



NOTA TÉCNICA

03/2024

15/10/2024

**Piso Salarial: autonomia dos Municípios
para fixar a remuneração dos seus
cargos e empregos públicos.**

Piso Salarial: autonomia dos Municípios para fixar a remuneração dos seus cargos e empregos públicos.

Trabalho elaborado pela equipe da Consultoria Jurídica do IBAM

Coordenação:

Marcus Alonso Ribeiro Neves

Consultores Jurídicos:

Marcus Alonso Ribeiro Neves

Priscila Oquioni Souto

Equipe de apoio:

Mariana da Silva Pereira

Selma Rodrigues de Lacerda Teixeira

Sumário

1. Introdução.....	4
2. Do piso salarial.	4
3. Da autonomia municipal.	5
4. Da autonomia financeira.	6
5. Da capacidade para a auto-organização.....	7
6. Da desnecessidade de observância dos pisos das profissões regulamentada na fixação da remuneração dos cargos e empregos públicos municipais.....	8
7. Das situações excepcionais.....	11
7.1. Do piso do magistério.	11
7.2. Do piso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias. ..	12
7.3. Do piso da enfermagem.	14
8. Conclusão.....	17

1. Introdução

A Constituição Federal determina no inciso V, do artigo 7º, que é direito dos trabalhadores, urbanos ou rurais, o “piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho”.

O valor mínimo para a remuneração de uma categoria profissional é tema que suscita muitos debates e manifestações, principalmente, quando se pensa de onde virão os recursos para que os pisos sejam cumpridos.

Com relação aos cargos públicos, em especial em âmbito municipal (âmbito de interesse da presente nota técnica), essas discussões se tornam mais complexas, na medida em que, muito embora a União tenha competência legislativa para dispor sobre o exercício das profissões (art. 22, XVI, da Constituição Federal), os Municípios gozam de autonomia administrativa, político e financeira, além de terem que respeitar uma série de comandos constitucionais pertinentes à fixação das remunerações dos cargos de seus quadros.

Durante muito tempo os Municípios travaram embates judiciais com Conselhos Regulamentares de Profissões acerca do tema, contudo, como se verá nos tópicos seguintes, esse panorama começa a se pacificar, principalmente com a decisão proferida no âmbito do STF no julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7222 MC-Ref - segundo / DF.

2. Do piso salarial.

O piso salarial surgiu com a instituição do salário mínimo, no já revogado Decreto 89.589, de 26 de abril de 1984, sendo a menor remuneração possível para empregados que atuem em determinada categoria. Nessa ocasião, o salário mínimo foi unificado em nível nacional na tentativa de evitar distorções relacionadas à migração de mão de obra e ao estabelecimento das empresas.

Posteriormente, com a Constituição de 1988, a matéria ganhou tratamento no inciso V do art. 7º como direito social dos trabalhadores.

O seu objetivo primordial é garantir maior isonomia profissional em nosso país, ou seja, com a instituição do piso profissional se pretende assegurar que os trabalhadores recebam uma remuneração justa e adequada para o desempenho de suas atividades.

Nesse contexto, uma categoria profissional pode ou não ter um piso salarial definido em lei, assim entendido como o valor mínimo de remuneração necessariamente superior ao salário-mínimo vigente no País.

Algumas profissões têm essa definição em lei federal, tal como ocorre com os ofícios de advogados, contabilistas, médicos, dentistas enfermeiros, engenheiros e arquitetos, dentre outros. Em outros casos, o piso é estabelecido em acordos entre entidades sindicais e patronais. E, excepcionalmente, alguns profissionais têm o piso reconhecido no próprio texto constitucional, são eles: os profissionais do magistério da educação básica pública (art. 206, VIII e art. art. 212-A, XII, da CRFB), os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate a

endemias (art. 198, §§ 5º e 9º, da CRFB) e do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira (art. 198, § 12, da CRFB).

Por seu turno, a Lei Complementar nº 103/2000 também autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal, por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22, nos seguintes termos:

“Art. 1º: Os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a instituir, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, o piso salarial de que trata o inciso V do art. 7º da Constituição Federal para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

§ 1º: A autorização de que trata este artigo não poderá ser exercida:

I – no segundo semestre do ano em que se verificar eleição para os cargos de Governador dos Estados e do Distrito Federal e de Deputados Estaduais e Distritais;

II – em relação à remuneração de servidores públicos municipais.

