



Porto Alegre, 13 de outubro de 2023.

**Orientação Técnica IGAM nº 24.542/2023.**

I. O Poder Legislativo de Jóia, solicita ao IGAM análise do Projeto de Lei nº 4.702/2023, que *Dispõe sobre o pagamento, no exercício de 2023, de diferença remuneratória aos servidores que especifica para o cumprimento dos pisos da enfermagem, na extensão do quanto disponibilizado pela União ao Município a título de assistência financeira complementar*. O PL encontra-se em anexo à consulta.

Relatado passa-se à análise.

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 7.498/1986<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup>Lei Federal nº 7.498/1986. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7498.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7498.htm).



**III.** A Lei Federal nº 7.498/1986, em razão da Emenda Constitucional nº 124 de 14 de julho de 2022<sup>2</sup>, 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)

<sup>2</sup>Emenda Constitucional nº 124 de 14 de julho de 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc124.htm)



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 procedimental 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 30.6.2023<sup>3</sup>. 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 declara 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 2023<sup>4</sup>, que na época de decisão se encontrava em vigor, tendo sido revogada pela PORTARIA GM/MS Nº 1.135, DE 16 DE AGOSTO DE 2023<sup>5</sup>, que**

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

<sup>4</sup>Portaria 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](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-597-de-12-de-maio-de-2023-*-484562741).

<sup>5</sup>PORTARIA 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->



passou a tratar da matéria, estabelecendo os critérios e procedimentos para o repasse da 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 tribunais<sup>6</sup>, inclusive, conforme se percebe no Tema 911, do STJ<sup>7</sup>. Contudo, com definição diferente pela PORTARIA GM/MS Nº 1.135, DE 16 DE AGOSTO DE 2023<sup>8</sup>, 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 2023<sup>9</sup>, que revogou a Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023, e estabeleceu os critérios e procedimentos para o

503484754#:~:text=Estabelece%20os%20crit%C3%A9rios%20e%20procedimentos,referente%20ao%20exerc%C3%ADcio%20de%202023.

<sup>6</sup>Nessa 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](https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=piso+servidor&conteudo_busca=ementa_completa).

<sup>7</sup>Tema 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.

<sup>8</sup>PORTARIA 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>.

<sup>9</sup>PORTARIA 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>.



repassa da assistência financeira complementar da União destinada ao cumprimento do piso 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. Agora já encerrado.

§ 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).

A Cartilha em análise esclarece que:

#### 12. QUAIS PARCELAS REMUNERATÓRIAS SÃO CONTABILIZADAS NO CÁLCULO DO PISO NACIONAL DA ENFERMAGEM?

O entendimento da Advocacia Geral da União (AGU), que deve ser aplicado aos(as) servidores(as) vinculados(as) 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 inclui os valores que não mudam ao longo do tempo e que são pagos a todos(as) os(as) ocupantes de determinada posição com jornada de trabalho semelhante, sendo atreladas ao cargo ou emprego – não a quem os ocupa.. (...)¹

¹Cartilha MS. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/ministerio-da-saude-divulga-segunda-edicao-da-cartilha-do-piso-nacional-da-enfermagem>.



Desse modo, em razão do exposto, sugere-se que o Município, por lei específica, seja 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 nº 4.702/2023, em anexo**, percebe-se que seu conteúdo normativo está adequado à realidade exposta. Contudo sugere-se que no art. 2º, ao invés de contar “remuneração”, **passa a constar** *vencimento básico, somado às vantagens pecuniárias de natureza fixa, geral e permanente*. A sugestão objetiva uniformizar a redação da norma local com a regulamentação federal, com base na qual serão repassados os recursos.

**Alerta-se**, ainda, que discussões judiciais futuras poderão alterar o entendimento hoje firmado pela União, vindo a reconhecer que o piso deve ser o vencimento básico da categoria, mas, no presente momento, o entendimento em nível Federal é o acima exposto, ao qual deverá o Município se alinhar ao regular a matéria já que, por decisão do STF, será a União que repassará os recursos para o custeio da despesa.

**VII.** No que tange ao aspecto orçamentário ressalta-se que a complementação não contará como despesa com pessoal, tampouco os ingressos dos valores comporão a RCL – Receita Corrente Líquida do ente, devendo ser excluída na receita e na despesa, para efeitos de elaboração do RGF – Relatório de Gestão Fiscal. Em que pese a despesa não representar aumento no percentual da despesa com pessoal, posto que haverá a sua exclusão no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, na parte da despesa e dos ingressos na RCL, orienta-se que o projeto de lei de criação da despesa seja instruído, formalmente, com o documento de impacto orçamentário e financeiro, por tratar-se de DOCC – Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (Art. 17 da LC nº 101).

Tal medida se conforma com a LRF pois, mesmo sem afetar o índice de pessoal, e o documento ser apenas, na prática, uma peça “formal”, a sua ausência não está entre as hipóteses em que o demonstrativo é dispensado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, as previsões de dispensas do impacto orçamentário e financeiro são taxativas, não cabendo dilação na interpretação. Assim, **visando a segurança na formação do processo legislativo, orienta-se que este seja instruído com o demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro, visto 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**, conforme Informativo Técnico do IGAM<sup>1</sup>. Deve, ainda, haver a devida adequação orçamentária para o recebimento da receita e a efetivação da despesa.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/piso-enfermagem-2-set2023pdf.pdf>.



**VIII.** Assim sendo, a viabilidade técnica do PL depende de que esteja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, na forma indicada no item VII.

Quanto ao conteúdo normativo, percebe-se que está adequado à realidade exposta. Sugere-se, contudo, que no art. 2º, ao invés de contar “remuneração”, **passa a constar** *vencimento básico, somado às vantagens pecuniárias de natureza fixa, geral e permanente*. Conforme referido no item VI.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Maria Aparecida Cardoso da Silveira".

**MARIA APARECIDA CARDOSO DA SILVEIRA**  
OAB/RS 45.453  
Consultora do IGAM

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Vanessa L. Pedrozo".

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