

INFORMATIVO DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

INFORMATIVO Nº 194/2024

TEOR DA SOLICITAÇÃO: Informações acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do PROJETO DE LEI Nº 460/2019, em atendimento ao disposto na Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação nº 1/2015.

SOLICITANTE: COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

AUTOR: Mário Luis Gurgel de Souza
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Saúde,
Trabalho, Previdência, Assistência Social e Família

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

1. SÍNTESE DA MATÉRIA

O projeto altera a Lei nº 11.350, de 2006, que "*regulamenta o §5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências*", a fim de dispor sobre o incentivo financeiro a agentes comunitários de saúde e agente de combate à endemias.

Ao projeto principal foram pensados:

- PL nº 4.440/2020, que altera a Lei nº 11.350, de 05 de outubro de 2006, que regulamenta o §5º do art. 198 da Constituição, dispondo sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências;
- PL nº 983/2024, que altera a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, que "*Regulamenta o §5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências*", para dispor sobre a transferência relativa à assistência financeira complementar prestada pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

2. LEGISLAÇÃO VIGENTE

A Emenda Constitucional nº 63, de 2010 (EC n. 63/2010), conferiu à União a responsabilidade de regulamentar, por meio de lei federal, o piso salarial profissional nacional para os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias, além de estabelecer a prestação de "*assistência financeira complementar*" aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, visando ao cumprimento desse piso salarial, conforme disposto no §5º do art. 198 da Constituição Federal.

Em atenção à EC 63, a Lei nº 12.994, de 2014, alterou a Lei nº 11.350, de 2006, que:

- ✓ Fixou o valor do piso salarial profissional nacional (*definido como vencimento inicial*) (art. 9º-A);
- ✓ Instituiu assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do piso salarial limitada a 95 % do piso (art. 9º-C)
- ✓ Adicionalmente, criou incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias (art. 9º-D).

A legislação delegou ao Executivo a competência para regular o incentivo financeiro (art. 9º-D), inclusive para fixação de parâmetros e do valor mensal a ser concedido "*por ente federativo*" (incisos I e II do §1º do art. 9º-D). Dessa forma, a Lei não prevê que o incentivo seja estabelecido em função da quantidade de agentes, tampouco impõe a obrigatoriedade de que seja destinado ao pagamento de vencimentos.

Contudo, em 2022, a Emenda Constitucional nº 120 (EC 120/2022) trouxe nova mudança, atribuindo à União a responsabilidade pelo valor integral do vencimento dos agentes (§7º do art. 198) e determinando que esse valor do vencimento/piso da categoria não fosse inferior a 02 (dois) salários mínimos (§9º do art. 198). Além disso, a própria EC 120/2022 determinou que os recursos destinados ao pagamento de vencimentos dos agentes fossem consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva (§8º do art. 198).

Consequentemente, a partir da EC 120/2022, caberia à Assistência Financeira Complementar - AFC de que trata o art. 9º-C da Lei nº 11.350, de 2006, arcar com o repasse integral dos recursos federais necessários ao atendimento do piso salarial de 02 (dois) salários mínimos. Entretanto,

sendo a AFC legalmente limitada a 95% do valor do piso (cf. §3º do art. 9º-C da Lei nº 11.350, de 2006), foi necessário complementar o valor com o incentivo (art. 9º-D).

Uma vez que a Lei nº 11.350, de 2006, não foi alterada após a EC nº 120/22, a União passou a editar portarias (Portaria GM/MS nº 3.162, de 2024) determinando o pagamento dos 02 salários mínimos previstos na CF como:

- a) assistência financeira complementar (AFC); e
- b) incentivo financeiro (IFF)

Tal situação é demonstrada na Portaria GM/MS nº 3.162, de 2024, que estabeleceu o valor de um custeio mensal em montante equivalente a 02 (dois) salários mínimos por agente, a ser repassado como AFC e IFF.

*“Art. 1º Fica estabelecido, a partir de janeiro de 2024, o valor do incentivo financeiro federal de custeio mensal igual a **dois salários mínimos** por Agente Comunitário de Saúde – ACS, transferidos pela União aos estes federativos.*

*Parágrafo único. O valor será repassado na forma da **Assistência Financeira Complementar** da União aos Agentes Comunitários de Saúde – ACS e **Incentivo Financeiro para fortalecimento** de políticas afetas à atuação dos ACS, proporcional ao número de ACS cadastrados pelos gestores dos municípios e Distrito Federal no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – SCNES que cumprirem os requisitos previstos na Lei”. (grifo nosso)*

Tal procedimento garantiu o atendimento integral do vencimento de 02 salários mínimos devido a ACS/ACE, a partir da Emenda Constitucional nº 120/2022, sem desatender o estabelecido na citada lei que ainda limita o AFC a 95% do piso.

