

Aviso nº 1043 - GP/TCU

Brasília, 7 de outubro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 2282/2025, prolatado pelo Plenário deste Tribunal na Sessão Ordinária de 1/10/2025 ao apreciar os autos do processo TC 040.241/2023-8, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Esclareço que o mencionado processo trata de consulta formulada pelo Deputado Federal José Vitor de Resende Aguiar, na condição de Presidente da Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados, acerca dos requisitos necessários, no que se refere aos aspectos orçamentários e financeiros, para instituição de piso salarial nacional por lei federal.

Por oportuno, informo que o relatório e o voto que fundamentam o Acórdão, ora encaminhado, estão disponíveis para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador da República EFRAIM FILHO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
Brasília – DF

GRUPO II – CLASSE III – Plenário

TC 040.241/2023-8

Natureza: Consulta.

Órgãos/Entidades: Ministério do Planejamento e Orçamento;
Presidência da República.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. PISO SALARIAL DA ENFERMAGEM. CONHECIMENTO. ANÁLISE DE ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS. RESPOSTA LIMITADA À ESFERA FEDERAL. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO. SE HOVER IMPACTOS PARA A UNIÃO, NECESSIDADE DE RESPEITO ÀS NORMAS FISCAIS QUE TRATAM DO AUMENTO DE DESPESAS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade Técnica (peças 5 e 6):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de consulta (peça 3) formulada pelo Deputado Federal José Vitor de Resende Aguiar, na condição de Presidente da Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados, acerca dos requisitos necessários, no que se refere aos aspectos orçamentários e financeiros, para instituição de piso salarial nacional, por lei federal, formulada nestes termos:

Seria aceita a adoção de lei federal, posterior a EC nº 128/2022, que instituísse piso salarial sem a previa indicação da fonte orçamentaria e financeira ou transferência de recursos financeiros necessários, e sem autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentarias pelo Tribunal de Contas da União?

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. A presente consulta deve ser conhecida, vez que formulada por autoridade que possui legitimidade para consultar acerca da aplicabilidade, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal, de modo que estão satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso IV e § 2º, e 265 do Regimento Interno deste Tribunal (RI/TCU).

3. Os requisitos previstos no art. 264, § 1º, foram parcialmente atendidos, uma vez que a consulta contém a indicação precisa do seu objeto, mas não foi instruída com parecer do órgão de assistência técnica da autoridade consulente. Porém, isso não obsta o conhecimento da consulta.

EXAME TÉCNICO

Síntese da Consulta

4. Relata-se na consulta que o período de enfrentamento da Covid-19 proporcionou maior reconhecimento aos profissionais de saúde que, desde então, têm trabalhado dentro do Congresso Nacional para instituir pisos salariais nacionais. Conforme a consulta, há mais de cinquenta proposições legislativas nesse sentido.

5. Segundo a consulta, a instituição de pisos salariais nacionais pode gerar reflexos com impactos financeiros na saúde complementar e suplementar. No que se refere à saúde complementar,

argumenta-se que alguns serviços de saúde oferecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) são prestados por hospitais privados, e que qualquer aumento do custo na execução desses serviços acarretará pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

6. Com relação à saúde suplementar, alega-se que os Operadores de Planos Privados de Assistência à Saúde, ao terem os seus custos aumentados, implementarão medidas visando ao reajuste das mensalidades praticadas. Isso, segundo a consulta, terá como resultado a diminuição de contratos no âmbito da saúde suplementar e, consequentemente, o aumento do número de pessoas que dependerão exclusivamente do SUS.

7. Citam-se na consulta os dispositivos constitucionais e legais que estabelecem requisitos para o aumento ou criação de despesas, especialmente as de pessoal: arts. 167, § 7º, e 169, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e os arts. 15 a 17 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com base nesses dispositivos, o consulente argumenta que:

(...) é certo que a lei que instituir pisos salariais nacionais deverá estar em conformidade com o ordenamento constitucional e infraconstitucional, uma vez que a valorização profissional sem a previsão da fonte orçamentaria e dos recursos necessários não pode comprometer as metas fiscais do Poder Público. Consolida-se, dessa forma, a obrigatoriedade da indicação de mecanismos compensatórios, trazendo maior segurança jurídica e controle fiscal.

