



Porto Alegre, 03 de fevereiro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 2827-2025.

I. A Câmara Municipal de Três Passos (RS) solicita ao IGAM análise do Projeto de Lei nº 011/2025, que *altera a Lei Municipal nº 4.475, de 05 de janeiro de 2011, para fixar o padrão/piso salarial dos Empregados Públicos ocupantes do emprego de Agente Comunitário de Saúde e dá outras providências*. Em anexo a consulta é remetido o PL e a justificativa.

Relatado, passa-se à análise técnica.

II. Primeiramente, no que diz com a iniciativa, é de esclarecer que a criação ou alteração de cargos e carreira do Poder Executivo dependerá de lei de iniciativa do Prefeito, já que privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos da LOM¹, **o que é atendido no PL em análise.**

O Projeto de Lei em análise, tem por fito proceder à adequação necessária ao comando insculpido na Emenda Constitucional nº 120/2022², que fixou o piso aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias em 2 (dois) salários mínimos, frente a alteração trazida pelo Decreto Federal nº DECRETO Nº 12.342, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2024, que dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2025³, que aumentou o valor do Salário Mínimo Nacional para R\$ 1.518,00 (mil quinhentos e dezoito reais), vigorando a partir de 1º de janeiro de 2025.

Assim determina o Decreto Federal nº 12.342, de 30 de dezembro de 2024, em seu art. 1º:

Art. 1º A partir de 1º de janeiro de 2025, o valor do salário mínimo será de R\$ 1.518,00 (mil quinhentos e dezoito reais).

¹ LOM. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-tres-passos-rs>.

² Emenda Constitucional nº 120/2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc120.htm.

³ Decreto Federal nº DECRETO Nº 12.342, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2024. Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2025. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12342.htm.

Parágrafo único. Em decorrência do disposto no caput, o valor diário do salário mínimo corresponderá a R\$ 50,60 (cinquenta reais e sessenta centavos) e o valor horário, a R\$ 6,90 (seis reais e noventa centavos).

O PL, em análise, propõe alterar a Lei Municipal nº 4.475, de 05 de janeiro de 2011⁴ que *DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE EMPREGOS PÚBLICOS PARA PROVIMENTO DAS VAGAS DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*, a fim de fixar o novo valor para o piso dos referidos profissionais, que passa a ser de R\$ 3.036,00 (três mil e trinta e seis reais).

Oportuno lembrar, nesse contexto, que, quanto as parcelas que integram o piso, para fins do repasse da “parcela completiva” pela União, seguirá a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, quando do julgamento do Recurso Extraordinário – RE n.º 1279765, Tema da Repercussão Geral n.º 1132. Nessa ocasião o Plenário do STF, por unanimidade, decidiu que é constitucional a implantação do piso nacional para agentes comunitários de saúde e de combate às endemias aos servidores dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A Corte fixou a seguinte tese sobre o resultado do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1279765, tema 1132 da repercussão geral⁵.

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.

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**

⁴ Lei Municipal. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/tres-passos/lei-ordinaria/2011/448/4475/lei-ordinaria-n-4475-2011-dispoe-sobre-a-criacao-de-empregos-publicos-para-provimento-das-vagas-de-agentes-comunitarios-de-saude-e-da-outras-providencias?q=4475%2F2011>.

⁵ STF. Tema 1132 e tese. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5959896&numeroProcesso=1279765&classeProcesso=RE&numeroTema=1132>.



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.

Na decisão à Corte Suprema, expressa por maioria que:

(...) apreciando o tema 1.132 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso extraordinário para, reformando em parte o acórdão recorrido, determinar que, na implementação do pagamento do piso nacional da categoria aos servidores estatutários municipais, seja considerada a interpretação ora conferida à expressão "piso salarial", nos termos do voto do Relator, vencidos, em parte, os Ministros André Mendonça, Edson Fachin, Luiz Fux e Rosa Weber (Presidente), que negavam provimento ao recurso. Em seguida, o Tribunal deliberou fixar a tese de repercussão geral em assentada posterior. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Gilmar Mendes, que proferira voto em sessão anterior. Plenário, 27.4.2023. (Grifamos)

O Voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes, assenta o entendimento de que na implementação do pagamento do piso nacional aos servidores estatutários municipais, seja considerada interpretação de piso salarial das parcelas fixas, permanentes e em caráter geral para toda a categoria⁶.

Deixa claro, assim, que **o piso não é o vencimento básico**, como entendido pela própria Corte em julgados anteriores, **mas as parcelas fixas, permanentes e em caráter geral para toda a categoria, devendo tal soma alcançar o valor estabelecido**. De modo que, na hipótese de não atingir o valor do piso estabelecido nacionalmente, deverá ser alterado o vencimento básico, para que somado às parcelas fixas, permanentes e em caráter geral para toda a categoria alcance o valor estabelecido. Ficando a União obrigada a repassar os recursos, na forma do previsto no art. 198, §7º da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 120/2022⁷.

Por segurança jurídica recomenda-se na hipótese de haver parcelas fixas, permanentes e em caráter geral para toda a categoria, seja fixado o valor do vencimento básico, em valor que, somado às referidas parcelas, alcance o valor estabelecido para o piso.

Na análise do PL percebe-se que está adequado quanto ao conteúdo normativo, pois fixa o piso no valor de R\$ 3.036,00 (três mil e trinta e seis reais), que corresponde a dois salários mínimos, em valores atuais, atendendo ao comando insculpido na Emenda

⁶ STF. Notícia. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=506356&ori=1>.

⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc120.htm.



Constitucional nº 120/2022, frente a alteração do valor do salário mínimo, feita pelo Decreto Federal nº 12.342, de 30 de dezembro de 2024, conforme já referido.

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**. Devendo haver, também, a devida adequação orçamentária para o recebimento da receita e a efetivação da despesa.

Deve, ainda, atender aos critérios do § 1º do art. 169 da CF, isto é, **previsão específica na LDO**, para evitar nulidade nos termos do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o que é corroborado pelo entendimento do STF⁸.

Desse modo, o Projeto de Lei com o fim de aumentar o valor do piso dos ACS e ACE, deve **estar acompanhado de impacto orçamentário e financeiro, que não veio anexado à presente consulta**, assim como a despesa **deverá ter previsão específica na LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, do ano vigente**.

⁸ STF. 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>.

III. Diante do exposto, tem-se que o PL em análise está adequado quanto à iniciativa e ao conteúdo normativo. Entretanto, no aspecto orçamentário, deverá atender aos critérios do § 1º do art. 169 da CF, isto é, previsão específica na LDO e apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 17 da LRF; o que se recomenda como condição para prosseguir seu trâmite legislativo.

O IGAM permanece à disposição.



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