



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 25/2024

Competência para Fixação de Pisos Salarias pela União e Reflexos nas Despesas Públicas

Saúde, Trabalho, Previdência, Assistência Social e Família
Mário Luis Gurgel de Souza - Coordenador de Núcleo

Brasília, Junho/2024

© 2024 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões



Sumário

1	Finalidade da Nota Técnica	3
2	Independência de Poderes e Autonomia de Entes Federados	3
3	Fixação de Piso Salarial Profissional em Lei Federal	5
4	Equiparações Remuneratórias por Lei.....	7
5	Lei Não Imporá ou Transferirá Encargo Financeiro Para Entes Federados (art. 167, §7º, da Constituição)	8
6	Legislação de Finanças.....	9
7	Lei Complementar nº 103, de 2000	10
8	Proposta de Encaminhamento	11
9	Solução Alternativa	11
10	Conclusão.....	13

1 Finalidade da Nota Técnica

A presente nota técnica visa fornecer subsídios à análise de proposições tendentes a fixar pisos salariais de categorias profissionais ou a equiparar categorias para fins de aplicação de pisos já fixados para outras categorias. A fixação do piso salarial para determinada categoria profissional, quando realizada pela União, levanta questões complexas que precisam ser abordadas à luz dos princípios constitucionais e das normas jurídicas pertinentes. A competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, conforme estabelecido no art. 22, I, da Constituição Federal, inclui a definição de pisos salariais, mas essa competência não é absoluta e deve ser exercida de forma a respeitar outros princípios constitucionais e dispositivos legais.

2 Independência de Poderes e Autonomia de Entes Federados

A Constituição explicita que os três Poderes da União são "*independentes e harmônicos*"¹. A tripartição foi criada com o objetivo de impedir a concentração de poder e, assim, evitar arbitrariedades e desrespeito a direitos fundamentais.

A fim de garantir referida harmonia, não se admite aumento de despesa em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República ou em projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público, como se verifica a seguir.

“Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público”. (Constituição)

Na prática, a determinação veda a ampliação de gastos referentes a projetos de iniciativa de um Poder pelos demais.

*“1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 8.030/2018, do Estado do Rio de Janeiro, que veda a utilização do termo tutor na educação a distância (EaD), obriga os estabelecimentos de ensino a contratar professores para o exercício de quaisquer funções nessa modalidade de ensino e **determina a aplicação do piso mínimo regional estadual a quem exercer a função de profissional de EaD.***

¹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

2. *A educação a distância é modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação (art. 1º, Resolução nº 01/2016, do Conselho Nacional de Educação). Trata-se de sistema de ensino cada vez mais utilizado pelo Poder Público e pelo mercado privado, principalmente no cenário da pandemia da COVID-19.*
3. *A Lei nº 8.030/2018, do Estado do Rio de Janeiro, é fruto de iniciativa parlamentar. Esta Corte consolidou jurisprudência no sentido de que o art. 61, § 1º, I, da CF/1988 confere ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para inaugurar o processo legislativo que disponha sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos ou aumento de sua remuneração (v. RE 554536, Rel. Min. Eros Grau).*
4. *Desse modo, a lei impugnada, ao atribuir qualquer função na educação a distância aos professores e ao estender o piso regional do magistério aos tutores, invadiu a reserva de iniciativa do Governador do Estado do Rio de Janeiro para propor leis que versem sobre criação de cargos e aumento de sua remuneração.*
5. *Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.030/2018, do Estado do Rio de Janeiro.” (STF; ADI 5997; Tribunal Pleno; Relator: Min. EDSON FACHIN; Redator do acórdão: Min. ROBERTO BARROSO; Julgamento: 19/04/2021; Publicação: 25/05/2021)*

Por sua vez, a forma federativa adotada pela Constituição de 1988 repartiu o poder no plano espacial. Esse modelo buscou garantir a existência de unidade sem concentração absoluta de poder no ente central e aproximar o poder político do destinatário das atividades públicas.

Dessa forma, em termos de organização político administrativa, a Carta Política (art. 18) determinou que República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos e sem hierarquia entre os entes (União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios).

