

ORIENTAÇÃO - 3ª NOTA TÉCNICA

APÓS A EDIÇÃO DA PORTARIA GM/MS Nº 1.135, DE 16 DE AGOSTO DE 2023

NOVA REALIDADE SOBRE OS RECURSOS PROVENIENTES DA LEI Nº 14.581/2023, PARA PAGAMENTO DO PISO NACIONAL DOS PROFISSIONAIS DA ENFERMAGEM.

Com a sanção do PLN 05/2023, entrando em vigor a Lei nº 14.581, de 11 de maio de 2023, que abriu crédito orçamentário de 3.3 bilhões de reais destinados aos Municípios a fim de possibilitar o atendimento de despesas com o piso nacional da enfermagem, previsto inicialmente pela Emenda Constitucional nº 124, de 14 de julho de 2022, e com a edição da Portaria GM/MS nº 1.135, de 16 de agosto de 2023, que repartiu tal receita entre os Municípios brasileiros, com liberação da suspensão do piso por parte do Ministro Luís Roberto Barroso, do STF, vários questionamentos resistiram e outros foram incorporados à problemática, demandando renovação das orientações, principalmente após o enfrentamento do mérito pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Em síntese, sem postular esgotar a matéria, a **nova orientação pela via de 3ª nota técnica** deseja conduzir os gestores à melhor atitude a ser tomada, ante a instabilidade do caso.

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

Renovam-se, no que couberem, as orientações apresentadas nas duas Notas Técnicas anteriores.

1. Sobre a obrigação de pagar o piso nacional da enfermagem, previsto na Lei nº 14.434/2022.

A Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, fixou o piso salarial dos profissionais de enfermagem como sendo (acrescentou o art. 15-C, par. único, incisos I e II, na Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986):

- 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.

Com a sanção da Lei nº 14.581, de 11 de maio de 2023, abrindo crédito orçamentário destinado a Estados e Municípios, O Ministério da Saúde editou a Portaria MS Nº 597, de 12 de maio de 2023, individualizando as receitas destinadas aos entes federativos, e, assim, o STF não teria mais razão para manter a liminar de suspensão do piso da enfermagem, liberando, assim, o “dever” de seu pagamento.

Grande debate invadiu o assunto, na seara pública e privada, e, principalmente, nos Municípios, principais prejudicados pelos termos da Lei nº 14.434/2022 e pela repartição financeira da Portaria MS Nº 597/2023. Contudo, o STF não demorou a enfrentar o mérito da problemática, e julgando no Plenário da Corte a ADI 7222, por 8 votos a 2, firmou o seguinte entendimento:

(i) em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais (art. 15-B da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022;

(ii) **em relação aos servidores públicos dos** Estados, Distrito Federal, **Municípios** e de suas autarquias e fundações (art. 15-C da Lei nº 7.498/1986), bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986):

a) **a implementação da diferença remuneratória resultante do piso salarial nacional deve ocorrer na extensão do quanto disponibilizado, a título de “assistência financeira complementar”,** pelo orçamento da União (art. 198, §§ 14 e 15, da CF, com redação dada pela EC nº 127/2022);

b) **eventual insuficiência da “assistência financeira complementar” mencionada no item (ii.a) instaura o dever da União de providenciar crédito suplementar,** cuja fonte de abertura serão recursos provenientes do cancelamento, total ou parcial, de dotações tais como aquelas destinadas ao pagamento de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária destinadas a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da CF) ou direcionadas às demais emendas parlamentares (inclusive de Relator-Geral do Orçamento). **Não sendo tomada tal providência, não será exigível o pagamento por parte dos entes referidos no item (ii);**

c) **uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais.**

Os destaques em **negrito** e em **vermelho** reclamam uma interpretação que – ao olhar do parecerista que subscreve esta Nota Técnica, com a outorga do corpo técnico e jurídico da FAMUP – merece bastante luminosidade posto que – como sempre frisado – trata-se de demanda social, orçamentária, econômica, financeira, profissional, e jurídica, extremamente nova, sem que se tenha enfrentado os detalhes da realidade, a fim de que o Direito possa solidificar seu posicionamento.

Até que os Tribunais enfrentem, em demandas repetitivas de casos diversos, e solidifiquem essa situação, recomenda-se seguir as considerações nesta nota orientativa.

A **primeira consideração** se refere à Emenda Constitucional 128/2022, que acrescentou o § 7º ao art. 167 da Constituição Federal, assim dizendo:

“§ 7º **A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro** decorrente da prestação de serviço público, **inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para** a União, os Estados, o Distrito Federal ou **os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa** ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 128, de 2022)”. Grifei.

Seguindo o dispositivo constitucional, **não pode haver despesa sem a fonte de recursos.**

Ora, e esta redação constitucional conduziu a decisão do Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 7222 MC / DF, quando revogou a liminar que suspendia os efeitos da Lei nº 14.434/2022, e, também, consolidou esse entendimento no voto de oito ministros no seu julgamento de mérito. Observem-se os destaques da decisão dos Ministros do STF:

TRECHOS DA LIMINAR DO MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

76. Nesse exercício, entretanto, **devem ser considerados dois problemas subsistentes.** Em primeiro lugar, a despeito de sua importância, o valor de R\$ 7,3 bilhões reservado pela União **não parece ser capaz de custear a integralidade dos recursos necessários para implementação do piso salarial** pelos entes destinatários da EC nº 127/2023. Em segundo lugar, o financiamento previsto nas normas recém-editadas não atenua o impacto sofrido pelo setor privado, razão pela qual subsiste o receio de demissões em massa e de prejuízo aos serviços de saúde.

77. No que toca ao primeiro ponto, como destaquei no recente julgamento do Recurso Extraordinário 1.279.765, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, **não é legítima a criação de piso nacional pela União para que o valor seja arcado por Estados e Municípios.** Ao lado das ideias de democracia e república, a forma federativa é um dos pilares do Estado constitucional brasileiro e constitui cláusula pétrea, prevista no art. 60, § 4º, da Constituição. Pelo princípio federativo, os Estados e Municípios têm autonomia político-administrativa, legislativa e financeiro-tributária. Suprimir uma competência financeira do Estado viola o princípio federativo, **de modo que União não pode criar piso salarial para ser cumprido por outro ente da Federação, sem assumir ADI 7222 MC / DF 36 integralmente o seu financiamento.**

78. No caso ora analisado, há fundada suspeita de que o financiamento instituído pela EC nº 127/2022 e pela Lei nº 14.581/2023 não seja suficiente para fazer frente à integralidade do custo suportado por Estados, Distrito Federal e Municípios; em especial se considerado o impacto sobre as entidades integrantes da rede complementar do SUS, que lhes prestam serviços mediante convênio ou contrato. Informações constantes dos autos dão conta de que o impacto financeiro da implementação do piso salarial nacional da enfermagem, no primeiro ano, seria de R\$ 10,5 bilhões somente para os Municípios (doc. 963).

79. Logo, ainda em juízo de cognição sumária, penso que subsistem, ao menos parcialmente, o conflito federativo, o risco de solvabilidade dos entes subnacionais e o receio de prejuízo ao serviço público de saúde. Nesse cenário, a previsão de financiamento federal nos termos dos atos normativos editados justifica a revogação apenas parcial da medida cautelar. **Assim em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como às entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS, a obrigatoriedade de implementação do piso nacional só existe no limite dos recursos recebidos por meio da assistência financeira prestada pela União para essa finalidade. Isso não impede, evidentemente, a implementação do piso no montante previsto pela Lei nº 14.434/2022 pelos entes que tiverem tal possibilidade, à luz da sua conjuntura econômico-financeira.**

(...)

85. Diante do exposto, revogo parcialmente a medida cautelar deferida em 04.09.2022, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434/2022, com exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” constante do seu art. 2º, § 2º, para que seja implementado o piso salarial nacional por ela instituído, nos seguintes termos:

(...)

(ii) **em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias e fundações** (art. 15-C da Lei nº 7.498/1986), bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), **a implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União;**

DECISÃO DA CORTE DO STF:

“(i) em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais (art. 15-B da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022;

(ii) **em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias e fundações** (art. 15-C da Lei nº 7.498/1986), bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986):

a) **a implementação da diferença remuneratória resultante do piso salarial nacional deve ocorrer na extensão do quanto disponibilizado, a título de “assistência financeira complementar”, pelo orçamento da União** (art. 198, §§ 14 e 15, da CF, com redação dada pela EC nº 127/2022);

b) **eventual insuficiência da “assistência financeira complementar” mencionada no item (ii.a) instaura o dever da União de providenciar crédito suplementar, cuja fonte de abertura serão recursos provenientes do cancelamento, total ou parcial, de dotações tais como aquelas destinadas ao pagamento de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária destinadas a ações e serviços públicos de saúde** (art. 166, § 9º, da CF) ou direcionadas às demais emendas parlamentares (inclusive de Relator-Geral do Orçamento). **Não sendo tomada tal providência, não será exigível o pagamento por parte dos entes referidos no item (ii);**

(Grifei e Destaquei).

O reforço da interpretação advinda da redação do art. 167, § 7º, da Constituição Federal, trazida pela decisão do Ministro Luís Roberto Barroso, do STF, endossa, sobremaneira, o que este parecerista disse nas duas notas técnicas, e que se renova neste momento com respaldo da r. decisão judicial meritória do plenário do STF ao julgar a ADI 7222.

Assim, em síntese, o que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 7222 decidiu em tema de repercussão geral é: **O município deve complementar o valor do vencimento base dos profissionais da enfermagem, fixado em lei municipal, à época da vigência da Portaria 597, de 12 maio de 2023, NOS LIMITES dos recursos recebidos a título de “assistência financeira complementar” e repassados pela União, através do FNS – Fundo Nacional de Saúde. No entanto, se os recursos não forem suficientes para atingir o valor destinado ao piso da enfermagem, a decisão do Gestor de “complementar”, mais uma vez, os valores para esta finalidade NÃO É OBRIGATÓRIA, É FACULTATIVA, devendo ser analisada tal decisão sob o aspecto financeiro/orçamentário.**

A **segunda consideração** permanece inalterada, e, como já tinha sido previsto nas duas Notas Técnicas, atinge todos os Municípios, ou seja, a limitação legal da destinação dos recursos apenas para o exercício financeiro de 2023.

A interpretação – *agora sem sombra de dúvidas* -, advém da redação da Portaria MS Nº 597, de 12 de maio de 2023, e da nova Portaria GM/MS nº 1.135, de 16 de agosto de 2023, quando destacam:

Portaria MS Nº 597/2023

Art. 3º O Fundo Nacional de Saúde - FNS adotará as medidas necessárias para **as transferências de que trata o art. 2º, aos Fundos de Saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no exercício de 2023, em nove parcelas**, mediante autorização encaminhada pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde.

Parágrafo único. **As parcelas de que trata o caput serão transferidas mensalmente a partir de maio de 2023, com repasse de duas parcelas no mês de dezembro de 2023.**

Portaria GM/MS nº 1.135/2023

Art. 3º **Para o exercício de 2023, os recursos da assistência financeira complementar serão repassados pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS aos fundos de saúde estaduais, municipais e distrital, da seguinte forma:**

I - os valores relativos às competências de maio, junho, julho e agosto estão dispostos no Anexo a esta Portaria, obtidos a partir dos critérios constantes do art. 1120-C da Portaria de Consolidação GM/MS nº 6, de 2017; e

II - os valores relativos às competências de setembro a dezembro observarão o procedimento estabelecido no Título IX-A da Portaria de Consolidação GM/MS nº 6, de 2017.

§ 1º **Os entes federativos terão até o dia 10 de setembro de 2023** para realizar eventuais ajustes no InvestSUS dos dados dos profissionais de enfermagem vinculados à própria administração pública ou às entidades privadas sob sua gestão, incluindo a separação das parcelas remuneratórias fixas, gerais e permanentes em relação às demais.

§ 2º Caso os ajustes de que trata o § 1º alterem o valor calculado para as competências de maio a agosto, nos termos do Anexo, haverá a respectiva compensação na competência de setembro.

(Grifei e Destaquei)

Desta forma, sobre essa questão, a orientação continua a mesma, ou seja, **a Lei municipal NÃO deve aprovar reajuste nos vencimentos dos Enfermeiros, Técnicos de Enfermagem, Auxiliares de Enfermagem e de Parteiras, mas sim criar parcelas de complementação do piso salarial da enfermagem, limitadas a dezembro de 2023.**

Renovando o que ficou sugerido na 1ª Nota Técnica, “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 – ou o que se puder pagar diante da escassez de recursos suficientes -, 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”.

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.

Repasse de valores retroativos à Maio/2023.

Como bem frisou o Art. 3º, I, da Portaria GM/MS nº 1.135, de 16 de agosto de 2023, os valores correspondentes a cada município, estabelecidos no seu Anexo, referem-se à soma dos créditos dos meses de maio, junho, julho e agosto/2023. E, por sua vez, o inciso II, do mesmo dispositivo jurídico, menciona os repasses futuros dos meses de setembro a dezembro. **Porém, todos limitados ao exercício orçamentário de 2023.**

Embora não esteja expressa na Portaria 1.135/2023 como estava na revogada Portaria 597/2023, que os repasses são em 09 (nove) parcelas, ou seja, de maio a dezembro/2023, acrescido do 13º salário, entende-se que os recursos creditados por força da Portaria 1.135/2023 devem ser aplicados tomando como base 04 (parcelas) retroativas (maio a agosto).