8. Nesse contexto, o consulente faz a seguinte consulta:

1. Seria aceita a adoção de lei federal, posterior a EC nº 128/2022, que instituísse piso salarial sem a previa indicação da fonte orçamentaria e financeira ou transferência de recursos financeiros necessários, e sem autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentarias pelo Tribunal de Contas da União?

Análise

9. A análise ficará restrita à aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria, em conformidade com o art. 264 do RI/TCU. Além disso, considerando o escopo de atuação desta Unidade de Auditoria e o teor da consulta, a análise terá como base a legislação orçamentária, financeira e fiscal, no âmbito do serviço público.

10. A implementação de pisos salariais nacionais tem o potencial de gerar aumentos de despesas relacionadas à prestação de serviços para entes subnacionais. Pode ser que nem todos os entes tenham as suas despesas elevadas, mas aqueles que pagam salários médios inferiores ao piso salarial que for instituído serão onerados e muitos potencialmente ficarão com as finanças públicas prejudicadas ao terem que pagar salários que estão acima de suas possibilidades.

11. As principais despesas que podem ser aumentadas com a implementação de pisos salariais são as despesas de pessoal, consideradas como de caráter continuado, e, a depender da categoria à qual se refere o piso salarial, de contratos e convênios relativos à prestação de serviços. Assim, o processo de elaboração e edição de lei federal que tem por objetivo instituir pisos salariais nacionais deve ser realizado em conformidade com os normativos constitucionais e legais que tratam de transferência de encargos financeiros aos entes subnacionais, aumento de despesas, inclusive despesas obrigatórias de caráter continuado, entre outros.

12. O § 7º do art. 167 da CF/1988 traz condições que devem ser atendidas para que uma lei possa impor ou transferir encargos financeiros decorrentes de prestação de serviços aos entes da Federação, a seguir:

Art. 167. São vedados:

(...)

§ 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.

13. O artigo supratranscrito está em consonância com a gestão fiscal responsável, pois ajuda a evitar que os entes subnacionais sejam onerados e tenham, repentinamente, o seu planejamento orçamentário e a sua capacidade de executar políticas públicas prejudicados em decorrência do aumento de despesas ocasionado por edição de lei federal.

14. A fim de atender ao § 7º do art. 167 da CF/1988, há necessidade de se estimar o impacto orçamentário e financeiro, em cada ente federativo, decorrente da vigência da lei federal a ser editada. A partir dessa estimativa, deve-se verificar quais entes serão onerados com a instituição do piso salarial nacional, e em qual montante. Caso se confirme que a lei imporá ou transferirá encargos financeiros a entes subnacionais, é imprescindível ter a previsão da fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio.

15. Ressalte-se que se deve estimar o impacto orçamentário e financeiro não somente das despesas de pessoal, mas também de outras despesas relacionadas à prestação de serviços que serão afetadas pela criação do novo piso salarial, tais como as despesas de convênios e contratos. A exemplo, a criação de piso salarial nacional na área da saúde pode causar um desequilíbrio econômico e financeiro nos contratos e convênios firmados para prestação de serviços pelo SUS, o que vai demandar a recomposição dos valores pagos pela Administração Pública, em conformidade com o art. 37, inciso XXI, da CF/1988; e art. 124, inciso II, “d”, da Lei 14.133/2021.

16. Nesse sentido, cita-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.222/DF, concedeu medida cautelar suspendendo os efeitos da Lei 14.434/2022, que institui o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira, até que sobreviesse a avaliação dos impactos da alteração legislativa.

17. A referida lei foi publicada após a edição da Emenda Constitucional (EC) 124/2022, que acrescentou os §§ 12 e 13 ao art. 198, dispondo que “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.”