§ 2º O piso salarial a que se refere o caput poderá ser estendido aos empregados domésticos.”

3. Da autonomia municipal.

O processo de redemocratização que se instaurou na década de 80, com forte apoio do movimento municipalista e, também, deste Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, buscou o fortalecimento das instituições municipais, principalmente por ser este o ente mais próximo da população e, por conseguinte, aquele com melhores condições de atender às demandas da comunidade local.

Nesse contexto, para que se possa entender a magnitude da autonomia municipal, e, conseqüentemente, a importância de se rechaçar qualquer interpretação constitucional que venha a enfraquecê-la, vale a transcrição de trecho do Livro nº 06 do Diário da Assembleia Constituinte – Ata da 93ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 1º de julho de 1987, Discurso do Constituinte SR. GEOVANI BORGES (PFL /AP); página 267:

“Ainda, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, **o texto constitucional em vigor, em seu art. 1º, estabelece o sistema federativo pela união indissolúvel dos estados, do distrito federal e dos territórios, inexplicavelmente omitidos os municípios dessa lista.**

Ora, de acordo com a abalizada palavra do ilustre jurista Joaquim de Castro Aguiar, o município tem, em verdade, poderes e competência legislativa constitucionalmente expressos, não se justificando sua exclusão do referido artigo da presente Constituição. Da forma como está expresso atualmente, ficam eles à margem da Federação, como se não fossem unidades federativas e participantes da competência nacional, que é tripartite, entre União, estados e municípios, conforme reconhecem os mais eminentes constitucionalistas.

Assim sendo, em sintonia com o Movimento Municipalista Brasileiro e baseado em proposta oferecida pelo IBAM, achamos por bem tentar corrigir tal falha, apresentando sugestão à Assembleia Nacional Constituinte no sentido de que fique explicitamente estabelecido na Carta Magna que também os municípios compõem a Federação.

Estamos seguros de que os eminentes Constituintes não de concordar com a propriedade da medida, aprovando sem restrições a proposta em tela, a qual não apenas fortalecerá os municípios como, em última análise, a própria Federação.

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, o Movimento Municipalista Brasileiro cresceu e tornou corpo a partir do momento em que as Prefeituras, asfixiadas pela excessiva centralização de poderes nas mãos do Executivo, viram-se castradas em sua autonomia, com seus cofres esvaziados, muitas vezes sem condições até mesmo de saldar as folhas de pagamento do próprio funcionalismo.” (Grifos nossos).

Nesse contexto, com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os municípios foram devidamente reconhecidos como instituições necessárias ao desenvolvimento social e econômico da nação e passaram a ser entes da federação, tendo-lhes sido atribuída uma tríplice autonomia, isto é, restou consignada aos municípios uma autonomia política, administrativa e financeira:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Dessa sorte, a ampliação da autonomia conferida constitucionalmente aos municípios (considerada em seu tríplice aspecto: político, administrativo e financeiro) é medida que salvaguarda não apenas a nossa federação, mas o próprio desenvolvimento da nossa nação e deve ser respeitada.

A autonomia é um pilar fundamental da engrenagem pública. Sem ela, as municipalidades estariam à mercê dos Estados membros e limitadas à capacidade de resposta de cada um deles.

Aliás, a relevância de se garantir a autonomia municipal é tamanha que o legislador constituinte cuidou de estabelecer mecanismo drástico para tanto, qual seja: a intervenção federal no Estado membro que venha desrespeitá-la (art. 34, VI, “c”, da CRFB).

4. Da autonomia financeira.

Decerto, o fortalecimento dos municípios exige obtenção de recursos financeiros. Em uma federação onde os entes subnacionais não detêm soberania, a única forma de manter a autonomia é com independência econômica.

Nessa seara, o legislador constituinte optou por um sistema misto de partilha de competência tributária e de partilha do produto da arrecadação (transferências intergovernamentais). No exercício da competência tributárias, os municípios instituem e cobram os tributos que a Constituição Federal lhes reservou no art. 156.

Como medida para salvaguardar a autonomia financeira dos entes subnacionais, o legislador constituinte tomou o cuidado de vedar as isenções heterônomas. O art. 151, III, da Constituição

Federal, dispõe que “é vedado à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”.

