

## Passo-a-passo para a elaboração de piso salarial de categorias

João Trindade Cavalcante Filho<sup>1</sup>

Este é um guia prático sobre como elaborar (e aprovar) um projeto de lei de instituição de piso salarial de categorias.

Essa competência é realizada por meio de lei ordinária federal (aprovada, portanto, por maioria simples, em ambas as Casas do Congresso Nacional). Porém, existe também a possibilidade de se aprovar um piso salarial de abrangência estadual, uma vez que a União delegou essa competência para os Estados-membros (por meio da Lei Complementar nº 103, de 2000).

Confira-se:

*“Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a instituir, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, o piso salarial de que trata o inciso V do art. 7º da Constituição Federal para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho.*

*§ 1º A autorização de que trata este artigo não poderá ser exercida:*

*I – no segundo semestre do ano em que se verificar eleição para os cargos de Governador dos Estados e do Distrito Federal e de Deputados Estaduais e Distritais;*

*II – em relação à remuneração de servidores públicos municipais.*

*§ 2º O piso salarial a que se refere o caput poderá ser estendido aos empregados domésticos.*

*Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.”*

Com base nisso, passaremos agora a apontar o passo-a-passo para a elaboração desses projetos de lei relativos a piso salarial de categorias.

### Passo nº 1: Verificar se já não existe algum piso salarial estabelecido

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado e parecerista. Professor de Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Pode parecer uma obviedade, mas o primeiro passo para a elaboração de uma lei é justamente analisar a necessidade (ou não) de essa lei ser aprovada.

Especificamente em relação ao piso salarial, é preciso verificar se já não existe uma lei (federal ou estadual) ou acordo/convenção coletiva de trabalho estabelecendo piso para aquela categoria. Essa consulta pode ser feita facilmente por mecanismos de busca em geral (Google, etc.), ou de busca especificamente em matéria legislativa (LexML<sup>2</sup>, por exemplo).

Caso já exista uma lei ou ato normativo estabelecendo o piso, não se faz necessária uma nova lei (a não ser que se deseje aumentar o valor do piso, mas essa é outra questão).

## **Passo nº 2: Defina o valor do piso a ser pleiteado**

Logicamente, toda categoria deseja obter o máximo ganho com o mínimo de exigências. Contudo, há condicionantes econômicas, jurídica e políticas que impedem a fixação de um piso em valores muito elevados.

Primeiro: qual é a média de remuneração inicial da categoria naquela região? Existe alguma lei estadual (Plano de Cargos e Remunerações, por exemplo) que estabelece algum valor mínimo para a carreira? Logicamente, o piso não pode/não deve ser inferior a esses patamares, sob pena de ser ineficaz, na melhor das hipóteses, ou injurídico/inconstitucional, na pior delas. Vale inclusive registrar que o piso salarial refere-se à remuneração global, não apenas ao vencimento básico<sup>3</sup>.

Para além disso, o piso salarial não pode ser inferior ao salário-mínimo (CF, art. 7º, IV).

---

<sup>2</sup> <https://www.lexml.gov.br/>

<sup>3</sup> “A Constituição de 1988, ao prever o direito ao piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho (art. 7º, inciso V), não estabeleceu que ele fosse nacional e unificado, como o fez em relação ao salário mínimo (art. 7º, inciso V, da CF/88). Tampouco previu o texto constitucional que o piso fosse estabelecido por lei. Na ausência de tais condicionantes, resta legítima sua fixação por negociação coletiva e de forma regionalizada. 3. Consolidou-se um sistema no qual as negociações acerca de pisos salariais ocorrem de forma descentralizada e regionalizada, a partir do que dispõe a Lei Complementar nº 103/20, o que não é somente legítimo, mas necessário. As unidades federativas apresentam realidades bastantes díspares quanto às médias salariais dos empregados do setor de enfermagem, sendo também diversas a estrutura, a dimensão e a solidez da rede de saúde privada, o que atrai a necessidade de definição regional dos pisos salariais da categoria, em cada base territorial, seguindo-se as respectivas datas-base.” (STF, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7222/DF – terceiros embargos de declaração no segundo referendo à medida cautelar, Redator para o acórdão Ministro Dias Toffoli, DJe de 25.03.2024).

Definido o valor a ser pleiteado, siga para o passo nº 3.

### **Passo nº 3: Defina o alcance do piso a ser estabelecido**

É preciso definir se o piso vai atingir só trabalhadores do setor público, só trabalhadores do setor privado, ou ambos. No caso de servidores públicos, é preciso também estabelecer se vão ser atingidos apenas servidores de uma esfera federativa (União, Estados ou Municípios), ou de todas.

Caso se deseje instituir o piso por lei estadual, utilizando-se a delegação concedida pela LC nº 103, de 2000, então esse piso só pode atingir servidores estaduais ou trabalhadores da iniciativa privada (não pode atingir servidores federais, pela própria natureza de uma lei estadual, e não pode atingir servidores municipais, por vedação expressa do art. 1º, § 1º, II, da LC nº 103, de 2000).

