

INFORMATIVO DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

TEOR DA SOLICITAÇÃO: Informações acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do (a) PROJETO DE LEI Nº 1.559/2021, em atendimento ao disposto na Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação nº 1/2015.

SOLICITANTE: COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

AUTOR: GUSTAVO FERREIRA FIALHO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Saúde, Trabalho,
Previdência, Assistência Social e Família

1. SÍNTESE DA MATÉRIA

O Projeto de Lei nº 1.559, de 2021, de autoria do Deputado André Abdon, dispõe sobre o piso salarial do profissional farmacêutico. Na redação original, institui remuneração mensal mínima de R\$ 6.500,00 para profissionais legalmente habilitados e em exercício da profissão farmacêutica, com reajuste pelo INPC, e exclui a incidência do piso aos órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional.

Ao projeto principal foram apensadas as seguintes proposições:

- PL nº 2.028, de 2021, que altera a Lei nº 13.021, de 8 de agosto de 2014, para fixar jornada de 30 horas semanais para farmacêuticos e salário profissional de R\$ 8.360,00, com atualização anual pelo IGP-M;
- PL nº 3.502, de 2021, que altera a Lei nº 13.021, de 2014, para estabelecer salário profissional do farmacêutico em R\$ 6.600,00 para jornada de 40 horas semanais, piso do técnico em farmácia em 50% do valor devido ao farmacêutico, piso do auxiliar em farmácia em 30% desse valor, adicional de responsabilidade técnica de 10% e reajuste anual pelo INPC;
- PL nº 799, de 2022, que altera a Lei nº 13.021, de 2014, para estabelecer piso salarial do farmacêutico em R\$ 7.300,00, com correção anual pelo INPC ou índice que venha a substituí-lo.

A Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) aprovou substitutivo ao PL nº 1.559/2021, posteriormente adotado como referência pelas Comissões de mérito, para instituir piso salarial nacional farmacêutico de R\$ 6.500,00, acrescido de adicional de responsabilidade técnica de 10%, com reajuste inicial e anual pelo INPC. O substitutivo não preserva a cláusula de exclusão do setor público.

2. ANÁLISE

O exame da Comissão de Finanças e Tributação incide sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira da matéria, nos termos dos arts. 32, X, “h”, e 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, da Norma Interna da CFT nº 1/2015, da Constituição Federal, da Lei de

Responsabilidade Fiscal - LRF e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 - LDO 2026.

2.1. PROJETO PRINCIPAL

O PL nº 1.559/2021, em sua redação original, exclui a aplicação do piso aos órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional. Nessa conformação, o ônus econômico explícito recai sobre a iniciativa privada e não há aumento ou diminuição direta de receita ou despesa pública da União. Por essa razão, a conclusão tecnicamente compatível com é a de não implicação financeira ou orçamentária da matéria, sem pronunciamento quanto à adequação ou compatibilidade orçamentária e financeira.

A ressalva necessária é que essa conclusão depende da manutenção da cláusula de exclusão do setor público. A eventual supressão dessa cláusula, ou a aprovação de redação que transforme o piso em obrigação aplicável a servidores, empregados públicos, empresas estatais dependentes ou entes subnacionais, desloca a matéria para o campo das despesas de pessoal obrigatórias e continuadas.

Também se registra que o PL original contém cláusula de atualização pelo INPC. Enquanto circunscrita ao setor privado, a atualização não configura indexação de despesa pública. Todavia, se o piso for aplicado ao setor público, a cláusula de reajuste passa a incidir sobre despesas públicas e atrai a vedação de incompatibilidade prevista no art. 142, IV, da LDO 2026.