De outra feita, é preciso observar que a autonomia financeira congloba competência para legislar e arrecadar tributos próprios e para orçar, gerir, despender e fiscalizar seus recursos. Em suma, a autonomia financeira dos entes federados é um pilar para manutenção do próprio sistema federalista.

Assim, resta muito claro que os Estados e a União não podem, sob pena de afronta ao próprio pacto federativo, interferir na gestão dos recursos municipais.

5. Da capacidade para a auto-organização.

Consoante mencionado, a Constituição da República Federativa do Brasil ampliou a autonomia municipal no seu tríplice aspecto: político, administrativo e financeiro. Esta tríplice autonomia pressupõe a capacidade de auto-organização.

Nesse ponto, vale esclarecer que regime jurídico dos servidores públicos (conjunto de direitos e deveres atribuídos a tais agentes) não se confunde com a organização do ente público em si (criação de órgãos, entidades, elaboração de quadros funcionais e sistemas de evolução funcional).

A municipalidade, através da edição de lei, cria cargos/empregos e funções, institui classes e carreiras, faz provimentos e lotações, estabelece vencimentos de seus servidores/empregados, segundo suas conveniências administrativas e possibilidades financeiras, obedecidas as regras constitucionais a respeito.

Frisamos que, no mister de sua auto-organização, compete ao Município, por lei, a criação de cargos/empregos e a fixação da respectiva remuneração e da jornada laboral.

Assim, em prol da autonomia que foi constitucionalmente conferida aos entes públicos, à luz da realidade local, observada a demanda do serviço público e a complexidade das atribuições do cargo exigidas para a consecução do interesse público, cabe ao Município estabelecer a jornada laboral e a remuneração do cargo/emprego público por intermédio da edição de lei (art. 37, X, da CRFB).

Aliás, dentro desse contexto, o legislador constituinte consignou uma fórmula para a fixação dos padrões de vencimento no art. 39, §1º, da CRFB, cujo teor transcrevemos:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.”

O legislador constituinte ainda estabeleceu um teto a ser observado para a remuneração dos servidores públicos, bem como, no caso específico dos servidores dos Poderes Legislativos e Judiciários, que os vencimentos destes não podem ser superiores aos correlatos no âmbito do Poder Executivo. Vejamos, respectivamente, o teor dos incisos XI e XII, do art. 37 da CRFB:

“Art. 37: (...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;”

Por fim, na fixação da remuneração, a Administração Pública municipal ainda deve observar a disponibilidade orçamentária (art. 169 da Constituição Federal), assim como as regras e limites da LRF.

Logo, como se pode claramente identificar, a fixação dos padrões remuneratórios dos cargos públicos, aqui especificamente os municipais, é muito mais complexa do que no âmbito das relações privadas de trabalho e exige observância aos postulados da legalidade, da separação dos poderes, da realidade local, ao grau de complexidade das atribuições desempenhadas pelo cargo, à demanda das atividades para aquele cargo específico em âmbito municipal, aos seus requisitos de acesso, à sua jornada, à disponibilidade orçamentária, aos limites de despesa com pessoal e ao compromisso do ente com o endividamento sustentável.

6. Da desnecessidade de observância dos pisos das profissões regulamentada na fixação da remuneração dos cargos e empregos públicos municipais.

Como mencionamos anteriormente, o Município goza de uma tríplice autonomia, constitucionalmente garantida com capacidade de auto-organização e, no exercício desta, a fixação da remuneração de seus cargos e/ou empregos públicos deve necessariamente observar: aos postulados da legalidade, da separação dos poderes, da realidade local, ao grau de complexidade das atribuições desempenhadas pelo cargo, à demanda das atividades para aquele cargo específico em âmbito municipal, aos seus requisitos de acesso, à sua jornada, à

disponibilidade orçamentária, aos limites de despesa com pessoal e ao compromisso do ente com o endividamento sustentável.

Ademais, conforme explicitado, não pode a União interferir na gestão dos recursos municipais. Dessa sorte, apenas com alicerce nos arts. 1º e 18 da CRFB, no pacto federativo e na autonomia municipal, já resta suficientemente claro, que não pode uma lei editada pela União estabelecer uma remuneração mínima que deve ser observada pelos Municípios na remuneração dos seus servidores.