*18. A medida cautelar (ADI 7.222) concedida pelo Ministro Relator Luís Roberto Barroso, e referendada pelo STF, em setembro de 2022, suspendeu os efeitos da Lei 14.434/2022, até que fossem esclarecidos os seus impactos sobre: i) **a situação financeira de Estados e Municípios, em razão dos riscos para a sua solvabilidade**; ii) a empregabilidade, tendo em vista as alegações plausíveis de demissões em massa; e iii) a qualidade dos serviços de saúde, pelo alegado risco de fechamento de leitos e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos.*

19. Por oportuno, seguem trechos do voto do Min. Luís Roberto Barroso, pelo referendo da medida cautelar, que ressaltam a importância de estimar o impacto orçamentário e financeiro decorrente dos novos pisos salariais e de criar mecanismos de compensação para os entes subnacionais:

19. A previsão na Constituição da competência federal para instituição de um piso salarial nacional, aplicável a carreiras do serviço público de todos os níveis federativos, é bastante excepcional. Como já afirmei, antes da promulgação da EC nº 124/2022, havia apenas dois casos

similares no texto constitucional, criados por emendas constitucionais editadas em 2006 e 2010. A excepcionalidade de tal disposição decorre justamente de que os entes federativos possuem autonomia para estabelecer a remuneração de seus servidores e os seus gastos de modo geral, bem como para definir a alocação dos seus recursos.

21. As Emendas Constitucionais nº 53/2006 e 63/2010, que preveem hipóteses de pisos salariais nacionais para carreiras do serviço público, parecem ter em conta esse limite material ao poder de reforma. Isso porque **ambas promovem a criação de novos mecanismos financeiros para que Estados, Distrito Federal e Municípios possam fazer frente ao aumento de despesas decorrente da submissão aos novos pisos salariais, sem que haja prejuízo às suas demais atribuições e compromissos constitucionais.**

22. A EC nº 53/2006, que incluiu entre os princípios do ensino a existência de piso salarial nacional, nos termos de lei federal, promoveu a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O FUNDEB assegura a distribuição de recursos aos entes subnacionais, inclusive mediante complementação do Fundo pela União nos casos em que isso se faça necessário. Além disso, a emenda constitucional vincula proporção superior à metade dos recursos do Fundo exclusivamente para o pagamento de profissionais do magistério da educação básica.

24. Por sua vez, a EC nº 63/2010, que determinou a edição de lei federal para disciplinar o regime jurídico, o piso salarial nacional, as diretrizes para os planos de carreira e a regulamentação das atividades dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, também **previu a contraparte financeira para a obrigação imposta aos entes subnacionais.** O art. 198, § 5º, na redação incluída pela emenda, afirma que **compete à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.** (...)

28. Considerando o protagonismo de Estados e Municípios na prestação de serviços de saúde, **seja diretamente ou pela contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, a avaliação do impacto financeiro decorrente dos novos pisos salariais da enfermagem sobre o orçamento desses entes será fundamental para a solução da controvérsia.** No meio do exercício financeiro, sem qualquer previsão orçamentária, e ademais sem indicação de fonte de custeio, criou-se uma despesa de bilhões para Estados e Municípios. Embora não se possa afirmar, de pronto, que a medida legislativa imponha vulneração ao pacto federativo, a preocupação com a situação financeira dos entes subnacionais deverá orientar a apreciação do pedido cautelar.

[grifou-se]

20. O Min. Gilmar Mendes seguiu na mesma linha:

Nesse contexto, é preocupante o resultado que medidas normativas como essas podem vir a gerar, **caso não haja uma forma sistemática de repasses de recursos federais para que os entes subnacionais possam fazer frente ao vertiginoso aumento de despesas decorrentes da aplicação da lei federal em seus territórios, tendo em vista o estado deficitário em que operam alguns Estados e Municípios.**

(...)

Diferentemente, para o piso dos enfermeiros, auxiliares e técnicos de enfermagem e parteiras, **nem a Constituição, por meio da EC 124/2022, nem a legislação ora em análise, previram qualquer forma de compensação ou prazo de adaptação para que os Estados, Distrito Federal e Municípios fizessem frente aos significativos impactos sobre suas despesas**

Torna-se óbvio que, a permanecer em vigor a norma conforme formulada, em algum momento será necessário algum tipo de equacionamento pelos Estados e Municípios para adaptarem

*seus compromissos às possibilidades orçamentárias disponíveis, bem como ao teto de gastos (art. 18 da Lei de Responsabilidade fiscal e art. 110, do ADCT, com a redação dada pela EC 95/2016.) **Tal afirmação decorre não apenas da evidente pressão gerada sobre a folha de pagamentos de tais entes federativos, mas também no tocante aos possíveis impactos sobre o equilíbrio econômico-financeiro estabelecido em contratos e convênios firmados entre o Poder Público e particulares, para a prestação do serviço público de saúde.***

[grifou-se]

21. Após a decisão do STF que suspendeu os efeitos da Lei 14.434/2022, o Congresso Nacional aprovou a EC 127/2022, que acrescentou os §§ 14 e 15 ao art. 198 da CF/1988, os quais dispõem que compete 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, para o cumprimento dos pisos salariais, por meio de recursos consignados no seu orçamento geral com dotação própria e exclusiva. Ainda, em 2023, foi editada a Lei 14.581/2023, que abriu crédito especial ao Orçamento da Seguridade Social da União, para atendimento a essa programação específica.

22. Diante do exposto, o STF então revogou parcialmente a cautelar concedida, em junho de 2023, a fim de que fossem restabelecidos os efeitos da Lei 14.434/2022. Do respectivo acórdão, importa-se destacar o seguinte:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por 8 votos a 2, em referendar 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 (...)**

[grifou-se]

23. Cumpre ressaltar que a EC 127/2022, que estabeleceu que compete à União prestar assistência financeira complementar aos entes subnacionais, para o cumprimento dos pisos salariais da saúde, foi promulgada na mesma data (22/12/2022) da EC 128/2022, que acresceu o § 7º ao art. 167 da CF/1988, que veda a imposição ou a transferência, por lei, de encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público 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.

24. A criação de um piso salarial nacional pode levar ao aumento de remuneração de servidores públicos. Se esse for o caso, esse aumento é considerado aumento de despesa de pessoal, pois a referida remuneração é enquadrada no art. 18 da LRF. Sendo assim, a respectiva despesa deve ser computada no limite de despesa total com pessoal, pois não está elencada nas exceções previstas no § 1º do art. 19 da citada lei.

25. Para elucidação, transcreve-se o art. 18 da LRF:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com **quaisquer espécies remuneratórias**, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". [grifou-se]

26. Observe-se que, de acordo com o § 1º do art. 18 da LRF, o aumento dos valores de contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão também considerados despesas de pessoal, na classificação "Outras Despesas de Pessoal".

27. Isso posto, outro dispositivo constitucional que deve ser observado no processo de edição de lei federal que visa instituir piso salarial nacional é o art. 169, § 1º, da CF/1988, que assim dispõe:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

28. Conforme a Constituição, caso leve ao aumento de despesas de pessoal, o piso salarial nacional só poderá ser implementado se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

29. Além disso, a despesa de pessoal gerada pela criação do piso salarial nacional deverá, como regra, entrar no cálculo do limite das despesas de pessoal estabelecido pela LRF. Sendo assim, deve-se estimar qual o impacto que o piso salarial vai gerar no limite de despesa de pessoal de cada ente da Federação, a fim de se verificar se os limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF não serão ultrapassados.

30. Essa verificação é importante, porque, caso o limite de despesas de pessoal venha a ser excedido, o Poder ou órgão sofrerá as restrições dispostas no art. 22 da LRF. Essas restrições

podem prejudicar a prestação de serviços públicos, tendo em vista as vedações relacionadas ao provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal; bem como dificultar a realização de investimentos, por consequência das vedações afetas ao recebimento de transferências voluntárias, à obtenção de garantias e à contratação de operações de crédito, caso aplicável o § 3º do art. 23.

31. Adicionalmente, a lei federal que instituir o piso salarial nacional pode vir a ser considerada nula de pleno direito se provocar aumento de despesas com pessoal, sem observar o art. 21 da LRF. Das condições elencadas no art. 21, destaque-se a que dispõe ser nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesas de pessoal e não atenda as exigências dos arts. 16 e 17 da LRF e o disposto no [inciso XIII do caput do art. 37](#) e no [§ 1º do art. 169 da Constituição Federal](#).