“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”.

A noção de autonomia vincula-se ao sistema de repartição de competências que determina a eficácia do próprio princípio federativo². Significa que o ente integrante da federação possui capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração. No primeiro caso, a entidade pode criar seu diploma constitutivo; no segundo, pode organizar seu governo e eleger seus dirigentes; no terceiro, pode ela organizar seus próprios serviços.

Portanto, desde que obedeça às normas constitucionais, os entes têm capacidade de legislar e de regulamentar e organizar a própria estrutura administrativa. Vale dizer,

² Evidentemente, em se tratando de recursos próprios, a vinculação de recursos que pertencem aos entes federados a áreas específicas atinge a autonomia das unidades. Afinal, há a subtração do direito de administrar as respectivas rendas (é o que acontece com os recursos mínimos previstos constitucionalmente).

as restrições à autonomia dos entes federados são as que já estão na Constituição e, sendo corolário do próprio princípio federativo, não pode ser diminuída via emenda constitucional, por violar o disposto no §4º do art. 60 da Constituição da República.

Nesse sentido, a jurisprudência do STF não considera cabível a vinculação da remuneração de servidores públicos de entes subnacionais a variações de índices federias ou a pisos salariais profissionais.

“Inconstitucionalidade de normas estaduais, que, ao vincularem o reajuste da remuneração do funcionalismo a índices de correção editados pela União, sem iniciativa do Chefe do Executivo, infringiram os princípios tanto da separação dos Poderes, como da autonomia do Estado.” (STF; AO 288; Tribunal Pleno; Relator: Min. OCTAVIO GALLOTTI; Julgamento: 27/09/1995; Publicação: 15/12/1995)

“... 2. A jurisprudência da Corte é pacífica no que tange ao não cabimento de qualquer espécie de vinculação da remuneração de servidores públicos, repelindo, assim, a vinculação da remuneração de servidores do Estado a fatores alheios à sua vontade e ao seu controle; seja às variações de índices de correção editados pela União; seja aos pisos salariais profissionais. ...” (STF; ADI 668; Tribunal Pleno; Relator: Min. DIAS TOFFOLI; Julgamento: 19/02/2014; Publicação: 28/03/2014)

“Súmula Vinculante 42: “É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”.

O procedimento atentaria contra a separação dos Poderes e contra a autonomia dos entes, uma vez que impactaria as finanças locais.

3 Fixação de Piso Salarial Profissional em Lei Federal

A Constituição Federal de 1988 (art. 7º, V) estabelece que o trabalhador tem direito a piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho. Além disso, a Carta Magna (art. 22, I) confere competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho. Dessa forma, não há grandes polêmicas em torno da possibilidade de legislação federal fixar piso salarial para categorias profissionais.

Porém, existem divergências quanto ao alcance das normas editadas pela União com base nessa competência em relação a servidores públicos e empregados públicos, em especial quando integrantes dois quadros de entes subnacionais e estatais dependentes.

Nesse sentido, cabe mencionar decisão do STF sobre o alcance do piso salarial nacional dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias.

“...4. A fixação da remuneração de servidor público municipal por lei federal contraria o princípio constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local para dispor sobre regime jurídico e remuneração de seus servidores, à luz do art. 61, § 1º, II, da Lei Maior.

5. A exegese do § 5º do artigo 198 da Constituição Federal, que, na redação da EC 63/2010, atribuiu à lei federal o estabelecimento do piso salarial profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, deve ser compatibilizada com os demais princípios constitucionais que ditam a distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo.

6. No caso vertente, o Município de Salvador optou, nos termos do art. 8º da Lei Federal 11.350/2006, por vincular os agentes de saúde e os de combate a endemias ao regime estatutário próprio, e o fez por meio da Lei Municipal 7.955/2011. Em consequência, esses servidores passaram a integrar o Plano de Cargos e Vencimentos dos Profissionais de Saúde da Prefeitura Municipal do Salvador, previsto na Lei Municipal nº 7.867/2010.