2.2. APENSADOS E SUBSTITUTIVO

Os PLs nºs 2.028/2021, 3.502/2021 e 799/2022, bem como o Substitutivo adotado pela CSFF, não excluem o setor público de sua abrangência. Assim, podem alcançar servidores e empregados públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive aqueles vinculados a serviços públicos de saúde e a entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Ao fixarem remuneração mínima legal e, conforme o caso, adicional de responsabilidade técnica, piso para técnicos e auxiliares de farmácia e jornada reduzida, os apensados e o substitutivo têm aptidão para criar ou aumentar despesa de pessoal. Trata-se de despesa obrigatória de caráter continuado, pois decorre de lei, projeta efeitos permanentes sobre folhas de pagamento e tende a produzir impacto no exercício de entrada em vigor e nos exercícios subsequentes.

Nessa hipótese, incidem o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o art. 17 da LRF, que exigem estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstração de compatibilidade fiscal. A LDO 2026 reforça essas exigências em seu art. 140, ao determinar que proposições legislativas que importem criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado sejam instruídas com demonstrativo do impacto no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, com memória de cálculo, além de exigir que as medidas de compensação integrem a proposição, quando necessárias. Tal determinação não se supre com a previsão de estimativa no relatório, pois deve ser apresentada quando da apresentação das propostas.

A LDO 2026 contém ainda disciplina específica para proposições relacionadas à criação ou ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais ou benefícios obrigatórios devidos a agentes públicos. O art. 127 exige demonstrativo de impacto, comprovação de observância da meta de resultado primário, dos limites de despesas primárias e dos limites da LRF, além de manifestação dos órgãos competentes, quando aplicável. O § 2º do mesmo artigo considera incompatível a edição de norma sem autorização prévia em anexo específico da Lei Orçamentária e sem demonstração de dotação suficiente, quando for o caso.

Há também impropriedade relativa à transferência de encargos aos entes federativos. O art. 167, § 7º, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 128, de 2022, veda que lei imponha ou transfira encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e encargos, à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios,

sem fonte orçamentária e financeira ou sem correspondente transferência de recursos. No mesmo sentido, o art. 142, V, da LDO 2026 considera incompatível proposição com esse conteúdo.

Além disso, a fixação de piso remuneratório nacional para agentes públicos pode alcançar matéria sujeita à reserva de iniciativa constitucional, notadamente quando interferir em remuneração, estrutura remuneratória, regime jurídico ou despesa de pessoal de órgãos e entidades da Administração. A LDO 2026, em seu art. 142, I, considera incompatível a proposição que implique aumento de despesa sem observar a reserva de iniciativa prevista na Constituição. Essa impropriedade subsiste mesmo quando se cogita sanar estimativa de impacto, compensação ou fonte de custeio, pois diz respeito à iniciativa legislativa adequada para a majoração da despesa.

Os apensados e o substitutivo também determinam ou autorizam atualização monetária anual do piso por índices de preços - INPC ou IGP-M. Se aplicados ao setor público, tais mecanismos configuram indexação ou atualização monetária de despesas públicas, hipótese expressamente qualificada como incompatível pelo art. 142, IV, da LDO 2026, inclusive em relação ao piso salarial de que trata o art. 7º, V, da Constituição Federal.

Por fim, a cláusula de vigência imediata constante do PL original, do PL nº 799/2022 e do substitutivo, bem como a vigência em 180 dias prevista no PL nº 3.502/2021, agravam a inadequação quando a matéria alcança o setor público, pois não há tempo nem instrumento orçamentário demonstrado para absorção da despesa. No exercício de 2026, a análise deve observar ainda a vedação do art. 29, II, da LDO 2026, que impede a criação de novas despesas obrigatórias, ainda que limitadas ao exercício, exceto nas hipóteses constantes do Anexo III da própria Lei.

Em matéria correlata, as informações produzidas no âmbito do PL nº 988/2015 adotaram linha semelhante: proposições que instituem piso nacional de categoria com potencial de atingir o setor público demandam estimativa de impacto, medidas de compensação, previsão de assistência financeira aos entes federativos e atenção à reserva de iniciativa, além de não poderem indexar despesas públicas. A informação complementar daquele processo também

registrou risco de ofensa ao pacto federativo e à autoadministração quando lei federal pretende impor piso remuneratório a servidores estaduais, distritais e municipais.