32. Dessa forma, a lei federal que instituir piso salarial nacional deve também estar em conformidade com os artigos 16 e 17 da LRF, transcritos a seguir:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º **não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.**

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. [destaques acrescidos]

33. A LRF, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, prevê condicionantes para o aumento de despesas e, principalmente, para o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, que é o caso das despesas que potencialmente serão expandidas com a instituição de pisos salariais nacionais. Conforme se verifica nos arts 16 e 17, supratranscritos, as exceções são para as despesas consideradas irrelevantes (art. 16, § 3º) e para as destinadas ao serviço da dívida e ao reajustamento de remuneração de pessoal – revisão geral anual (art. 17, § 6º).

34. Como as despesas decorrentes da instituição de piso salarial nacional não são, em regra, enquadradas nas exceções previstas na LRF, há a necessidade de cumprimento dos arts. 16 e 17 dessa lei. Portanto, nos termos da LRF, a instituição do piso salarial nacional deve vir acompanhada de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e demonstração da origem dos recursos para o seu custeio.

35. Para a demonstração da origem dos recursos para o custeio das despesas, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, § 2º). Ressalte-se que, de acordo com a LRF, a compensação pelo aumento da despesa obrigatória de caráter continuado tem que ser permanente, seja pelo aumento da receita ou pela redução da despesa, não sendo cabível a compensação temporária. Ressalte-se, ainda, que as despesas não serão executadas antes da implementação das medidas prevista no § 2º do art. 17 (art. 17, § 5º). Nessa linha, transcreve-se trecho do voto complementar conjunto dos Ministros Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes do STF, no segundo referendo na medida cautelar na ADI 7.222/DF:

12. Não é o que se passa com o piso nacional da enfermagem. Mesmo após a edição da EC nº 127/2022 e da Lei nº 14.581/2023, foi implementada uma forma apenas parcial e temporária de a União transferir os recursos financeiros para custeio da implementação do piso salarial nacional aos entes subnacionais. Vale dizer: inexistiu indicação de uma fonte segura capaz de custear os encargos financeiros impostos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para além do corrente ano de 2023. Para o presente exercício financeiro, como mencionado, foi aberto crédito especial; para o próximo exercício e os seguintes, a legislação recentemente aprovada prevê o custeio com eventuais resultados positivos de fundos da União. **Tal indefinição, contudo, não apenas é incompatível com a Constituição orçamentária, mas também parece chocar com o caráter perene de uma despesa corrente de caráter continuado.** [grifou-se]

36. Cumpre destacar que, no caso de a União fornecer assistência financeira aos entes Federados, para pagar a diferença de remuneração decorrente do piso salarial que vier a ser instituído, precisa ser claramente definido se essa despesa será considerada despesa de pessoal da União ou dos respectivos entes. De toda forma, visando à gestão fiscal responsável e ao equilíbrio das

contas públicas, considerando a relevância que as despesas de pessoal têm no orçamento, devido ao seu elevado montante e ao seu caráter continuado, os normativos constitucionais e legais que tratam do tema precisam ser aplicados no caso.

37. Nesse sentido, normas que venham a excluir as despesas de assistência financeira da União das demais despesas de pessoal e/ou do limite previsto no art. 19 da LRF, como ocorreu com a EC 120/2022, que acresceu o § 11 ao art. 198 da CF/1988, podem oferecer risco à hígidez das finanças públicas da União e dos demais entes federativos, bem como podem mitigar o alcance das regras fiscais vigentes.

CONCLUSÃO

38. Trata-se de consulta acerca dos requisitos necessários, no que se refere aos aspectos orçamentários e financeiros, para instituição de piso salarial nacional, por lei federal (item 1).

39. A presente consulta deve ser conhecida pois estão satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso IV e § 2º, e 265 do Regimento Interno deste Tribunal (itens 2 e 3).

40. A instituição de piso salarial nacional tem o potencial de gerar aumentos de despesas relacionadas à prestação de serviços pelos entes subnacionais. Essas despesas são, principalmente, as de pessoal, consideradas como de caráter continuado, e, a depender da categoria à qual se refere o piso salarial, de contratos e convênios (itens 10 e 11).