7. Ao assim agir, o Município se desvinculou da norma federal (art. 9º-A, §1º, da Lei 11.350/2006, incluído pela Lei 12.994/2014), que estabeleceu o piso salarial profissional nacional dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias. Portanto, tendo optado pelo regime estatutário, não se sujeita às regras aplicáveis aos municípios que preferiram manter seus agentes de saúde vinculados ao regime jurídico celetista....” (STF. AgR RE 1.264.117. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma. DJE 1/9/2020.)

Em que pese não tratar diretamente da remuneração, é evidente que o estabelecimento de piso salarial interfere no rendimento final dos agentes públicos. Portanto, ainda que a criação de piso salarial seja matéria de competência da União, a depender da categoria afetada pode aviltar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo em relação à remuneração de empregos públicos (art. 61, II) e ainda impactar autonomia constitucional dos entes federados.

“... 3. O art. 37, X, da Carta da República prevê reserva legal para a veiculação de normas que versem sobre remuneração de servidores públicos.

4. A fixação de piso salarial aplicável a servidor público impacta diretamente a remuneração, pois o valor inferior ao piso justifica o recebimento de adicional até o complemento da diferença. É, portanto, matéria sujeita à reserva de lei em atenção ao disposto no art. 37, X, da Constituição Federal.

5. A criação de piso salarial para certa categoria de empregados públicos é matéria que se insere na competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, por ser medida de âmbito coletivo a abarcar indistintamente determinada classe de trabalhadores, não se confundindo com a entabulação da remuneração entre as próprias

partes. ...” (STF; ADI 2915; Tribunal Pleno; Relator: Min. NUNES MARQUES; Julgamento: 22/08/2023; Publicação: 13/09/2023)

Importa mencionar que, no caso de agentes comunitários de saúde (ACS) e agentes de combate às endemias (ACE) e de enfermeiros, foi previamente prevista na Constituição a competência específica da União para regular os referidos pisos salariais. No caso da enfermagem, foi previsto expressamente alcançar pessoas jurídicas de direito público e de direito privado (cf. art. 198, §12) antes da edição da lei que estabeleceu o piso salarial.

E, ainda que as teses levantadas sejam dotadas de plausibilidade jurídica, novo entendimento foi referendado pelo STF, no âmbito do piso dos ACS/ACE, como se observa a seguir.

“...1. A Emenda Constitucional 120/2022 atribuiu à União a responsabilidade por repassar aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal o valor referente ao vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, que não será inferior a 2 (dois) salários mínimos. Também definiu que os Estados, ao Distrito Federal e os Municípios podem estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.

2. Aplica-se aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combates às Endemias o piso salarial nacional instituído pela Lei 12.994/2014, aos servidores estatutários dos entes subnacionais, porque o art. 198, § 5º da Constituição Federal, com a redação das EC 63/2010 e 120/2022, atribui à União a competência específica para dispor sobre a matéria, devendo este ente federativo prestar assistência financeira complementar aos demais entes federativos para o pagamento da diferença entre o piso salarial nacional e a legislação municipal. ...”(STF; RE 1279765; Tribunal Pleno; Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES; Julgamento: 19/10/2023; Publicação: 19/02/2024)

Dessa forma, caso a Constituição passe a prever expressamente caber à lei federal fixar o piso salarial de determinada categoria, alcançando os agentes públicos entes subnacionais, a margem para questionamento acerca da constitucionalidade é reduzida, juntamente com a autonomia dos referidos entes.

4 Equiparações Remuneratórias por Lei

Aspecto importante que guarda relação com a remuneração e a fixação de pisos de categorias, diz respeito a equiparação entre categorias. Constitucionalmente (art. 37, XIII) é vedada a equiparação de cargos, empregos ou funções por meio de ato legal. Vale dizer, salvo equiparações constitucionais, não se nivela uma categoria a outra por norma infraconstitucional.