2. ANÁLISE

O PL nº 460, de 2019, determina que o IFF seja concedido obrigatoriamente a cada agente. Portanto, limita a finalidade originalmente prevista na lei para o incentivo e conflita com obrigação constitucional prevista na EC 120/2022, uma vez que o repasse de recursos para pagamento dos vencimentos referente ao piso salarial constitucional dos agentes deveria ocorrer por meio de Assistência Financeira Complementar-AFC, conforme disposições legais (art. 9º-A e art. 9º-C da Lei nº 11.350, de 2006) e constitucionais (§5º e §7º do art. 198).

Ao vincular o IFF aos agentes “sem especificar o valor” e “sem prever expressamente que os recursos sejam computados no atendimento do piso” de dois salários mínimos devidos pela União a partir da EC nº120/22, a proposta conflita com disposições constitucionais e tem aptidão para ampliar despesas federais além das obrigações já vigentes.

2.1 Apensados e Substitutivo Aprovado na CASP

O PL nº 983, de 2024, propõe alterar o art. 9º-E para determinar que a AFC seja repassada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) diretamente para as contas pessoais dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias. Em que pese o mérito da proposta, tais agentes são contratados pelos entes locais e são a eles subordinados, e não à União. Dessa forma, o efetivo pagamento deve ocorrer por meio dos respectivos entes federados, que recebem recursos transferidos pela União segundo as diretrizes constitucionais de descentralização e comando único em cada esfera que regem o SUS (art. 198, I) e determinam a forma de implementação dos repasses financeiros da União.

Ademais, a Constituição (art. 198, §9º) prevê expressamente que o vencimento dos agentes seja repassado pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal. Portanto, a proposta

apresenta incompatibilidade com o modelo constitucional previsto para execução da citada obrigação federal.

O PL nº 4.440, de 2020, assim como o Substitutivo adotado pela Comissão de Administração e Serviço Público (CASP), preveem que o incentivo financeiro previsto no art. 9º-D seja utilizado exclusivamente para o pagamento de incentivo adicional a ACS/ACE, não se confundindo com os vencimentos normais dos respectivos cargos. Portanto, **a proposta amplia obrigações constitucionais e majora despesas federais** que se enquadram na condição de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 LRF, sem a estimativa de impacto e as medidas de compensação.

2.2 Responsabilidade Constitucional da União Fixada pela EC 120/22

Deve-se destacar que a EC nº120, de 2022, não só previu que o vencimento dos agentes ficaria sob responsabilidade da União, como também que caberia aos entes subnacionais estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho dos referidos profissionais.

*“Art. 198 (...) § 7º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e **cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.**” (grifo nosso)*

Portanto, deve ser avaliada a compatibilidade de novos incentivos a cargo da União com o mencionado dispositivo.

Além disso, como trabalhadores, só há como efetivamente destinar recursos a título remuneratório. Entretanto, a EC nº120/22 atribui à União a responsabilidade pelos “vencimentos” de 02 salários mínimos de ACS/ACE e também atribui aos entes subnacionais a responsabilidade pelos “consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações” (§7º do art. 198); dessa forma, a criação de um adicional a tais trabalhadores que não se confunde com vencimentos e estará sob a responsabilidade da União não encontra amparo no texto constitucional e amplia despesas ao não ser computado na obrigação já existente de dois salários mínimos.

3. DISPOSITIVOS INFRINGIDOS

Art. 113 ADCT; art. 198, §7º da CF; art. 17 LRF; art. 132 da LDO 2024

4. RESUMO

As propostas (PL nº460/2015; nº 983/2024; nº 4.440/2020 e Substitutivo adotado pela Comissão de Administração e Serviço Público) ampliam despesas sem estimativa e sem medidas de compensação. Além disso, não se mostram em consonância com as obrigações constitucionais estabelecidas recentemente pela EC nº120, de 2022.

Brasília-DF, 14 de setembro de 2024.

Mário Luis Gurgel de Souza
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira