



EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS

Apelação Cível nº 0006884-42.2024.8.27.2729

RECORRENTE: MUNICÍPIO DE PALMAS

RECORRIDO: SISEMP - SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE PALMAS

O MUNICÍPIO DE PALMAS, já qualificado nos autos do processo, representado por seu procurador (representação em virtude de lei), vem, respeitosamente, perante V. Exa., com fulcro no artigo 102, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal c/c art. 1.029, CPC/15, interpor o presente

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

nos autos do processo em que litiga em face do SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE PALMAS – SISEMP, requerendo a intimação da recorrida para apresentar contrarrazões, o conhecimento do presente recurso na origem e, após os trâmites pertinentes, a remessa dos autos ao E. Supremo Tribunal Federal, para que no juízo *ad quem* seja provido, reformando-se o acórdão recorrido

Recolhimento do preparo dispensado, nos termos do art. 1.007, § 1º, CPC/15.

Termos em que, pede deferimento.

Palmas, data certificada pelo sistema.

**ARNALD PEREIRA BRAGA
Procurador do Município
OAB/TO 8560B**



EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

RAZÕES DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Egrégio Tribunal,

Colenda Turma,

Ínclitos Ministros,

1. SÍNTSE DOS FATOS E HISTÓRICO PROCESSUAL

A presente demanda tem origem em Ação Civil Coletiva ajuizada pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Palmas (SISEMP), ora Recorrido, em face do Município de Palmas, ora Recorrente. A pretensão autoral consistia em compelir o ente municipal a implementar o piso salarial nacional de 2 (dois) salários mínimos, instituído pela Emenda Constitucional nº 120/2022, como *vencimento inicial da carreira* (Classe I-A) dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE).

Em sua defesa, o Município de Palmas demonstrou, por meio de farta documentação, que já cumpre rigorosamente o mandamento constitucional, assegurando que nenhum servidor das referidas categorias perceba, a título de retribuição pecuniária mensal, valor inferior ao piso de dois salários mínimos. Para tanto, a municipalidade instituiu uma rubrica específica, denominada “*complemento piso ACS e ACE – EC 120/2022*”, que, somada ao vencimento-base e a outras parcelas fixas, garante o patamar remuneratório mínimo determinado



pela Constituição, em plena consonância com a autonomia administrativa e a responsabilidade fiscal.

O douto Juízo da 2^a Vara da Fazenda e Registros Públicos de Palmas, em sentença de mérito, julgou a ação improcedente, acolhendo integralmente a tese do Município. Na r. decisão, o magistrado reconheceu que: “*o Município de Palmas logrou comprovar que promove o pagamento do piso salarial profissional nacional para os agentes comunitários de saúde e para os agentes de combate às endemias, através de complementação salarial, conforme se depreende dos documentos anexados no evento 11. Portanto, nenhum agente recebe remuneração aquém do mínimo legal, de dois salários mínimos (art. 198, § 9º da CF/88)“.*

Inconformado, o Sindicato interpôs recurso de apelação, insistindo na tese de que o piso deveria corresponder ao vencimento-base. Instado a se manifestar, o ilustre representante do Ministério Público, em parecer abalizado (Evento 6 dos autos de apelação), opinou pelo conhecimento e desprovimento do recurso, alinhando-se à tese do Município e citando expressamente o Tema 1132 do STF como fundamento para a validade da complementação salarial.

Contrariando a sentença, a prova dos autos e o parecer ministerial, a Egrégia Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, por unanimidade, deu provimento à apelação do Sindicato. O v. Acórdão recorrido, fundamentado em uma interpretação literal e restritiva do termo “vencimento” e em uma exegese equivocada do Tema 1132, determinou que o Município de Palmas proceda à adequação de sua estrutura remuneratória para fixar o piso como vencimento-base da carreira, no prazo de 90 dias, sob pena de multa diária.



É contra essa decisão, que representa clara violação de dispositivos constitucionais e do entendimento desta Suprema Corte, que se insurge o Município de Palmas por meio do presente Recurso Extraordinário.

2. CABIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

O presente Recurso Extraordinário é interposto com fundamento no **artigo 102, inciso III, alínea “a”, da Constituição da República**, tendo em vista que o venerando Acórdão prolatado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, ao dar provimento ao recurso de apelação do ora Recorrido, contrariou frontal e diretamente dispositivos da Carta Magna, notadamente o **artigo 198, § 9º (incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)**, bem como os parágrafos 7º, 8º, 10 e 11, do mesmo artigo, considerando a interpretação conferida a tais normas por este Supremo Tribunal Federal.

A decisão recorrida, ao impor ao Município de Palmas a obrigação de fixar o piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE) como vencimento-base da carreira, e não como patamar remuneratório mínimo, conferiu à norma constitucional um alcance que ela não possui, violando não apenas a sua literalidade teleológica, mas também os princípios do pacto federativo, da autonomia administrativa e financeira dos Municípios e da separação dos Poderes, consagrados nos artigos 1º, 2º, 18, 29, 30 e 61, § 1º, II, 'c', da Constituição. A controvérsia, portanto, não reside em plano meramente infraconstitucional ou fático, mas se assenta sobre a exegese de normas constitucionais de eficácia direta, o que legitima a subida do apelo extremo a esta Corte Suprema, para que se restabeleça o império da Constituição.

3. DA TEMPESTIVIDADE E DO PREPARO



O presente Recurso Extraordinário é interposto dentro do prazo legal, contados da publicação do acórdão recorrido, em estrita observância ao que dispõe o art. 183 c/c art. 1.003, § 5º, CPC. O Município de Palmas, na condição de entidade da administração direta, goza de isenção de preparo, nos termos da legislação processual vigente, cumprindo, portanto, todos os pressupostos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos da espécie recursal.

4. DO PRÉ-QUESTIONAMENTO

Para a admissibilidade do apelo extremo, a Súmula 282 desta Suprema Corte exige o pré-questionamento explícito da matéria constitucional controvertida na instância *a quo*.

No caso em tela, tal requisito encontra-se integralmente satisfeito. A questão central, que orbita em torno da correta interpretação do artigo 198, §§ 5º a 11, da Constituição Federal, especificamente quanto à natureza jurídica do piso salarial nacional e à possibilidade de seu cumprimento por meio de complemento remuneratório, foi o epicentro do debate travado desde a primeira instância, culminando com sua análise expressa e aprofundada no v. Acórdão recorrido.

O voto condutor, da lavra da eminente Desembargadora Relatora Etelvina Maria Sampaio Felipe, dedicou longas passagens à análise da expressão “vencimento” contida no § 9º do artigo 198 da CF, confrontando-a com o conceito de “remuneração” e interpretando os efeitos da Emenda Constitucional nº 120/2022. Conforme se lê no item “III - RAZÕES DE DECIDIR” do Acórdão, a Corte tocantinense fundamentou sua decisão precisamente na exegese que entendeu correta dos referidos dispositivos constitucionais, afirmando que “*A Constituição, em seu art. 198, §§ 5º a 11, impõe a obrigatoriedade de observância do piso nacional por meio de dotação própria no orçamento da União e estipula que o*

vencimento dos ACS e ACE não será inferior a dois salários mínimos”, e que “A terminologia constitucional empregada (“vencimento”) possui significado técnico no direito administrativo, distinto de “remuneração”.

Constou, ainda, do voto condutor: “*A literalidade do texto constitucional é clara ao empregar a palavra “vencimento”, e não “remuneração”. O legislador constituinte derivado não utilizou o termo de forma aleatória: em matéria de Direito Administrativo, especialmente no regime jurídico dos servidores públicos, “vencimento” possui sentido técnico próprio, referindo-se à retribuição pecuniária básica devida ao servidor pelo exercício do cargo, excluídas as vantagens e gratificações eventuais*”. Desse modo, é inequívoco que a matéria constitucional foi amplamente ventilada e decidida pelo Tribunal de origem, restando, pois, plenamente preenchido o requisito do pré-questionamento.