4. DISPOSITIVOS INFRINGIDOS

Considerada a redação original do PL nº 1.559/2021, com exclusão expressa do setor público, não se identifica implicação direta em aumento ou diminuição de receita ou despesa pública da União. A conclusão se altera caso a proposição seja aprovada sem a cláusula de exclusão ou com extensão ao setor público.

Quanto aos apensados e ao Substitutivo adotado pela CSSF, registram-se as seguintes impropriedades legais e constitucionais:

- Ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, inserida nos projetos de lei, no exercício de entrada em vigor e nos dois subsequentes, com memória de cálculo: art. 113 do ADCT, art. 17 da LRF, art. 127, I, e art. 140, caput e § 1º, da LDO 2026;
- Ausência de medidas de compensação integradas ao texto da proposição, quando exigidas para criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado: art. 17, §§ 1º e 2º, da LRF, e art. 140, § 4º, da LDO 2026;
- Ausência de demonstração de compatibilidade com a meta de resultado primário, com os limites de despesas primárias e com os limites de despesa com pessoal da LRF: art. 127, II, da LDO 2026, sem prejuízo do art. 169, § 1º, da Constituição;
- Ausência de autorização em anexo específico da Lei Orçamentária e de dotação suficiente, quando a matéria alcançar aumento de despesa com pessoal da União: art. 127, § 2º, e art. 128, IV, da LDO 2026;
- Imposição ou transferência de encargo financeiro decorrente de serviço público, inclusive despesas de pessoal, aos entes federativos, sem fonte orçamentária e financeira ou sem correspondente transferência de recursos: art. 167, § 7º, da Constituição Federal, e art. 142, V, da LDO 2026;

- Possível aumento de despesa em matéria sujeita à reserva de iniciativa constitucional, especialmente quanto à remuneração de agentes públicos e empregados de entidades estatais dependentes: art. 142, I, da LDO 2026, em correlação com os arts. 61, § 1º, 96, 127 e 169 da Constituição, conforme o órgão ou entidade alcançado;
- Indexação ou atualização monetária de despesas públicas por INPC ou IGP-M, nos dispositivos que determinam reajuste anual do piso: art. 142, IV, da LDO 2026;
- Possível afronta à autonomia federativa e à autoadministração dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, caso a lei federal imponha piso remuneratório a servidores subnacionais sem adesão, fonte ou transferência de recursos;
- Incompatibilidade adicional no exercício de 2026, se a proposição criar despesa obrigatória sem enquadramento nas exceções do Anexo III da LDO 2026: art. 29, II, da Lei nº 15.321/2025.

4. RESUMO

O PL nº 1.559/2021, em sua redação original, pode ser tratado como matéria sem implicação orçamentária e financeira direta para a União, porque exclui expressamente o setor público de sua incidência. Essa conclusão pressupõe a preservação da cláusula de exclusão e não se estende a textos que transformem o piso farmacêutico em obrigação de pagamento para servidores ou empregados públicos.

Os PLs nºs 2.028/2021, 3.502/2021 e 799/2022 e o Substitutivo adotado pela CSSF são considerados inadequação e incompatíveis do ponto de vista orçamentário e financeira porque não excluem o setor público; criam ou aumentam despesas obrigatórias de caráter continuado; não apresentam estimativa de impacto, memória de cálculo, compensação, fonte de custeio ou transferência de recursos aos entes federativos; estabelecem reajuste anual por índices de preços; podem incidir sobre matéria de reserva de iniciativa; e podem interferir na autonomia remuneratória de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dessa forma, a conclusão recomendada é pela não implicação financeira ou orçamentária do PL nº 1.559/2021, em sua redação original, e pela inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira dos PLs nºs 2.028/2021, 3.502/2021 e 799/2022, bem como do Substitutivo adotado pela CSSF, salvo se houver alteração substancial para afastar o setor público de sua abrangência ou para cumprir integralmente as exigências constitucionais, fiscais e orçamentárias aplicáveis.

Brasília-DF, 22 de junho de 2026.

GUSTAVO FERREIRA FIALHO
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA