

Porto Alegre, 30 de novembro de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 28.280/2023.

I. O Poder Legislativo do Município de Aceguá solicita análise do Projeto de Lei nº 102 de 2023 que *“Dispõe sobre a regulamentação da Assistência Financeira Complementar repassada pela União Federal visando dar cumprimento ao disposto na Lei Federal nº 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”*.

II. Oportuno lembrar, inicialmente, que o Município possui competência para legislar, segundo a Constituição Federal, em seu art. 30, incisos I e V, e art. 61, § 1º, II, “a”, sobre os assuntos de interesse local e sobre a organização de seus serviços, estando incluída nessa competência de dispor sobre o regime jurídico de seus servidores efetivos em todos os aspectos, inclusive quanto à fixação de padrões salariais, criação de cargos, empregos e funções, fixando a correspondente jornada de trabalho e sua forma de cumprimento, vencimento, atribuições e, em razão destas, os requisitos de provimento (idade e formação), bem como o estabelecimento de plano de carreira e neste a concessão de vantagens funcionais, quando for o caso.

Ocorre que esta autonomia não é absoluta, pois está o Município submetido aos **limites traçados constitucionalmente, dentre os quais se destaca a competência privativa da União para legislar** sobre as condições para o exercício de profissões, na forma do disposto no art. 22, XVI, da Constituição Federal – CF. **No que se refere à Enfermagem a União, editou a Lei Federal nº 7.498/1986¹, dispondo sobre a regulamentação do exercício da enfermagem, e dá outras providências, a qual deve ser respeitada no que se refere ao exercício da referida profissão.**

III. A Lei Federal nº 7.498/1986, em razão da Emenda Constitucional nº 124 de 14 de

¹ Lei Federal nº 7.498/1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7498.html.

julho de 2022², que determinou que lei federal fixasse *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*, foi alterada pela Lei Federal nº 14.434 de 04 de agosto de 2022, para estabelecer o referido piso, o que fez seus artigos 15A, 15B e 15C, nos seguintes termos:

Art. 15-A. O piso salarial nacional dos Enfermeiros contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo [Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#), será de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais. [\(Incluído pela Lei nº 14.434, de 2022\)](#)

Parágrafo único. O piso salarial dos profissionais celetistas de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no caput deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de: [\(Incluído pela Lei nº 14.434, de 2022\)](#)

I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem; [\(Incluído pela Lei nº 14.434, de 2022\)](#)

II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira. [\(Incluído pela Lei nº 14.434, de 2022\)](#)

Art. 15-B. O piso salarial nacional dos Enfermeiros contratados sob o regime dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, nos termos da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), será de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais. [\(Incluído pela Lei nº 14.434, de 2022\)](#)

Parágrafo único. O piso salarial dos servidores de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no caput deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de: [\(Incluído pela Lei nº 14.434, de 2022\)](#)

I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem; [\(Incluído pela Lei nº 14.434, de 2022\)](#)

II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira. [\(Incluído pela Lei nº 14.434, de 2022\)](#)

Art. 15-C. O piso salarial nacional dos Enfermeiros servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações será de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais. [\(Incluído pela Lei nº 14.434, de 2022\)](#)

² Emenda Constitucional nº 124 de 14 de julho de 2022. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc124.html

Parágrafo único. O piso salarial dos servidores de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no caput deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de: [\(Incluído pela Lei nº 14.434, de 2022\)](#)

I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem; [\(Incluído pela Lei nº 14.434, de 2022\)](#)

II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira. [\(Incluído pela Lei nº 14.434, de 2022\)](#)(Grifamos)

IV. Ocorre que a lei foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7222, ajuizada pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde), na data de 16 de setembro, **o STF concedeu medida liminar para suspender os efeitos da Lei nº 14.434/2022**, até a avaliação dos impactos esperados sobre a situação financeira dos estados e municípios, a empregabilidade e a qualidade dos serviços de saúde, tendo o órgão Supremo **concluído o julgamento da ADI 7222, em 03.07.2023**, em decisão que se deu nos seguintes termos:

Decisão: Por 8 votos a 2, o Tribunal referendou a decisão de 15.05.2023, que revogou parcialmente a medida cautelar, acrescida de complementação, **a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434/2022**, à exceção da expressão acordos, contratos e convenções coletivas (art. 2º, § 2º), com a implementação do piso salarial nacional por ela instituído nos seguintes termos:

(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**, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber.