41. Assim, o processo de elaboração e edição de lei federal que tem por objetivo instituir pisos salariais nacionais deve ser realizado em conformidade com os normativos constitucionais e legais que tratam de transferência de encargos financeiros aos entes subnacionais, aumento de despesas, despesas de pessoal, despesas de caráter continuado, entre outros (item 11).

42. O § 7º do art. 167 da CF/1988 traz condições que devem ser atendidas para que uma lei possa impor ou transferir encargos financeiros decorrentes de prestação de serviços aos entes da Federação. Em atendimento a esse artigo, caso se confirme, a partir do cálculo de impacto orçamentário e financeiro em cada ente da federação, que a lei imporá ou transferirá encargos financeiros a entes subnacionais, é imprescindível ter a previsão da fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio (itens 12 a 22).

43. O aumento de remuneração de servidores decorrente da criação de piso salarial nacional é considerado aumento de despesa de pessoal, conforme art. 18 da LRF. Assim, a lei federal que instituir piso salarial nacional deve observar o art. 169, § 1º, da CF/1988 e os arts. 19, 20 e 21 da LRF (itens 24 a 30).

44. Nos termos do art. 21 da LRF, é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesas de pessoal e não atenda as exigências dos arts. 16 e 17 da LRF. Dessa forma, a lei federal que instituir piso salarial nacional deve, em conformidade com os artigos 16 e 17 da LRF, estar acompanhada de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e demonstração da origem dos recursos para o seu custeio (itens 31 a 34).

45. Além disso, a compensação para o aumento das despesas de caráter continuado deve ser permanente, seja ela realizada por meio de aumento de receita ou por meio de redução de despesas (item 35).

46. Diante do exposto, propõe-se responder ao consulente que a edição de lei federal que instituir piso salarial nacional será compatível com as normas de finanças públicas somente se

realizada em conformidade com os dispositivos constitucionais e legais que tratam do aumento de despesas, sobretudo das de pessoal e de caráter continuado, e de transferências de encargos financeiros decorrentes da prestação de serviço, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, tais como os arts. 167, § 7º, e 169, § 1º, da Constituição Federal, e os arts. 16 a 21 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente consulta, pois estão satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso IV e § 1º, e art. 265 do Regimento Interno do TCU;

b) nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que a edição de lei federal que instituir piso salarial nacional será compatível com as normas de finanças públicas somente se realizada em conformidade com os dispositivos constitucionais e legais que tratam do aumento de despesas, sobretudo das de pessoal e de caráter continuado, e de transferências de encargos financeiros decorrentes da prestação de serviço, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, tais como os arts. 167, § 7º, e 169, §1º, da Constituição Federal, e os arts. 16 a 21 da Lei Complementar 101/2000 (LRF);

c) dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida nestes autos ao consulente e ao Congresso Nacional;

d) arquivar o presente processo.

VOTO

Trata-se de consulta formulada pelo Deputado Federal José Vitor de Resende Aguiar, na condição de Presidente da Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados, acerca dos requisitos necessários, no que se refere aos aspectos orçamentários e financeiros, para instituição de piso salarial nacional da enfermagem por lei federal.

O consulente indaga, especificamente, se seria “aceita” lei federal, posterior à Emenda Constitucional 128/2022, que instituísse piso salarial sem a prévia indicação da fonte orçamentária, a transferência de recursos necessários para o cumprimento do piso salarial nacional ou sem autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Isso porque a EC 128/2022 estabeleceu, em síntese, que lei não pode impor transferência de encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público 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 necessários ao seu custeio.

Nesse contexto, o consulente cita os dispositivos constitucionais e legais que estabelecem requisitos para o aumento ou criação de despesas, especialmente as de pessoal: artigos 167, § 7º, e 169, § 1º, da Constituição Federal de 1988, e os artigos 15 a 17 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A Unidade Técnica propõe responder ao consulente que a edição de lei federal que instituir piso salarial nacional somente será compatível com as normas de finanças públicas se estiver em conformidade com os dispositivos constitucionais e legais que tratam do aumento de despesas, bem como de transferências de encargos financeiros decorrentes da prestação de serviço para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios.