De outra feita, se o intuito do piso é garantir aos trabalhadores, urbanos e rurais, retribuição à extensão e à complexidade do trabalho desenvolvido, mantendo uma isonomia em todo território nacional, é possível compreender a necessidade da implantação de um piso para categorias nas relações privadas de trabalho. Entretanto, no âmbito público, em que a remuneração dos cargos e empregos públicos deve se dar, por lei e com observância dos parâmetros constitucionais estabelecidos no § 1º do art. 39 e dos incisos X, XI e XII do art. 37, todos da CRFB, esse piso se faz desnecessário.

É justamente dentro desse contexto, que o art. 39, § 3º, da CRFB, não congloba dentre os direitos sociais contidos nos incisos do art. 7º da CRFB estendidos aos servidores públicos a observância do piso salarial à extensão e à complexidade do trabalho desenvolvido (inciso V). Ainda nesse mesmo pano de fundo, o art. 1º, § 1º, II, da anteriormente mencionada Lei Complementar nº 103/2000 exclui os servidores públicos municipais do alcance da autorização para os Estados membros estabelecerem o piso salarial de que trata o inciso V do art. 7º da Constituição Federal.

Nessa esteira, a jurisprudência pátria já assentou, por exemplo, que a Lei 4.950-A/66 que trata do salário mínimo profissional e das jornadas de trabalho de engenheiros, arquitetos, químicos, agrônomos e veterinários aplica-se, apenas, aos celetistas, trabalhadores da iniciativa privada, não aos servidores públicos e empregados públicos:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. EDITAL DE CONCURSO. LEI Nº 4.450-A/1966. SALÁRIO. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. RECURSO NÃO PROVIDO. - Cuida-se, na origem, de ação ordinária, objetivando o CREA/MS seja determinado que o agravado suspenda o edital do concurso público nº 01/2022, com relação à contratação dos profissionais da Engenharia Civil, até que seja retificada a remuneração prevista em edital ao piso salarial disposto na nº Lei 4.950-A/66 - No tocante à aplicação dos salários previstos nas Leis nºs 4.950/66 e 5.194/66, bem como a necessidade de dotação orçamentária, não razão assiste ao agravante - **A jurisprudência desta Corte Superior tem entendido que não se aplica a Lei nº 4.950-A/66 a servidor público, mesmo que contratado sob o regime da CLT, em face da observância dos artigos 37, X, e 169 da Constituição Federal, os quais preveem a necessidade de prévia dotação orçamentária e de autorização em lei específica para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração a servidores públicos** - Recurso não provido.” (TRF-3 - Al: 50062105420234030000 SP, Relator: MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE, Data de Julgamento: 22/09/2023, 4ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 03/10/2023). (Grifos nossos)

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. CONSELHO PROFISSIONAL. SERVIDOR MUNICIPAL. PISO SALARIAL DA CATEGORIA PROFISSIONAL.

(IM) POSSIBILIDADE. I- O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Representação de Inconstitucionalidade nº 716/DF, declarou a inconstitucionalidade da Lei 4.950-A/66, em relação aos servidores públicos sujeitos ao regime estatutário. **De acordo com o entendimento esposado no voto condutor os entes estatais têm liberdade para fixar a remuneração de seus servidores, não estando sujeitos a determinações contidas na Lei 4.950-A/66, independente da natureza do vínculo. II- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de ser indevida a vinculação de vencimentos de servidores públicos a piso salarial profissional da União.** “(TRF-4 - AI: 50076838220224040000, Relator: VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, Data de Julgamento: 06/07/2022, QUARTA TURMA). (Grifos nossos).

"ENGENHEIRO. SALÁRIO MÍNIMO PROFISSIONAL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL CELETISTA. INAPLICABILIDADE DA LEI Nº 4.950-A/66. A decisão regional, no sentido de ser inaplicável o salário-mínimo profissional, previsto na Lei nº 4.950-A/66, ao servidor público concursado e contratado por município, ainda que regido pela CLT -, está em consonância com o entendimento desta Corte Superior, segundo o qual não se aplica a Lei nº 4.950-A/66 a servidor público, mesmo que contratado sob o regime da CLT, em face da observância dos arts. 37, X, e 169 da CF/88, os quais preveem a necessidade de prévia dotação orçamentária e de autorização em lei específica para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração a servidores públicos. Recurso de revista conhecido e não provido". (TST - RECURSO DE REVISTA RR 16548920105120041 1654-89.2010.5.12.0041).