5. DA REPERCUSSÃO GERAL DA MATÉRIA

A questão constitucional versada neste recurso transcende os interesses subjetivos das partes, ostentando manifesta repercussão geral, já formalmente reconhecida por este Supremo Tribunal Federal no bojo do **Tema 1132 da Sistemática da Replicação Geral**, cujo paradigma é o Recurso Extraordinário nº 1.279.765/BA. A controvérsia foi assim delimitada: “*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*”. **Tem-se, assim, presente a replicação geral, considerando que o presente recurso visa impugnar acórdão que contraria jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 1.035, § 3º, inciso I, do CPC.**

O reconhecimento da replicação geral por esta Corte já seria, por si só, suficiente para demonstrar a relevância da matéria. Contudo, para além do

enquadramento formal, a presente causa evidencia a inegável importância econômica, jurídica, social e política do debate.

A **relevância econômica** é colossal. A interpretação adotada pelo Tribunal de Justiça do Tocantins, se mantida e replicada nacionalmente, impõe um ônus financeiro incomensurável aos cofres de milhares de municípios brasileiros. Ao determinar que o piso salarial se traduza em vencimento-base, a decisão gera um automático e desproporcional “efeito cascata” sobre todas as demais verbas que incidem sobre tal base de cálculo, como adicionais por tempo de serviço, gratificações, progressões de carreira e outras vantagens. Isso significa que a despesa com pessoal não se limitará ao valor do piso, mas será multiplicada, podendo levar inúmeros entes federativos, especialmente os de menor porte, ao colapso fiscal e ao descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, comprometendo a prestação de outros serviços públicos essenciais à população.

A **relevância jurídica** reside na necessidade de pacificação da interpretação de conceitos basilares do Direito Administrativo e Constitucional. A distinção entre “vencimento” e “remuneração”, e o alcance da autonomia municipal para organizar a estrutura remuneratória de seus servidores (art. 30, I, CF), frente a uma norma constitucional de custeio federal (art. 198, § 9º, CF), necessitam de um norte seguro e uniforme. A decisão do acórdão recorrido cria insegurança jurídica, ao divergir da própria *ratio decidendi* do Tema 1132, e fomenta a proliferação de litígios por todo o país, com decisões conflitantes que fragilizam o pacto federativo e a previsibilidade da gestão pública.

Por fim, a **relevância social e política** é inquestionável, pois a controvérsia afeta diretamente a sustentabilidade do Sistema Único de Saúde (SUS) na ponta, onde atuam os Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias. A imposição de um modelo remuneratório financeiramente

insustentável pode, paradoxalmente, prejudicar a própria política de valorização desses profissionais, ao inviabilizar novas contratações ou a manutenção dos quadros existentes. Politicamente, a definição do alcance da norma constitucional em tela é um importante balizador das relações entre a União, responsável pelo repasse, e os Municípios, executores da política de saúde. A solução da controvérsia, portanto, ultrapassa em muito os limites desta lide, afetando a organização administrativa, a saúde fiscal e a prestação de serviços de saúde em todo o território nacional.

6. DO MÉRITO RECURSAL: DA VIOLAÇÃO DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

6.1. Da Ofensa ao artigo 198, §§ 5º a 11, da Constituição Federal e da Contrária Aplicação da Tese Firmada no Tema 1132 do STF

O cerne do presente recurso repousa na flagrante violação constitucional perpetrada pelo v. Acórdão recorrido. A decisão da Corte tocantinense, ao impor que o piso salarial dos ACS e ACE seja necessariamente o vencimento-base da carreira, subverteu a finalidade da Emenda Constitucional nº 120/2022 e aplicou de forma diametralmente oposta o entendimento consolidado por este Pretório Excelso no julgamento do **Tema 1132 (RE 1279765)**.

A Constituição Federal, ao acrescer o § 9º ao artigo 198, estabeleceu uma garantia remuneratória mínima, um “piso” abaixo do qual nenhum desses essenciais profissionais da saúde poderia ser remunerado. A norma dispõe: “*O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal*”. A teleologia da norma é clara ao garantir um patamar remuneratório digno. Não há, no texto constitucional, qualquer comando que obrigue os entes federados a reestruturarem seus planos de carreira, a alterarem suas bases de cálculo para

vantagens pessoais ou a promoverem um “efeito cascata” que onere os cofres públicos para além do valor do próprio piso.