Conclusão: Após a constatação do crédito em conta corrente do montante dos recursos estabelecidos no Anexo da Portaria GM/MS nº 1.135, de 16 de agosto de 2023, recebidos pelo Município, proveniente do Ministério da Saúde, tomar as seguintes ações:

1) Calcular os valores referidos com base no valor do piso dos profissionais da enfermagem, em seus diversos níveis, para saber se somando-os aos vencimentos já estabelecidos em legislação municipal, atingirá o montante desejado pela Lei nº 14.434/2022;

2) Não sendo suficientes os valores para atingir o piso nacional dos profissionais da enfermagem previsto na Lei nº 14.434/2022, tomar as seguintes decisões:

a) Ratear, proporcionalmente, os recursos recebidos provenientes da Lei nº 14.581/2023 e disciplinados na Portaria GM/MS nº 1.135, de 16 de agosto de 2023 e seguintes, para os profissionais da enfermagem, mesmo que tal rateio não atinja o piso nacional previsto pela Lei nº 14.434/2022 (situação obrigatória); ou

b) Com recursos próprios, complementar os recursos descritos na alínea “a”, para integralizar o piso nacional da enfermagem (situação facultativa).

3) Uma vez que a Portaria GM/MS nº 1.135/2023, tardiamente, repassou os recursos provenientes de 04 (quatro) meses – maio a agosto -, é de direito que tais valores sejam igualmente repassados aos profissionais da enfermagem, deixando evidente que tais valores se tratam de retroativos de meses anteriores;

4) Enviar ao Legislativo Municipal Projeto de Lei para fixar o pagamento da “assistência financeira complementar”, na forma de “Parcela complementar do piso nacional da enfermagem”, a ser saldada em 09 (nove) parcelas (04 retroativas em agosto; as de setembro a dezembro; e o 13º salário).

Por fim, uma **terceira consideração**. Nem a Lei nº 14.434/2022, e muito menos a Portaria MS Nº 597/2023, em suas duas redações e agora a nova Portaria GM/MS nº 1.135, de 16 de agosto de 2023, disciplinam a proporcionalidade da aplicação do piso nacional da enfermagem, no caso de jornadas de trabalhos integrais ou parciais.

Coube ao Supremo Tribunal Federal, na decisão de mérito na ADI 7222, afirmar que “*uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais*”.

A única divergência desta nota técnica das anteriores se prende a essa questão. Até então sem norte nas decisões judiciais anteriores e nas Portarias Ministeriais.

Os Ministros do STF entenderam que os valores fixados pela Lei nº 14.434/2022, se referem a jornada de trabalho integral, de 44 (quarenta e quatro) horas semanais. Daí que, seguindo essa exegese, quando da fixação da legislação municipal, deve ser frisada a carga horária semanal dos respectivos cargos e, a proporcionalidade dos valores com relação ao piso nacional. Abaixo, um exemplo desta situação:

- a) enfermeiros - R\$ 4.750,00 (44h/s) – R\$ 4.318,18 (40h/s) – R\$ 2.159,09 (20h/s);
- b) técnicos de enfermagem - R\$ 3.325,00 (44h/s) – R\$ 3.022,72 (40h/s) – R\$ 1.511,36 (20h/s);
- c) auxiliares de enfermagem – 2.375,00 (44h/s) – R\$ 2.159,09 (40h/s) – R\$ 1.079,54 (20h/s);
- d) parteiras - R\$ 2.375,00 (44h/s) – R\$ 2.159,09 (40h/s) – R\$ 1.079,54 (20h/s).

Apenas para não deixar de exaurir todas as informações, principalmente nesse momento em que qualquer orientação objetiva é necessária, segue singelo exemplo: **Município X tem lei municipal que fixou salário (vencimento) do enfermeiro em R\$ 1.500,00 para uma jornada de trabalho parcial de 20 horas semanais. Para pagar o piso nacional a esse enfermeiro, deve pagar parcela complementar de R\$ 659,09.**

Por ser parcela fixa, e complementar de vencimento, para não gerar um passivo trabalhista, as vantagens (gratificações, abonos, etc.), adicionais (insalubridade, tempo de serviço, quinquênio, etc.), **devem incidir na soma** do vencimento com a parcela complementar, posto que a legislação municipal somente está usando desta forma de implantação do piso em virtude da instabilidade normativa proveniente da União.

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, 17 de agosto de 2023.


ARNALDO BARBOSA ESCOREL JÚNIOR
Assessor Jurídico da FAMUP