"RECURSO DE REVISTA. DIFERENÇAS SALARIAIS. ENGENHEIRO. PISO SALARIAL. LEI Nº 4.950-A/66. INAPLICABILIDADE. De acordo com os artigos 37, X, e 169, § 1º, da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por meio de lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, além de exigir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes. Logo, inviável a aplicação do piso salarial da categoria dos engenheiros, previsto na Lei nº 4.950-A/66, ao reclamante, tendo em vista sua condição de servidor público celetista municipal. Precedentes. Recurso de revista conhecido e provido." (Tribunal Superior do Trabalho. 2ª Turma. RR - 2074-28.2010.5.03.0047. Data. 02/10/2013).

Cumpra assinalar, ainda, que quando do segundo referendo na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7222 MC-Ref - segundo / DF - DISTRITO FEDERAL, o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre a inaplicabilidade dos pisos salariais constantes de leis federais aos entes subnacionais por malferir o princípio federativo. Confira-se trecho da ementa da decisão:

“Ementa: Direito Constitucional e processo legislativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Piso salarial dos profissionais de enfermagem: /.../ **5. Observância do princípio federativo. Cabe lembrar, todavia, que lei federal não pode impor piso salarial a Estados e Municípios sem aportar integralmente os recursos necessários para cobrir a diferença remuneratória, sob pena de comprometer sua autonomia financeira, violando o princípio federativo, cláusula pétreia da Constituição brasileira.**

/.../ Proclamação realizada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.” (Grifos nossos).

Do inteiro teor do acórdão, disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770105802>, extrai-se os seguintes esclarecimentos do voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso:

“18. 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 integralmente o seu financiamento.”

Dessa sorte, na linha do entendimento sufragado pela jurisprudência pátria, inclusive em manifestações recentes do STF, é de se consignar que assim como não se revela legítima a criação de piso nacional pela União para que o valor seja arcado por Estados e Municípios, também não se afigura legítima a criação de piso regional pelos Estados-membros para que o valor seja arcado pelos respectivos Municípios, sob pena de violação do princípio federativo.

7. Das situações excepcionais.

7.1. Do piso do magistério.

O piso salarial profissional do magistério é um limite mínimo que deve ser observado nos termos do art. 206, VIII, da CRFB (acrescido pela EC nº 53/2006); art. 212-A, XII, da CRFB; art. 60, III, “e”, do ADCT (com redação dada pela EC nº 53/2006) cuja redação já se encontra revogada) e regulamentado pela Lei nº 11.738/2008, que define o piso como “o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais” (art. 2º, § 1º).

Aqui, vale esclarecer que a EC nº 53/2006, além de trazer a previsão do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública no art. 206, VIII, da CRFB, também acrescentou ao ADCT o art. 60, III, “e”, o qual estabeleceu um prazo para se fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, o que foi efetivado pela Lei nº 11.738/2008.

O art. 60 do ADCT foi posteriormente revogado pela EC nº 108/2020 (que também incluiu ao texto constitucional o art. 212-A, XII), contudo, a Lei nº 11.739/2008 segue em vigor.

No que tange ao piso do magistério, destoando de toda a argumentação anteriormente apresentada, a norma é de caráter nacional, ou seja, vincula não somente a União como os Estados e Municípios. Cumpre observar que não há, a princípio, qualquer violação ao Federalismo pelo estabelecimento do piso nacional, já que tal medida foi prevista pelo próprio Constituinte derivado (Art. 206, VIII, da CRFB, redação dada pela EC nº 53/2006 e art. 212-A da

CRFB) e visa a preservação e desenvolvimento do ensino nacional, na forma constitucionalmente assegurada (art. 212 da Constituição Federal).

Assim, diferentemente das hipóteses anteriormente aventadas, resta plenamente caracterizada a obrigatoriedade do Município respeitar o piso salarial dos professores; trata-se de um direito subjetivo previsto na constituição e em lei nacional que deve ser observado.

A adequação do piso, em que pese configure uma obrigação da municipalidade, deve ser implementada por lei de iniciativa do Chefe do Executivo local, à luz do postulado da legalidade.

Isso porque, a Lei nº 11.738/2008, em seu art. 6º, determina que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal".