Feito esse relato, **passo a decidir.**

Conheço da consulta, satisfeitos os requisitos para a sua admissibilidade.

No mérito, acolho, em parte, as conclusões da unidade técnica, que incorporo às razões de decidir, com as seguintes ressalvas.

De início, esclareço que, desde 4 de agosto de 2022, está em vigor a Lei 14.434/2022, que instituiu o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira, tanto para os contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, como para os servidores públicos civis da União, Estado, Distrito Federal e Municípios.

Embora o consulente não tenha feito expressa referência à Lei 14.434/2022 no pedido da consulta a este Tribunal, depreende-se, da leitura do inteiro teor da consulta, que a dúvida se concentra na eficácia da Lei 14.434/2022 após a edição da EC 128/2022, que assim dispôs:

Art. 1º O art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

“[...]

§ 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.”(NR)

Preliminarmente, convém ressaltar que lei do piso da enfermagem está em discussão na ADI 7.222/DF, em curso no Supremo Tribunal Federal. No primeiro momento, o relator, E. Ministro Luís Roberto Barroso, suspendeu os efeitos da Lei 14.434/2022, mas, em seguida, o Plenário revogou parcialmente a cautelar e restabeleceu os seus efeitos.

Independentemente de a validade da lei que instituiu o piso já se encontrar sob escrutínio do STF, como a consulta não pode versar sobre caso concreto, não caberia ao TCU o exercício do controle de constitucionalidade “*incidenter tantum*”, dado o caráter abstrato e normativo da consulta.

Assim, a resposta do TCU deve abranger apenas os aspectos relacionados aos impactos que a referida norma possui para as finanças da União, tema caro às competências da Corte de Contas.

Ressalto que, quanto a esse ponto, é firme a jurisprudência do Tribunal no sentido da possibilidade de condicionar a **eficácia** de determinada norma à adequação às exigências do Sistema de Responsabilidade Fiscal, no qual se inserem, dentre outras normas, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, relator o E. Ministro Raimundo Carreiro, Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, relator o E. Ministro Vital do Rêgo, dentre outros).

Nesse ponto, embora a análise da unidade técnica esteja absolutamente correta quanto aos requisitos constitucionais e legais para a instituição de pisos salariais nacionais, entendo necessário delimitar o escopo da resposta à consulta formulada, restringindo-a à esfera federal e à hipótese de aumento efetivo de despesas para a União.

A instituição de piso salarial nacional somente terá relevância, do ponto de vista orçamentário-financeiro da União, se houver efetivo impacto nas despesas federais, o que ocorrerá em duas hipóteses: i) quando houver necessidade de complementação remuneratória para servidores federais que recebam abaixo do piso; ou ii) quando a União tiver que garantir assistência financeira complementar aos Estados e Municípios para pagar o piso salarial dos profissionais.

Quanto ao primeiro ponto, caso os profissionais já recebam remuneração superior ao piso estabelecido, a norma não possui impacto, a nível federal, do ponto de vista orçamentário-financeiro, não havendo falar em aumento de despesas em razão de aumentos remuneratórios.

Em consulta à tabela de remuneração dos servidores federais¹, não foram identificados salários inferiores ao piso salarial nacional para enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras. Em consulta ao edital do último concurso da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh, o salário para enfermeiros também está acima do piso instituído pela Lei 14.434/2022².

Diante disso, quanto a possíveis aumentos remuneratórios decorrentes da lei objeto desta consulta, não foram identificados, a nível federal, impactos financeiros. Nada obstante, como a resposta à consulta se dá em tese e como as pesquisas não exauriram todos os possíveis cargos de enfermeiro, técnico de enfermagem, auxiliar de enfermagem e parteira, convém esclarecer que, em caso de aumento remuneratório, as exigências da Constituição, incluindo-se a EC 128/2022, e da Lei de Responsabilidade Fiscal, atinentes ao aumento de despesas com pessoal, devem ser cumpridas.