“... 1. A redação conferida pela Emenda Constitucional nº 19/1998 aos arts. 37, XIII, e 39, § 1º, da Lei Maior eliminou a possibilidade de vinculação ou equiparação de cargos, empregos ou funções, por força de ato normativo infraconstitucional. Precedentes.”(ADI 4304, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 11-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-227 DIVULG 17-11-2021 PUBLIC 18-11-2021)

“1. A equivalência remuneratória entre as carreiras encontra óbice no art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, que veda a equiparação ou a vinculação remuneratória....” (STF; STA 735 AgR-segundo; Tribunal Pleno; Relator: Min. DIAS TOFFOLI (Presidente); Julgamento: 23/08/2019; Publicação: 18/09/2019)

“...1. A Jurisprudência da CORTE é firme na censura a leis que equiparam, vinculam ou referenciam espécies remuneratórias devidas a cargos e carreiras distintos, em desrespeito à vedação do art. 37, XIII, da CF, especialmente quando pretendida a vinculação ou equiparação entre servidores de Poderes e níveis federativos diferentes. Nesse sentido, a Súmula Vinculante 42 prescreve: “É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”.....” (STF; ADI 3697; Tribunal Pleno; Relator: Min. MARCO AURÉLIO; Redator(a) do acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES; Julgamento: 30/05/2022; Publicação: 19/05/2023)

Portanto, sem prejuízo do atendimento das demais normas, é vedado pelo ordenamento a equiparação de remuneração de cargos, empregos ou funções por meio de ato infraconstitucional. Conseqüentemente, o piso salarial constitucionalmente previsto para determinada categoria não pode ser estendido a outro grupo de agentes públicos por ato legal. Tal procedimento gera impacto financeiro para os entes envolvidos que precisam ser estimados e compensados segundo a legislação vigente, bem como demandam autorização constitucional específica pro alcançar agentes de entes subnacionais.

5 Lei Não Imporá ou Transferirá Encargo Financeiro Para Entes Federados (art. 167, §7º, da Constituição)

Cabe mencionar que a Lei Maior (§ 7º do art. 167)³ foi alterada pela Emenda Constitucional nº 128, de 2022 (EC nº 128/2022) para prever que a lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira.

³ CF. art. 167. (...) § 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.

A determinação inserida pela EC 128/2022 foi em grande medida adotada pelo STF quando da análise do piso da enfermagem. Portanto, antes mesmo da promulgação da referida emenda constitucional. Em linha com a impossibilidade de transferir encargos, inclusive de pessoal, a outros entes, a Corte decidiu que, em observância ao princípio federativo, lei federal não poderia impor piso salarial a Estados e Municípios sem aportar integralmente os recursos necessários para cobrir a diferença remuneratória.

“... 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.

(...)

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. ...”(STF; ADI 7222 MC; Tribunal Pleno; Relator: Min. ROBERTO BARROSO; Julgamento: 03/07/2023; Publicação: 25/08/2023)

Por conseguinte, além de contar com previsão constitucional específica para regular os referidos pisos e para alcançar servidores e empregados de todos os entes, a fim de não comprometer a autonomia financeira local e de não violar o princípio federativo, foi necessário aportar os recursos necessários para cobrir a diferença remuneratória criada pela norma federal.

6 Legislação de Finanças

Em havendo aumento de despesa, o gasto é classificado como obrigatório de caráter continuado, nos termos do que dispõe art. 17 LRF. Nesses casos, torna-se aplicável o disposto nos §§ 1º e 2º do referido dispositivo legal, segundo os quais o ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e que tal ato deverá estar acompanhado de



comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

No mesmo sentido da LRF, a LDO exige que a proposta que amplie despesa obrigatória continuada seja:

- ✓ instruída com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes; e
- ✓ acompanhada de medidas de compensação.

Ademais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias dispõe que deve ser considerada incompatível a proposição que determine ou autorize a indexação ou atualização monetária de despesas públicas; bem como a proposição que regule matéria de iniciativa privativa.

“Art. 134. Será considerada incompatível com as disposições desta Lei a proposição que:

I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, na forma prevista nos art. 49, art. 51, art. 52, art. 61, art. 63, art. 96 e art. 127 da Constituição; (...)