Assim, cabe ao administrador local, seguindo o cronograma disposto na Lei Federal, prever em lei a majoração dos vencimentos dos cargos do magistério. A modificação dos vencimentos, como qualquer aumento, deverá ser objeto de planejamento minucioso, inclusive mediante previsão na legislação orçamentária e realização dos estudos de impacto exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais estudos darão suporte para que possam os gestores locais exigirem da União a complementação prevista no art. 4º da Lei nº 11.738/2008.

Mais especificamente com relação às verbas que devem ser consideradas no cômputo do piso, temos que o piso do magistério é o seu vencimento inicial e não o total da remuneração do servidor. Vejamos a tese fixada pelo STJ em sede de julgamento de recurso repetitivo:

"A Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, ordena que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação do vencimento básico em valor inferior, não havendo determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, o que somente ocorrerá se estas determinações estiverem previstas nas legislações locais." (REsp 1426210/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/11/2016, DJe 09/12/2016).

7.2. Do piso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias.

Os agentes comunitários de saúde e de combate às endemias que atuam nos Municípios são remunerados majoritariamente por meio de transferências voluntárias da União, que podem vir a cessar caso venha a ser alterado o pacto sobre o qual se funda a Estratégia Saúde da Família. Encontram-se em contradição, assim, duas características do vínculo desses agentes públicos, quais sejam: a perenidade das funções que desempenham na área de saúde e a dependência de recursos repassados voluntariamente pela União.

Da redação conferida pela Emenda Constitucional nº. 51/2006, depreende-se que os agentes comunitários de saúde possuem vínculo de natureza peculiar com a Administração Pública. Seu

ingresso ocorre por meio de processo seletivo, e não por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos. Seu regime jurídico, por outro lado, recebe o influxo de normas gerais editadas pela União mediante lei nacional (Lei nº. 11.350/2006) - o que não ocorre com os servidores efetivos, submetidos a regime jurídico único estabelecido privativamente pelo ente federativo ao qual se vinculam (art. 39, caput, da Constituição Federal, com redação revigorada pela ADI nº. 2.135).

O que tange à remuneração de tais agentes, o § 5º do art. 198 da Constituição Federal dispõe sobre a necessidade de edição de regulamentação própria para os profissionais dessa área e cria direito ao piso salarial nacional e seu plano de carreira.

Nesse contexto, em 18/06/2014, foi sancionada a Lei Federal n. 12.994/2014 que garante o valor mínimo de R\$ 1.014,00 a todos os Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, vinculados à União, aos Estados e aos Municípios, que cumpram jornada de 40 horas semanais, que foi sendo posteriormente reajustado. Contudo, muitas vezes os valores repassados pela União não eram completamente utilizados na remuneração de tais profissionais. O texto da Emenda Constitucional n. 120/2022, que acrescentou o § 9º ao art. 198 da Constituição Federal estabeleceu um piso salarial nacional de dois salários mínimos (equivalente hoje a R\$ 2.824,00) para a categoria que será custeado pela União e também prevê adicional de insalubridade e aposentadoria especial, devido aos riscos inerentes às funções desempenhadas, que serão de responsabilidade dos entes subnacionais por exclusão.

Note-se, por oportuno, que o legislador constitucional previu expressamente a obrigatoriedade da União na complementação dos valores a serem pagos a título do piso salarial aos agentes comunitários de saúde e de combate a endemias.

Ao julgar, o Tema de Repercussão Geral nº 1132 (Leading Case: RE nº 1.279765), o STF reconheceu a constitucionalidade da extensão do piso aos agentes submetidos ao regime celetista, inclusive, com a obrigatoriedade de complementação dos valores pela União. Vejamos:

“Tema 1132 - Aplicação do piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias aos servidores estatutários dos entes subnacionais e o alcance da expressão piso salarial.

Descrição:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 1º, 18, 29, 30, I e III, 37, X, 39, 60, §4º, I, 61, §1º, II, a e c, 93, IX, 169, § 1º, I e II, e 198, § 5º, da Constituição Federal, a constitucionalidade da aplicação do piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias - previsto no artigo 198, § 5º, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 63/2010, e instituído pela Lei 12.994/2014 - aos servidores estatutários dos entes subnacionais, bem como o alcance da expressão piso salarial.