Pelo voto médio, referendou também o seguinte item da decisão:

(iii) **em relação aos profissionais celetistas em geral** (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deverá ser precedida de negociação coletiva entre as partes, como exigência procedural imprescindível, levando em conta a preocupação com demissões em massa ou prejuízos para os serviços de saúde. **Não havendo acordo, incidirá a Lei nº 14.434/2022, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação da ata deste julgamento**

[...]

Quanto aos efeitos da presente 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, vencidos os Ministros Dias Toffoli, Luiz Fux, Nunes Marques e Alexandre de Moraes. Tudo nos termos do voto conjunto do Ministro Luís Roberto Barroso (Relator) e do Ministro Gilmar Mendes. Proclamação realizada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023³. Grifamos.

Da decisão da Corte Suprema, em relação aos Municípios, extrai-se que:

1 - A considerar que a Lei Federal nº 14.434/2022 foi declarada constitucional, deve ser cumprida;

2 - A decisão expressa que seus efeitos serão gerados aos Municípios na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023⁴, que na época de decisão se encontrava em vigor, tendo sido revogada pela PORTARIA GM/MS Nº 1.135, DE 16 DE AGOSTO DE 2023⁵, que passou a tratar da matéria, estabelecendo os critérios e procedimentos para o repasse da

³ STF. ADI 7222. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6455667>.

⁴Portaria nº 597/2023. Disponível em:https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-597-de-12-de-maio-de-2023-*484562741.

⁵PORTARIA GM/MS Nº 1.135, DE 16 DE AGOSTO DE 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-1.135-de-16-de-agosto-de-2023-503484754#:~:text=Estabelece%20os%20crit%C3%A9rios%20e%20procedimentos,referente%20ao%20exerc%C3%ADcio%20de%202023.>

assistência financeira complementar da União destinada ao cumprimento do piso salarial nacional de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras, bem como dispõe sobre a prestação de contas dos recursos recebidos.

3 - Aplica-se aos profissionais (Enfermeiros, Técnicos de Enfermagem, Auxiliares de Enfermagem e Parteiras), que sejam servidores públicos nos Municípios, com vínculo direto (estatutários, celetistas, contratados temporários) com o Município, suas fundações ou autarquias, na forma do disposto no art. 15-C; assim como, aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, na forma do art. 15-A;

4 - A obrigação do pagamento da diferença remuneratória resultante da implantação do piso salarial nacional dá-se nos limites dos valores disponibilizados, a título de assistência financeira complementar, pelo orçamento da União.

Nesse aspecto merece destaque a referência à expressão diferença remuneratória, até então entendida, como a diferença entre o valor do vencimento básico e o piso fixado na Lei Federal nº 14.434/2022, pelos tribunais⁶, inclusive, conforme se percebe no Tema 911, do STJ⁷. Contudo com definição diferente pela PORTARIA GM/MS Nº 1.135, DE 16 DE AGOSTO DE 2023⁸, que norteará o repasse dos recursos federais. De modo que deve ser adotada pelos municípios, sem prejuízo do risco de entendimento diverso em eventual ação judicial intentada pelos referidos profissionais.

V. A Portaria GM/MS nº 1.135, de 16 de agosto de 2023⁹, que revogou a Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023, e estabeleceu os critérios e procedimentos para o repasse da assistência financeira complementar da União destinada ao cumprimento do piso

⁶Nessa direção TJRS. Recurso Inominado, Nº 71009238353, Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Afif Jorge Simões Neto, Julgado em: 25-05-2023. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=piso+servidor&conteudo_busca=ementa_completa.

⁷Tema 911 do STJ. 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.

⁸PORTARIA GM/MS Nº 1.135, DE 16 DE AGOSTO DE 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou-/portaria-gm/ms-n-1.135-de-16-de-agosto-de-2023-503484754#:~:text=Estabelece%20os%20crit%C3%A9rios%20e%20procedimentos,referente%20ao%20exerc%C3%ADcio%20de%202023>

⁹PORTARIA GM/MS Nº 1.135, DE 16 DE AGOSTO DE 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou-/portaria-gm/ms-n-1.135-de-16-de-agosto-de-2023-503484754#:~:text=Estabelece%20os%20crit%C3%A9rios%20e%20procedimentos,referente%20ao%20exerc%C3%ADcio%20de%202023>

salarial nacional de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras, bem como sobre o repasse referente ao exercício de 2023, disciplinou, no art. 3º, que:

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:
(...)

§ 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. **Prorrogado até 15.09.2023.**

§ 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.

Assim sendo, frente à edição da Portaria GM/MS nº 1.135, de 16 de agosto de 2023, foi **assentado entendimento da União do que será considerado como “Piso”**, para fins da assistência financeira complementar para o cumprimento do piso salarial nacional, **o valor efetivamente percebido pelo servidor, considerando o vencimento básico acrescido das parcelas remuneratórias fixas, gerais e permanentes.**

Na interpretação do entendimento expresso pela Portaria editada pela União, o Ministério da Saúde publicou Cartilha com informações sobre o pagamento do Piso Nacional da Enfermagem, que também traz um histórico sobre a aprovação da lei e as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁰.

A Cartilha em análise esclarece que:

7. QUE PARCELAS REMUNERATÓRIAS SÃO CONTABILIZADAS NO CÁLCULO DO PISO NACIONAL DA ENFERMAGEM?

O entendimento da Advocacia Geral da União (AGU), que deve ser aplicado aos servidores vinculados à União e para cálculo da Assistência Financeira Complementar, é de que **o piso é composto por vencimento básico (VB) somado às vantagens pecuniárias de natureza Fixa, Geral e Permanente (FGP)**. Isto é, o piso **incluso os valores que não mudam ao longo do tempo e que são pagos a todos os ocupantes de determinada posição com jornada de trabalho semelhante, sendo atreladas ao cargo ou emprego – não a quem os ocupa.**
(...)

Desse modo, em razão do exposto, sugere-se que o Município, por lei específica, seja

¹⁰ Cartilha do Ministério da Saúde. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/arquivos/cartilha_piso-enfermagem_2023.pdf.

autorizado a repassar aos enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem os valores recebidos da União a título de assistência financeira complementar, para o cumprimento do piso salarial nacional, **o que busca fazer por meio do PL em análise.**

VI. Procedendo-se a análise do PROJETO DE LEI N° 102, de 21 de novembro de 2023, percebe-se que seu conteúdo normativo está adequado à realidade exposta.

A ressalva fica por conta do disposto no art. 5º, que deve dispor quanto a parcela do décimo terceiro salário de dezembro, bem como destaca-se que o pagamento é retroativo a maio de 2023.

VII. Alerta-se, ainda, que mesmo pago como assistência financeira complementar, será considerado despesa com pessoal e nessa condição deve o PL que a instituir estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovando o equilíbrio econômico e financeiro.

Importa esclarecer que, mesmo havendo o aporte de recursos federais para o custeio da despesa, a referida estimativa do impacto orçamentário e financeiro, é medida formal que deve ser atendida.

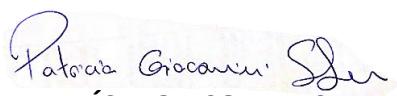
De igual forma deve haver previsão orçamentária específica, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município do ano vigente da despesa, na forma do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, e sua interpretação pelo STF¹¹.

VIII. Assim sendo, a viabilidade técnica do PL depende de que esteja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário e financeiro e previsão orçamentária específica, na forma acima exposta.

¹¹STF. ADI 2.114. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 181/1999 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. (...) AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ART. 169, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO. INCONSTITUCIONALIDADE. (...) 5. A ausência do preenchimento dos pressupostos constitucionais para a criação de cargos impõe a nulidade do ato. É **inconstitucional lei que verse sobre criação de cargos, empregos e funções sem prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357319255&ext=.pdf>.

Quanto ao conteúdo normativo, percebe-se que está adequado à realidade exposta. No entanto, alerta-se para a especificação constante no item VI da presente Orientação Técnica, no sentido de revisão do art. 5º da proposta.

O IGAM permanece à disposição.



PATRÍCIA GIACOMINI SEBEM
Advogada, OAB/RS 87.679
Consultora Jurídica do IGAM



VANESSA L. PEDROZO
Advogada, OAB/RS 104.401
Consultora Jurídica do IGAM