IV - determine ou autorize a indexação ou atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas a que se refere o inciso V do caput do art. 7º da Constituição”. (Lei nº 14.791, de 2023 (LDO para 2024))

7 Lei Complementar nº 103, de 2000

A Lei Complementar nº 103, de 2000, fundamenta-se no artigo 7º, inciso V, da Constituição Federal, que estabelece o direito dos trabalhadores ao piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho. Esta lei trata da fixação do piso salarial dos empregados que não tenham piso definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

A norma determina atribui governo estadual a possibilidade de instituir, por meio de lei de iniciativa do Poder Executivo, piso salarial de trabalhadores no respectivo território. O objetivo da medida é garantir um valor mínimo para a remuneração dos trabalhadores locais, compatível com as particularidades econômicas e sociais de cada região. Dessa forma, busca-se reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento regional, ajustando os valores às realidades locais.

Essa lei é um marco importante na legislação trabalhista brasileira, pois descentraliza a fixação dos pisos salariais, permitindo maior flexibilidade e adequação às necessidades específicas de cada unidade federativa. Além disso, reflete o compromisso do Estado brasileiro com a valorização do trabalho e a proteção dos direitos dos trabalhadores, em consonância com os princípios constitucionais.

Como se verifica, a norma expressamente previu que:

- ✓ os pisos locais alcançariam apenas empregados que não tivessem piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho; e
- ✓ a fixação dos pisos locais fosse implementada por meio de lei de iniciativa do Poder Executivo local.

Importa mencionar que, ao vedar que os pisos estaduais alcançassem a remuneração de servidores públicos municipais, garantiu que não houvesse interferência na fixação de remuneração de servidores ou de empregados munícios integrantes do respectivo Estado. Por sua vez, ao delegar ao Chefe do Executivo estadual, garantiu a iniciativa para alcançar empregados estaduais.

8 Proposta de Encaminhamento

Diante dos conflitos apontados, uma solução equilibrada poderia envolver os seguintes pontos:

1. Participação dos Executivos Locais:

A fixação de pisos salariais pela União para categorias que envolvam servidores públicos e empregados públicos, inclusive de empresas estatais dependentes, deve ser acompanhada de diálogo e participação ativa dos Executivos locais. Isso garantiria que as peculiaridades e capacidades financeiras de cada ente federado fossem consideradas na definição dos pisos salariais.

2. Respeito à Autonomia dos Entes Federados:

A União deve respeitar a autonomia administrativa e financeira dos Estados, Distrito Federal e Municípios, evitando impor encargos financeiros sem a devida previsão orçamentária e financeira. A fixação de pisos salariais pela União deve ser acompanhada de medidas que garantam a compensação financeira necessária para os entes federados arcarem com os custos adicionais.

3. Aprimoramento da Legislação:

É importante que haja revisão e aprimoramento da legislação pertinente, de modo a garantir maior clareza e segurança jurídica na definição e aplicação dos pisos salariais, especialmente no que diz respeito a servidores públicos e empregados públicos, inclusive de empresas estatais dependentes.

9 Solução Alternativa

A fixação de pisos salariais pela União para determinadas categorias profissionais que envolvam servidores públicos e empregados de empresas estatais dependentes requer uma abordagem cuidadosa e equilibrada, levando em consideração os diversos princípios constitucionais e normas jurídicas aplicáveis. A participação dos Executivos locais, o respeito à autonomia dos entes federados e o aprimoramento da legislação são essenciais para encontrar soluções que conciliem os



interesses envolvidos e garantam a efetividade das políticas salariais, sem comprometer a estabilidade financeira dos entes federativos.

Todavia, em razão da necessidade de uma solução mais imediata para dar vazão às proposições em tramitação no Parlamento, propomos restringir o alcance da lei que fixa o piso salarial de determinada categoria para não abranger os servidores públicos e os empregados de empresas estatais dependentes, com o intuito de preservar o princípio da legalidade, da iniciativa legislativa e a autonomia administrativa e financeira dos entes federados.

O princípio da legalidade estabelece que nenhuma ação pode ser tomada pelo Estado sem que haja previsão legal específica para tal. Portanto, ao restringir o alcance da lei, está-se agindo em conformidade com esse princípio, garantindo que somente aquilo que está expressamente determinado pela lei possa ser realizado.