Outra questão que pode produzir impactos orçamentários e financeiros é a assistência financeira complementar da União aos entes subnacionais, destinada ao cumprimento do piso salarial. A Emenda Constitucional 127/2022 fez incluir o § 14º no art. 198 da Constituição, a seguir transcrito:

¹ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/tabela-de-remuneracao-dos-servidores-publicos-federais-civis-e-dos-ex-territorios>

² <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/agentes-publicos/concursos-e-selecoes/concursos/2024/edital-normativo/edital-no-03-ebserh-nacional-area-assistencial.pdf/view>

§ 14. Compete à União, **nos termos da lei**, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo. **(grifos meus)**

Como visto, uma das medidas exigidas pela EC 127/2022, ao incluir o § 14 ao art. 198 da Constituição, é a edição de lei que regulamente a assistência financeira complementar da União a entes subnacionais e entidades filantrópicas.

Ocorre que, até o momento, **não há lei regulamentando esses repasses** realizados pela União. Houve, isso sim, a edição de lei de abertura de crédito suplementar ao Orçamento da Seguridade Social da União de 2023, em favor do Ministério da Saúde, para atendimento às operações de assistência financeira complementar, a Lei 14.581/2023.

Contudo, embora a questão seja relevante, ela extrapola o objeto da presente consulta, uma vez que a complementação da União não foi instituída pela Lei do Piso da Enfermagem (objeto da consulta), mas pela EC 127/2022.

Assim, conquanto haja impactos financeiros relacionados ao piso instituído pela lei objeto desta consulta, não foi essa lei que criou a obrigação de que a União proporcione a assistência financeira complementar para o piso da enfermagem. Isso foi feito pela própria Constituição, o que impede que a questão seja analisada nestes autos, uma vez que a consulta se concentrou apenas na eficácia da Lei 14.434/2022, a qual não trata da complementação da União.

Porém, dada a relevância da questão e considerando, em juízo preliminar, que a regulamentação da referida complementação ainda não é realizada por lei, conforme determina a Constituição, tenho por prudente comunicar a Segecex acerca da presente decisão, para que avalie a conveniência e oportunidade de realizar fiscalização envolvendo a assistência financeira complementar da União, em virtude da materialidade e dos riscos envolvidos.

Feitas essas considerações, entendo que a resposta à consulta deve se limitar a esclarecer que eventuais aumentos remuneratórios de servidores públicos federais, a fim de cumprir o piso salarial da enfermagem, deverão observar as exigências atinentes ao aumento de despesas com pessoal, previstas, em especial, nos arts. 167, § 7º, e 169, § 1º, da Constituição Federal, c/c os arts. 16 a 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para os servidores públicos estaduais, municipais e distritais, bem como para os funcionários e prestadores de serviço da iniciativa privada, carece competência ao TCU para se manifestar quanto a eles, tendo em vista a ausência de recursos federais envolvidos. Eventual impacto é apenas indireto, derivado da já mencionada assistência complementar, a qual será objeto de fiscalização pela Segecex, em processo específico.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de outubro de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 2282/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.241/2023-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério do Planejamento e Orçamento; Presidência da República.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Deputado Federal José Vitor de Resende Aguiar, na condição de Presidente da Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados, acerca dos requisitos necessários, no que se refere aos aspectos orçamentários e financeiros, para instituição de piso salarial nacional por lei federal;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer da consulta, nos termos do art. 264 do Regimento Interno do TCU;
- 9.2. responder ao consulente que, havendo impacto financeiro para a União, decorrente de aumentos remuneratórios, a implementação do piso salarial da enfermagem, a nível federal, deverá observar as exigências atinentes ao aumento de despesas com pessoal, previstas, em especial, nos arts. 167, § 7º, e 169, § 1º, da Constituição Federal, c/c os arts. 16 a 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 9.3. comunicar a presente decisão à Segecex, para que, em virtude da materialidade e dos riscos envolvidos, avalie a conveniência e oportunidade de realizar fiscalização envolvendo a assistência financeira complementar da União para o cumprimento dos pisos salariais;
- 9.4. encaminhar cópia da presente deliberação ao consulente, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Secretaria de Orçamento Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados; e
- 9.5. arquivar o processo.

10. Ata nº 39/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2282-39/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.043/2025-GABPRES

Processo: 040.241/2023-8

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 07/10/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.