Tese:

I - É constitucional a aplicação do piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, instituído pela Lei 12.994/2014, aos servidores estatutários dos entes subnacionais, em consonância com o art. 198, § 5º, da

Constituição Federal, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais 63/2010 e 120/2022, cabendo à União arcar com os ônus da diferença entre o piso nacional e a legislação do ente municipal; II - Até o advento da Lei 9.646/2022, a expressão 'piso salarial' para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias corresponde à remuneração mínima, considerada, nos termos do art. 3º, inciso XIX, da Lei 8.629/2014, somente a soma do vencimento do cargo e da gratificação por avanço de competências. (STF. RE nº 1.279765. Rel. Min. Alexandre de Moraes. DJE publicado em 19/02/2024. Divulgado em 16/02/2024).

7.3. Do piso da enfermagem.

Já especificamente com relação ao piso da enfermagem, em 14 de julho de 2022, entrou em vigor a EC nº 124/2022, a qual acrescentou os §§ 13 e 14 ao art. 198 da Constituição Federal. Vejamos:

"Art. 198: As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 12. Lei federal instituirá pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, a serem observados por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado.

§ 13. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até o final do exercício financeiro em que for publicada a lei de que trata o § 12 deste artigo, adequarão a remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras, quando houver, de modo a atender aos pisos estabelecidos para cada categoria profissional."

Atendendo ao novel comando constitucional, foi editada a Lei nº 14.434/2022, que alterou a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, instituindo o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira a qual entrou em vigor em 04 de agosto do corrente ano.

Em 19/09/2022, o STF deferiu medida cautelar na ADI nº 7222 para suspender os efeitos da Lei nº 14.434/2022 até que sejam avaliados os seus impactos sobre (i) a situação financeira de Estados e Municípios, (ii) a empregabilidade e (iii) a qualidade dos serviços de saúde.

Recentemente, em agosto de 2023, o STF decidiu pela constitucionalidade do piso com a necessidade de assistência financeira complementar por parte da União no âmbito dos Estados e Municípios. Vejamos:

"Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO LEGISLATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. PISO SALARIAL DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM. ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO. REFERENDO À REVOGAÇÃO PARCIAL DA MEDIDA CAUTELAR.

1. A ação. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº14.434/2022, que institui o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira, a ser aplicado (a) aos profissionais contratados sob o regime celetista; (b) aos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas

federais; e (c) aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e fundações.

2. A medida cautelar concedida. À falta de indicação da fonte adequada de custeio e considerado o iminente risco de graves prejuízos para os Estados e Municípios, demissões em massa e redução do número de leitos e da qualidade dos serviços de saúde, foi concedida medida cautelar suspendendo os efeitos da lei, até que sobreviesse a avaliação dos impactos da alteração legislativa. Em 19.09.2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a medida cautelar.

3. A aprovação de emenda constitucional. Na sequência, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 127/2022, prevendo competir à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira aos entes subnacionais, às entidades filantrópicas e aos prestadores de serviços que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, com vista ao cumprimento dos pisos salariais. Como a lei prevista na própria emenda constitucional ainda não havia sido editada, não foi possível suspender a cautelar.

4. Superveniência da Lei nº 14.581/2023. Em 11.05.2023, porém, foi editada a legislação que regulamenta a EC nº 127/2022, prevendo a abertura de crédito especial ao Orçamento da União, no valor de R\$ 7,3 bilhões, para atendimento a essa programação específica. Diante disso, a medida cautelar cumpriu parte do seu propósito, pois permitiu a mobilização dos Poderes Executivo e Legislativo para que destinassem recursos para custeio do piso salarial pelos entes subnacionais e entidades integrantes da rede complementar do SUS.

5. Observância do princípio federativo. Cabe lembrar, todavia, que lei federal não pode impor piso salarial a Estados e Municípios sem aportar integralmente os recursos necessários para cobrir a diferença remuneratória, sob pena de comprometer sua autonomia financeira, violando o princípio federativo, cláusula pétrea da Constituição brasileira.

6. Impacto sobre o setor privado. Ademais, o financiamento previsto nas normas recém-editadas não reduz nem endereça, de nenhuma forma, o impacto que o piso produz sobre o setor privado, de modo que subsiste o risco de demissões em massa e de prejuízo aos serviços hospitalares.