O Acórdão recorrido se apega a uma interpretação puramente literal e isolada do vocábulo “vencimento”, ignorando que a hermenêutica constitucional exige uma análise sistemática e teleológica. A utilização do termo “vencimento” não pode ser lida de forma a aniquilar a autonomia municipal (art. 30, I, da CF) para organizar seus serviços e seu regime jurídico de servidores, especialmente quando a própria Constituição, no mesmo dispositivo, atribui à União a responsabilidade pelo repasse dos recursos (§ 9º) e aos entes locais a competência para estabelecer *“além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações”* (§ 7º). A interpretação correta, que compatibiliza a garantia do piso com o pacto federativo, é aquela que entende que o comando constitucional se cumpre quando a remuneração global mínima e permanente do servidor, paga de forma geral e indistinta à categoria, atinge o valor de dois salários mínimos.

É exatamente esta a *ratio decidendi* do **Tema 1132 do STF**. Ao analisar o caso paradigma do Município de Salvador, esta Suprema Corte validou a prática daquele ente de atingir o piso por meio da soma do vencimento-base com uma gratificação de caráter geral e permanente. A tese fixada e, principalmente, os fundamentos que a sustentam são luminosos e foram completamente ignorados ou distorcidos pelo Tribunal de origem. Em seu voto condutor, o Ministro Alexandre de Moraes foi cirúrgico ao afirmar:

“Não é o nomen iuris que define o conteúdo da verba salarial, e sim a função que ele exerce na composição da remuneração. Se todos da categoria ingressam no cargo recebendo vencimento mais gratificação genérica, desvinculada das condições de trabalho específicas de cada servidor e dos seus



méritos individuais, tal retribuição pecuniária cumpre a função de piso salarial predisposta na norma constitucional, ainda que nomeada como remuneração mínima.”

E, ao fazê-lo, esta Corte prestigiou a autonomia federativa:

“Esse entendimento prestigia o pacto federativo e a autonomia dos entes subnacionais. (...) A própria Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do Princípio da Predominância do Interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos (...)”

A prática adotada pelo Município de Palmas se amolda perfeitamente a essa moldura constitucional. A rubrica “complemento piso ACS e ACE – EC 120/2022” não é uma vantagem pessoal, uma gratificação por produtividade ou uma parcela transitória. Trata-se de uma verba de caráter geral, fixo e permanente, paga indistintamente a todos os servidores das categorias de ACS e ACE com o único e exclusivo propósito de garantir que a soma de suas parcelas remuneratórias fixas não seja inferior aos dois salários mínimos constitucionais. É, na essência, o mesmo mecanismo validado no RE 1.279.765/BA. Não importa o *nomen iuris*, mas sim a função da verba, que é a de compor o piso.

O Tribunal *a quo*, de forma surpreendente, interpretou o Tema 1132 de modo a extrair dele uma conclusão oposta à sua fundamentação, como se o precedente obrigasse a fixação do piso como vencimento-base, quando, na verdade, ele flexibiliza esse conceito para alcançar a “remuneração mínima”. Trata-se de uma clara aplicação errônea de precedente vinculante, o que, por si só, justifica a reforma do julgado.

6.2. Do Cotejo Analítico entre o Acórdão Recorrido e a Interpretação Constitucional deste Supremo Tribunal Federal

Para evidenciar o equívoco do v. Acórdão, é imperioso realizar um cotejo analítico entre seus fundamentos e a correta exegese constitucional, já balizada por esta Suprema Corte.