Além disso, ao restringir o alcance da lei para não abranger os servidores públicos e os empregados de empresas estatais dependentes, está-se respeitando o princípio da iniciativa legislativa, que determina que a competência para iniciar o processo de criação de leis é atribuída a determinados órgãos ou autoridades, como o Chefe do Poder Executivo. Dessa forma, ao excluir esses grupos da abrangência da lei de fixação de piso salarial, está-se respeitando a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo em legislar sobre questões que afetam diretamente os servidores públicos e os empregados de empresas estatais dependentes.

Por fim, ao restringir o alcance da lei, está-se preservando a autonomia administrativa e financeira dos entes federados, garantindo que cada um possa gerir suas próprias políticas salariais de acordo com suas necessidades e capacidades financeiras. Isso é essencial para garantir a estabilidade e o equilíbrio das finanças públicas em todos os níveis da federação.

Para tanto, é necessário inserir um comando legal específico na referida lei. Abaixo, apresento uma sugestão de redação para esse comando:

"Art. [Número do Artigo]. Ficam excluídos do alcance desta lei os servidores públicos, regidos pelo regime estatutário, e os empregados públicos da União, Estados, Município, Distrito Federal e respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, para os quais a remuneração e os pisos salariais serão fixados por meio de legislação específica de iniciativa do respectivo Chefe do Poder Executivo, observando-se as disposições legais e constitucionais aplicáveis."

Essa redação estabelece de forma clara e direta que a lei em questão não se aplica aos servidores públicos regidos pelo regime estatutário e aos empregados públicos. Além disso, indica que a remuneração desses grupos será fixada por meio de legislação específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, garantindo assim a observância das normas constitucionais pertinentes e a preservação da autonomia administrativa desses entes.

10 Conclusão

Diante do exposto, entendemos que:

1 - a remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica refere-se a matéria com reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, nos termos do que dispõe o art. 61, §1º II, a, da Constituição. Segundo a LDO, será considerada incompatível proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa privativa (art. 134, I, da Lei nº 14.791, de 2023 - LDO para 2024);

2 - a fixação de pisos salariais (art. 7º, V e art. 22, I, da Constituição) é matéria que se insere na competência privativa da União, mas tem aptidão para gerar impacto no âmbito de empregados públicos, inclusive junto a empresas dependentes. Dessa forma, dependendo da categoria, é razoável considerar a necessidade de a proposta ser iniciada pelo Chefe do Executivo, em consonância com o art. 134, I, da Lei nº 14.791, de 2023 - LDO para 2024;

3 - as condições anteriores ficam afastadas no caso de haver previsão constitucional expressa para fixação de pisos salariais de determinadas categorias por meio de lei federal, bem como de haver o estabelecimento de obrigação de compensação financeira a ser prestada pela União aos entes afetados, devendo tal obrigação ser estabelecida com prazo determinado;

4 - atendidas as demais disposições constitucionais, a lei não pode transferir qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo (art. 167, §7º, da Constituição);

5 - Sem prejuízo do cumprimento das demais normas, o ordenamento jurídico veda a equiparação de remuneração de cargos, empregos ou funções por meio de atos infraconstitucionais. Assim, o piso salarial estabelecido constitucionalmente para determinada categoria não pode ser estendido a outros grupos de agentes públicos por simples ato legal. Tal procedimento acarreta evidente impacto financeiro para os entes envolvidos, devendo ser devidamente estimado e compensado conforme a legislação vigente. Ademais, requer autorização constitucional específica para abranger agentes de entes subnacionais; e

6 - A Lei Complementar nº 103/2000 descentralizou a fixação de pisos salariais, conferindo a Estados e Distrito Federal competência para instituí-los. A medida, fundamentada no art. 7º, V, da Constituição, busca adequar os valores mínimos de remuneração às realidades econômicas e sociais de cada região, e promover maior justiça social. Tal descentralização permite a criação de políticas salariais mais alinhadas com o mercado de trabalho local, fortalece o pacto federativo e protege direitos dos trabalhadores.

Elaboração: Núcleo de Saúde/Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.⁴

⁴ Mario Luis Gurgel de Souza - Consultor de Orçamento CD