



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUARI
MINAS GERAIS**

CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER N° 160/2023

Projeto de lei n. 236/2023, que “Dispõe sobre a regulamentação da Assistência Financeira Complementar repassada pela União visando dar cumprimento ao disposto na Lei Federal n. 14.434, de 4 de agosto de 2022, que institui o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira.”/
Proponente: Executivo

O projeto pretende regulamentar “o valor adicional, repassado pela União ao Município de Araguari a título de Assistência Financeira Complementar visando dar cumprimento ao disposto na Lei Federal n. 14.434, de 4 de agosto de 2022, que institui o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira”.

A proposta, na forma como se apresenta, apenas autoriza que o Município efetue a complementação dos valores relativo ao piso nacional do servidores especificados, condicionada aos repasses que deverão ser feitos pela União para este fim, sem, no entanto, adequar a remuneração dos cargo.

Assevera o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, ao qual a matéria foi submetida, que, por força constitucional – art. 198, § 13, para atender aos piso, deve ocorrer a adequação da remuneração. No caso do Município de Araguari, esta adequação não foi feita.

Por isto, para o IBAM, afigura **inviável a proposta em análise**, posicionamento que acatamos na integra (parecer em anexo)

É o nosso parecer, **salvo melhor juízo**.
Araguari, 18 de setembro de 2023.

Hamilton Flávio de Lima
Assessor Técnico Parlamentar - Consultoria Jurídica

Ilza Maria Naves de Resende
Advogada

P A R E C E R

Nº 2660/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que disciplina o repasse referente à assistência financeira complementar da União em cumprimento ao Piso Nacional da Enfermagem. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que disciplina o repasse referente à assistência financeira complementar da União em cumprimento ao Piso Nacional da Enfermagem.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que o Município goza de autonomia para sua auto-organização (arts. 1º e 18 da Constituição Federal). Isso porque, o regime jurídico dos servidores públicos (conjunto de direitos e deveres atribuídos a tais agentes) não se confunde com a organização do ente público (criação de órgãos, entidades, elaboração de quadros funcionais e sistemas de evolução funcional).

Nessa esteira, 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,

¹PARECER SOLICITADO POR ILZA MARIA NAVES DE RESENDE,ADVOGADO/CONSULTORIA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (ARAGUARI-MG)

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. Ou seja, 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.

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.

Em prosseguimento, é bem verdade que algumas profissões recebem regulamentação especial de lei federal por força do art. 22, XVI, da Constituição Federal, que atribui à União competência privativa para legislar sobre a "organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões". São as chamadas profissões regulamentadas, podendo ser citados, a título de exemplo, os ofícios de contabilistas, médicos, advogados, enfermeiros e profissionais que operam equipamentos de Raio X.

Contudo, sob pena de violação de sua autonomia, o Município, não obstante a existência de profissões regulamentadas, tal como explicitado, tem o poder/dever de criar por lei os cargos/empregos do seu quadro funcional e fixar as respectivas jornadas e remunerações consoante as peculiaridades demandadas pelo interesse público local, atendidos os comandos constitucionais.

Nessa esteira, a jurisprudência pátria já assentou, por exemplo, que a Lei nº 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:

"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).

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." (Grifos nossos).

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 constitucionalidade contra a Lei nº 14.434/2022, 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 destinasse recursos para custeio do piso salarial pelos entes subnacionais e entidades integrantes da rede

complementar do SUS.

5. **Observância do princípio federativo.** Cabe relembrar, 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.

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 convencione 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).

A Lei nº 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 dá na forma da Portaria GM/MS Nº 1.135/2023 e, na forma da decisão do STF, condicionada aos repasses da assistência complementar pela União.

Segundo notícia disponibilizada no site do Fundo Nacional de Saúde - FNS, o cálculo do piso será aplicado, com base em orientações da AGU, considerando o vencimento básico e as gratificações 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 13/09/2023).

Mais especificamente com relação 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 constituição menciona vencimento no singular), a Lei nº 14.434/2022 utiliza a expressão piso, sem maiores considerações, o que dá azo à interpretação (com a qual data máxima vênia não concordamos) feita pela AGU no sentido de que o piso nacional da enfermagem contempla o vencimento básico e as gratificações de caráter geral, fixas e permanente.

Seja como for, a forma correta de implementação do piso em âmbito municipal é através da alteração da lei local que prevê a remuneração desses cargos, na forma do anteriormente mencionado § 13 art. 198 da Lei Maior, cujo teor novamente transcrevemos:

"Art. 198: (...)

§ 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." (Grifos nossos).

Feitas essas considerações, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade de Projeto de lei que meramente autoriza o Executivo a conceder repasse aos servidores municipais efetivos e contratados referente à assistência financeira complementar da União em cumprimento ao Piso Nacional da Enfermagem sem efetivar as alterações da remuneração no Plano de Cargos correspondente.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aaprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 14 de setembro de 2023.