7. Revogação parcial da cautelar. À vista do exposto, revogou-se parcialmente a cautelar concedida, 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: (i) em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, 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, bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, 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; e (iii) em relação aos profissionais celetistas em geral, a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, a menos que se convençione diversamente em negociação coletiva, a partir da preocupação com demissões em massa ou comprometimento dos serviços de saúde. Essa é a razão do diferimento previsto a seguir. Nesse caso, deve prevalecer o negociado sobre o legislado (RE 590.415, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; ARE 1.121.633, Rel. Min. Gilmar Mendes).

8. Quanto aos efeitos temporais da referida decisão, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023; e, em relação aos profissionais referidos no item (iii), para os salários relativos ao período trabalhado a partir de 1º.07.2023." (STF. ADI nº 7222. Rel. Min. Roberto Barroso. Publicação: DJE publicado em 25/08/2023. Divulgado em 24/08/2023).

Note-se que, aqui, o piso somente é devido em âmbito municipal com a devida complementação dos valores pela União. Em sendo assim, pedimos vênua para novamente transcrever trecho do segundo referendo na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7222 MC-Ref - segundo / DF - DISTRITO FEDERAL:

“Ementa: Direito Constitucional e processo legislativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Piso salarial dos profissionais de enfermagem: /.../ 5. **Observância do princípio federativo. Cabe lembrar, todavia, que lei federal não pode impor piso salarial a Estados e Municípios sem aportar integralmente os recursos necessários para cobrir a diferença remuneratória, sob pena de comprometer sua autonomia financeira, violando o princípio federativo, cláusula p treua da Constitui o brasileira.**

/.../ Proclama o realizada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.” (Grifos nossos).

A Lei n  14.581/2023 abriu crédito especial no orçamento do Fundo Nacional de Saúde. O repasse da assistência financeira complementar da União aos Estados e Municípios se d  na forma da Portaria GM/MS N  1.135/2023 e, na forma da decisão do STF, condicionada aos repasse da assistência complementar pela União.

Segundo notícia disponibilizada no site do Fundo Nacional de Saúde - FNS, o cáculo do piso será aplicado, com base em orienta es da AGU, considerando o vencimento básico e as gratifica es de caráter geral, fixas e permanentes, não incluídas as de cunho pessoal (Disponível em: <https://saibaafundo.saude.gov.br/piso-nacional-da-enfermagem-entenda-como-sera-pago/>. Acesso em 30/08/2024).

Mais especificamente com rela o às verbas que integram o piso em questão, diferentemente do que acontece com a magistério (em que a lei menciona que o piso se aplica ao vencimento base) e com os agentes comunitários de saúde (onde a própria constitui o menciona vencimento no singular), a Lei n  14.434/2022 utiliza a expressão piso, sem maiores considera es, o que d  azo   interpreta o feita pela AGU no sentido de que o piso nacional da enfermagem contempla o vencimento básico e as gratifica es de caráter geral, fixas e permanentes, não incluindo as de cunho pessoal.

Assim, o piso deve considerar o vencimento base e as contrapresta es pecuniárias que não são transitórias ou temporárias e que são atreladas ao cargo, e não ao servidor que o ocupa.

Aqui, muito embora o legislador constituinte não tenha feito a expressa previsão da obrigatoriedade da complementa o dos valores do piso da enfermagem pela União, o STF,

segundo a sistemática do piso dos agentes comunitários de saúde e combate a endemias (art. 198, §§ 5º e 9º, da CRFB), deixou expressamente consignada essa obrigatoriedade.

8. Conclusão

Feitas essas considerações temos que a fixação dos padrões de vencimento pelos Municípios exige observância aos postulados da legalidade, da separação dos poderes, da realidade local, ao grau de complexidade das atribuições desempenhadas pelo cargo, à demanda das atividades para aquele cargo específico em âmbito municipal, aos seus requisitos de acesso, à sua jornada, à disponibilidade orçamentária, aos limites de despesa com pessoal e ao compromisso do ente com o endividamento sustentável.

Nessa perspectiva, submeter os municípios a pisos de categorias profissionais previstos em lei federal ou em acordos e convenções coletivas viola a autonomia municipal e, por consequência, o pacto federativo e o próprio desenvolvimento da nossa nação. E as únicas exceções admitidas são aquelas estabelecidas no próprio texto constitucional, quais sejam: o piso do magistério, dos agentes comunitários de saúde e de combate as endemias e o piso da enfermagem, exigindo a devida complementação dos valores pela União, tal como exposto ao longo desta Nota Técnica.