituído pela Lei nº 12.351, de 2010, com o objetivo de formar uma poupança de longo prazo com os recursos arrecadados com a exploração do petróleo, sobretudo nos contratos de partilha na região do pré-sal.

Adicionalmente, os recursos referentes ao auxílio financeiro não serão computados no mínimo exigido para gastos com serviços públicos de saúde previstos no art. 198 da CF e na Lei Complementar nº 141, de 2012. No caso da União, o piso tem, como regra geral, 15% da RCL. Excepcionalmente, durante a vigência do Novo Regime Fiscal, instituído pela EC nº 95, de 2016, o piso corresponde ao valor do piso vigente em 2017, corrigido anualmente pela inflação medida pelo IPCA. Para estados, o piso é de 12% de uma base que é, grosso modo, formada pela arrecadação de impostos de sua competência, líquida da transferência para municípios, e pela quota parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Já para os municípios, o piso de gastos com serviços públicos de saúde, grosso modo, de 15% dos impostos de sua competência e das transferências referentes à quota-parte do ICMS e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O quinto e último artigo da PEC é a cláusula de vigência, que será na data da publicação da Emenda Constitucional.

De acordo com a Relatora da matéria na Câmara dos Deputados, Deputada Alice Portugal, a aprovação da PEC é necessária para responder à pendência judicial relativa à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.222, que suspendeu, em 4/9/2022, os efeitos do piso salarial nacional da enfermagem, estabelecido pela Lei nº 14.434, de 2022. No julgamento, o Supremo Tribunal Federal (STF) deu prazo de sessenta dias para entes públicos e privados da área da saúde esclarecerem o impacto financeiro, os riscos para empregabilidade no setor e eventual redução na qualidade dos serviços, com a apresentação de proposta de solução.

Em relação aos aspectos financeiros da proposta, e ainda de acordo com a Relatora, em 2022, a Secretaria do Tesouro Nacional divulgou o seu balanço patrimonial de 2021. Ali consta o superávit financeiro dos fundos da União para aquele exercício financeiro de R\$ 20,9 bilhões, sendo que R\$ 3,9 bilhões se referem a parcela do Fundo Social (FS) destinada à saúde pública e à educação. Já o montante de despesas necessárias ao pagamento do auxílio financeiro estava estimado em R\$ 18 bilhões.



Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do Ato da Comissão Diretora (ACD) nº 7, de 2020, atualizado pelo ACD nº 8, de 2021, a PEC nº 42, de 2022, será apreciada pelo Plenário, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

A proposta atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 60 da CF. Mais especificamente, obteve o apoio de mais de 1/3 dos Deputados Federais, conforme exigido pelo inciso I do *caput* do referido art. 60.

A PEC também atende ao disposto nos §§ 1º e 5º do mesmo artigo, que vedam, respectivamente, a apreciação de emenda em vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; e apresentação, na mesma sessão legislativa, de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada. A Proposta tampouco viola qualquer das cláusulas pétreas previstas no § 4º do mesmo art. 60, ou seja, não ameaça a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

Quanto ao mérito, não poderia ser mais oportuna. Até em reconhecimento em extraordinário trabalho dos enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras, sobretudo durante a pandemia da covid-19, o Congresso Nacional estabeleceu um piso salarial para essas categorias. Inicialmente, promulgou a Emenda Constitucional nº 124, de 14 de julho de 2022. Passado menos um mês, em 4 de agosto foi publicada a Lei nº 14.344, de 2022, que fixou o piso salarial em R\$ 4.750,00 para os enfermeiros, 70% desse valor (ou seja, R\$ 3.325,00) para os técnicos em enfermagem, e 50% daquele valor (ou seja, R\$ 2.375,00) para os auxiliares de enfermagem e parteiras. Ou seja, trata-se de um piso que, se não é o ideal, é capaz de evitar o aviltamento salarial desses importantes profissionais.

Ocorre que, conforme muito bem relatado pela Deputada Alice Portugal, os efeitos da Lei nº 14.344, de 2022, estavam suspensos por conta de decisão do STF no âmbito da ADI nº 7.222. No julgamento, o Supremo deu prazo de sessenta dias para entes públicos e privados da área da saúde esclarecerem o impacto financeiro, os riscos para empregabilidade no setor e eventual redução na qualidade dos serviços, com a apresentação de proposta de solução.



Esta PEC apresenta a solução para o problema identificado por nosso Tribunal Constitucional, pelo menos em relação às finanças públicas e em relação à aplicabilidade às entidades filantrópicas.

Como se sabe, a situação financeira dos estados e municípios é caótica. Uma espécie de tempestade perfeita vem afetando as finanças dos entes subnacionais: elevado grau de endividamento; compromissos incomprimíveis em relação à folha de pagamentos; e baixo crescimento das receitas, como decorrência de um desempenho medíocre da economia que se observa, no mínimo, desde 2014, e fortemente agravado nos anos recentes. Com reduzidas possibilidades de endividamento, em contraposição à União, e, obviamente, sem o poder de emitir moeda, é praticamente impossível para esses entes cumprirem o piso salarial instituído pela Lei nº 14.344, de 2022. Daí a necessidade de a União criar auxílio financeiro.

Conforme mencionado, o parecer da Deputada Alice Portugal, fundamentado em um exaustivo e minucioso trabalho, mostrou que o impacto desta PEC está estimado em R\$ 19 bilhões. Trata-se, portanto, de um valor que exigiria forte remanejamento das finanças subnacionais, mas que é facilmente absorvido pela União. Mais importante, a PEC aponta as fontes de recursos para financiar o auxílio, quais sejam, o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo e o Fundo Social, instituído pela Lei nº 10.352, de 2010. Em 2022, somente o superávit financeiro dos fundos somou R\$ 20 bilhões, valor mais do que suficiente, portanto, para financiar o piso salarial por um ano. Já o Fundo Social recebeu, somente em 2021, mais de R\$ 21 bilhões. Como se sabe, o Fundo Social recebe recursos da exploração do petróleo, sobretudo nas áreas do pré-sal. Por isso, é um fundo que tende a receber aportes cada vez mais significativos ao longo do tempo. Não se vislumbra, dessa forma, necessidade de se buscar outras fontes de recursos para financiar o auxílio proposto pela PEC.

Não haverá, consequentemente, criação de despesas sem contrapartidas. O que ocorrerá são recursos que, até então, estavam destinados para a formação de superávits primários ou para a quitação de dívidas e passarão a ter uma destinação claramente mais útil para a sociedade. Afinal, não se pode pensar em saúde de qualidade sem uma remuneração adequada dos profissionais que trabalham no setor.

É igualmente importante registrar que o auxílio atenderá também as entidades filantrópicas, desde que pelo menos 60% de seus pacientes sejam do SUS. São um sem-número de entidades que prestam esse



importante serviço, mas cabe destacar a atuação das Santas Casas, que prestam inestimável complementação ao atendimento da rede pública de saúde. Sem elas, certamente o atendimento à população em geral iria colapsar em vários centros urbanos. Ao complementar o piso salarial, essas entidades filantrópicas poderão manter seu planejamento de gastos, sem prejuízo para os serviços oferecidos.

A PEC também excepciona, temporariamente, os gastos com os servidores da área de enfermagem dos limites de gastos com pessoal, bem como, no caso da União, do teto de gastos, introduzido pela EC nº 95, de 2016.

Atualmente, estados e municípios devem limitar os gastos com pessoal ativo e inativo a 65% de sua RCL. Ocorre que os gastos com pessoal possuem um crescimento vegetativo, decorrente da acumulação de quinquênios, anuênios e progressões de carreira, além da necessidade de substituição de funcionários em função da aposentadoria. Por outro lado, as receitas estão estagnadas ou crescendo muito lentamente. Por esse motivo, vários entes da Federação encontram-se próximos do limite de 65%.

Não faz sentido incluir, de pronto, nos gastos com pessoal, as despesas para pagar o piso salarial das áreas associadas a enfermagem. Com todos os problemas citados, os estados e municípios vinham tentando se organizar para não atingir o teto de 65%. Não se pode esperar que, de uma hora para outra, consigam reorganizar suas finanças de forma a acomodar o aumento de despesas que esta PEC provocará. A proposta de escalonar seu impacto, ao longo de dez anos, é bastante razoável, pois dá tempo para se organizarem, alterando o ritmo de contratações ou de concessão de reajustes salariais.

No caso da União, assim como outras transferências legais e constitucionais, como as referentes aos fundos de participação, *royalties* do petróleo e Fundeb, não fazem parte do teto de gastos (art. 107 e seguintes do ADCT), tampouco cabe incluir as transferências no âmbito do auxílio que está sendo criado.

Por fim, não se pretende que o piso salarial seja concedido às custas de outros gastos com saúde. Seria inconsistente pensar em valorizar as carreiras associadas à enfermagem e, simultaneamente, cortar outros gastos para financiar a saúde pública, por exemplo, com equipamentos, remédios ou construção de hospitais. Por esse motivo, a PEC prevê que os gastos associados ao pagamento do piso salarial se darão em complemento



aos mínimos previstos constitucionalmente. Evita-se, dessa forma, como diz o ditado popular, que “aquilo que se dê com uma mão, se retira com a outra”.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 42, de 2022.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