- **Fundamento do Acórdão Recorrido:** O Tribunal *a quo* sustenta que a utilização do termo “vencimento” no § 9º do art. 198 da CF possui um significado técnico estrito, que não se confunde com “remuneração”, e que essa escolha do legislador constituinte derivado não foi aleatória, devendo ser respeitada em sua literalidade. **Refutação à Luz da Jurisprudência do STF:** Esta interpretação, embora pareça apegada à técnica jurídica, é falha por ser isolada e assistemática. Como já demonstrado, o STF, no Tema 1132, superou essa visão estritamente literal ao analisar a *função* da norma. A Corte entendeu que o objetivo é garantir um “piso”, uma base remuneratória. A decisão do TJTO ignora a autonomia do ente municipal para compor essa base, desde que o faça com parcelas de caráter geral e permanente. O v. Acórdão, ao focar no significante (“vencimento”), perdeu de vista o significado (garantia de patamar remuneratório mínimo).
- **Fundamento do Acórdão Recorrido:** A decisão recorrida afirma que “A manutenção de vencimento-base inferior ao piso, mesmo com complementações, compromete a estrutura da carreira e infringe o modelo remuneratório previsto constitucionalmente”. **Refutação à Luz da Separação dos Poderes e da Autonomia Municipal:** Este argumento revela uma perigosa incursão do Poder Judiciário em matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alínea ‘c’, atribui ao Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre o regime jurídico e a

remuneração dos servidores. Não cabe ao Judiciário, a pretexto de interpretar a EC 120/2022, redesenhar o plano de carreira dos servidores municipais, criando um “efeito repique” sobre todas as vantagens e, com isso, legislando positivamente e gerando despesa sem previsão orçamentária. A obrigação constitucional é pagar o piso; a obrigação de reestruturar a carreira para que todas as vantagens incidam sobre o valor do novo piso não está na Constituição e não pode ser criada por decisão judicial, sob pena de violação à Súmula Vinculante 37.

- **Fundamento do Acórdão Recorrido:** O Tribunal de origem alega que o Tema 1132, em sua tese, confirmou a obrigatoriedade de observância do piso como vencimento, não sendo válida sua implementação apenas via complementação. **Refutação à Luz da Correta Aplicação de Precedentes:** Esta é a mais grave distorção do julgado. A tese do Tema 1132 é clara e bipartida. A parte I estabelece a constitucionalidade e aplicabilidade do piso. A parte II, ao definir o alcance da expressão “piso salarial”, afirma que ela “corresponde à remuneração mínima, considerada (...) somente a soma do vencimento do cargo e da gratificação por avanço de competências”. Esta segunda parte não é uma exceção, mas sim a concretização do *ratio decidendi* de que “piso” não é sinônimo estrito de “vencimento-base”. O v. Acórdão recorrido inverte a lógica do precedente, tratando a regra (piso = remuneração mínima) como exceção e tentando extrair uma regra geral (piso = vencimento base) que não existe na fundamentação do julgado.

Em suma, a decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, ao proibir o Município de Palmas de cumprir sua obrigação constitucional por meio do pagamento de um complemento salarial de caráter geral e permanente, não apenas criou uma obrigação não prevista na Constituição, mas também



contrariou frontalmente a interpretação autêntica e pacificadora conferida a essa mesma norma por este Supremo Tribunal Federal.

7. REQUERIMENTOS

Ante todo o exposto, o Município de Palmas, recorrente, requer que este Colendo Supremo Tribunal Federal se digne a:

a) **CONHECER** do presente Recurso Extraordinário, por estarem preenchidos todos os seus pressupostos de admissibilidade, incluindo o cabimento, o pré-questionamento e a repercussão geral da matéria (Tema 1132);

b) No mérito, dar-lhe integral **PROVIMENTO**, para o fim de reformar o v. Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, julgando improcedentes os pedidos formulados na Ação Civil Coletiva, declarando-se a plena constitucionalidade da política remuneratória adotada pelo Município de Palmas, que assegura o piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias por meio de complemento salarial de natureza geral e permanente, reconhecendo o cumprimento do artigo 198, § 9º, da Constituição Federal, em conformidade com a tese firmada por esta Suprema Corte no Tema 1132 da Repercussão Geral.

Pede deferimento.

Palmas/TO, [data certificada pelo sistema].

ARNALD PEREIRA BRAGA
Procurador do Município
OAB/TO 8560B