Se se tratar de uma lei federal, ela pode instituir piso para a iniciativa privada em todo o território nacional, bem como para servidores públicos federais, estaduais e municipais. Nesse segundo caso, porém (servidores públicos), é preciso atender ao art. 167, § 7º, da Constituição Federal, que dispõe:

**“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.”*

Dessa forma, caso se deseje alcançar servidores públicos de qualquer esfera federativa, será preciso indicar a fonte de custeio e, se se tratar de lei federal, qual será o valor repassado pela União para os demais entes, assim como aconteceu em relação ao piso do magistério e ao piso da enfermagem, por exemplo (duas alterações que, aliás, foram feitas por emenda constitucional).

Se se desejar instituir o piso por lei estadual para atingir apenas os servidores estaduais, pode-se interpretar que não seria necessário indicar a fonte de custeio (pois a situação se enquadraria na exceção “ressalvadas as obrigações assumidas

espontaneamente pelos entes federados”). Nessa situação, será preciso apenas realizar demonstrativo de impacto das alterações, mas não necessariamente indicar a fonte de custeio (passo nº 4).

Caso o piso a ser instituído atinja apenas a iniciativa privada, pode-se seguir direto para o passo nº 5.

#### **Passo nº 4: Elabore o demonstrativo de impacto do piso**

Se se optar por instituir um piso para atingir os servidores públicos, será preciso elaborar um demonstrativo de impacto financeiro e orçamentário, nos termos do que dispõe o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

*“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”*

Como a remuneração de servidores qualifica-se como uma despesa de caráter permanente, torna-se necessário apresentar esse demonstrativo de impacto, com uma estimativa de qual vai ser a despesa a ser suportada com a aprovação daquela lei. Verifica-se, no entanto, que esse demonstrativo de impacto é uma estimativa (conforme a literalidade do texto constitucional), e não se confunde com a indicação da fonte de custeio. Assim, por exemplo, o demonstrativo de impacto pode estimar que o piso vai custar R\$ 120 milhões/ano, mas não precisa estabelecer a origem dos recursos. Ao contrário, quando a CF exige a indicação da fonte de custeio, a regra é mais exigente: nessa hipótese, seria preciso estabelecer que o piso vai custar, por exemplo, R\$ 120 milhões/ano, que serão conseguidos mediante o corte na despesa X no valor de 80 milhões/ano e do incremento da receita Y em 40 milhões/ano.

Mesmo em se tratando de uma exigência menos intensa do que a indicação da fonte de custeio, ainda se trata de uma conta relativamente sofisticada, que precisa ser elaborada por pessoa ou grupo de pessoas com conhecimento em econometria e finanças públicas (economista, estatístico, contador especializado em setor público, etc.).

Elaborado o demonstrativo de impacto, passa-se ao passo nº 5.

#### **Passo nº 5: Convencimento político da autoridade com poder de iniciativa para apresentar o PL**

Vencidos todos os passos antecedentes, é preciso convencer politicamente a autoridade (Governador(a) ou Presidente(a) da República, etc.) legitimada a apresentar o projeto de lei.

Quando se trata de lei federal de abrangência nacional, teoricamente não há reserva de iniciativa, por se tratar de lei nacional, sendo, portanto, admitida sua apresentação por qualquer Deputado, qualquer Senador, qualquer comissão, pelo Presidente da República e até mesmo pelo povo, mediante iniciativa popular<sup>4</sup>. No caso de lei estadual, contudo, a iniciativa é exclusiva do Governador, nos termos do art. 1º, *caput*, da LC nº 103, de 2000.

Vale citar que, diante de todo o imbróglgio ocorrido em relação ao piso da enfermagem, as perspectivas políticas de aprovação de uma lei nacional sobre o tema são bem desafiadoras.

## **Passo nº 6: Trabalhe politicamente para a aprovação do PL**

Depois disso, começa o trabalho parlamentar propriamente dito: convencer os parlamentares a votarem favoravelmente à matéria. Valem aqui tanto atuações públicas, como participações em audiências, etc., quanto nos bastidores, com o *lobby* (lícito, obviamente).

### **Em resumo:**

#### **1. Já existe algum ato normativo (lei federal, lei estadual ou acordo ou convenção coletiva) estabelecendo piso?**

Sim – não há necessidade de uma lei nova (a não ser que se queira aumentar esse piso)

Não – passe ao passo seguinte

#### **2. Qual será o valor do piso?**

Não pode ser inferior ao salário-mínimo, nem a eventual valor do início de carreira estipulado em lei (Plano de Cargos e Remunerações, por exemplo).

---

<sup>4</sup> O piso salarial da enfermagem, por exemplo, foi instituído mediante lei de iniciativa do Senador Fabiano Contarato (PT-ES), tendo-se transformado na Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022. Sua constitucionalidade, contudo, foi bastante questionada, mais por conta de aspectos financeiros-orçamentários do que propriamente por questões de iniciativa (cf. ADI nº 7222/DF-MC-Ref).

### **3. Qual será o âmbito de aplicação da lei?**

Apenas a iniciativa privada – siga para o passo nº 5

Servidores públicos:

- a) apenas da esfera federativa que vai editar a lei – siga para o passo nº 4
- b) por lei federal, para se aplicar a todos os servidores públicos da categoria no Brasil – é preciso indicar a fonte de custeio ou quais os recursos que serão repassados pela União para compensar

### **4. Qual é o impacto estimado nas contas públicas (art. 113 do ADCT)?**

### **5. Quem pode propor o PL?**

- lei federal – qualquer legitimado
- lei estadual – apenas o governador

### **6. Convencimento para aprovação no Legislativo**