

Supremo Tribunal Federal suspende lei do piso salarial dos profissionais de enfermagem: por quê?

Supreme Federal Court suspends nursing floor wage law: why?

Edith Maria Barbosa Ramos¹

DOI: [https://doi.org/10.37767/2591-3476\(2022\)01](https://doi.org/10.37767/2591-3476(2022)01)

Em 08 de agosto de 2022 a Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços – CNSaúde ajuizou Ação Direta Inconstitucionalidade – ADI nº 7222, com pedido de medida cautelar, para suspender dispositivos da Lei nº 14.434/2022 que estabeleceram o piso salarial para enfermeiros, auxiliares, técnicos de enfermagem e parteiras em desfavor da Presidência da República e o Congresso Nacional. Entre outras questões a entidade requerente alegou que a norma desrespeitava a auto-organização financeira, administrativa e orçamentária dos entes federativos, tendo em vista que impacta o regime jurídico de seus servidores e os hospitais privados contratados por estados e municípios para realizar procedimentos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). O feito foi distribuído ao ministro Roberto Barroso na qualidade de Relator, responsável pela análise monocrática da medida cautelar solicitada.

A Constituição Federal brasileira de 1988 apresenta o direito ao trabalho como relevante instrumento assecuratório da vida digna dos cidadãos, consignados nos artigos. 6º, 7º e 170 do texto constitucional vigente. Assim, o Estado deve buscar o pleno emprego, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa.

“Salário é a totalidade das percepções econômicas dos trabalhadores, qualquer que seja a forma ou meio de pagamento, quer retribuam o trabalho efetivo, os períodos de interrupção do contrato e os descansos computáveis na jornada de trabalho” (NASCIMENTO, 2004, p. 779) Assim, salário é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer às suas necessidades normais Oliveira, 2017, p. 2). Oliveira (2017, p.2) ainda destaca que:

1 Pós-Doutora em Direito Sanitário pela Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ/Brasília/DF. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Professora do Departamento de Direito da Universidade Federal do Maranhão. Professora do Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão. Coordenadora do Núcleo de Estudos em Direito Sanitário (NEDISA/UFMA). Professora da graduação e Pós-graduação da Universidade do CEUMA - UNICEUMA. Coordenadora do Mestrado em Direito e Afirmação de Vulneráveis da Universidade do CEUMA - UNICEUMA. Bolsista do BEPP/FAPEMA (Bolsa de Estímulo à Produtividade em Pesquisa - Edital nº 007/2021 - Produtividade - 2021/2022). Coordenadora e Professora do Curso de Graduação em Direito da Faculdade Santa Luzia/Santa Inês (MA). Membro Convidado da Rede Ibero-Americana de Direito Sanitário e da Associação Lusófona de Direito da Saúde - ALDIS. Presidente da Comissão de Direito à Saúde do Conselho Seccional da Orem dos Advogados do Brasil (OAB), no Maranhão (Portaria nº 291, de 24 de fevereiro de 2022). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6064-1879>. E-mail: edith.ramos@ufma.br

De forma geral define-se como piso salarial a menor remuneração de uma determinada categoria ou várias categorias profissionais, podendo ser estipulado em Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho, Lei Federal ou, a partir de 14 de julho de 2000, Lei Estadual. Por outro lado, salário profissional é a menor remuneração de uma categoria profissional, definida em Lei Federal e devido à complexidade na aprovação no Congresso Nacional, são raras as categorias profissionais que atualmente possuem salário profissional.

Resende (2020, p. 1229) destaca que o piso salarial é o menor valor que uma determinada categoria de trabalhadores deve receber. Necessário observar que o piso salarial não se confunde com o salário-mínimo nacional, o piso salarial deve ser superior a este. O piso salarial pode ser fixado por instrumento coletivo de trabalho, em sentença normativa ou em lei.

A República brasileira é um estado federativo e tem como característica e existência de duas casas legislativas em âmbito nacional, qual sejam: a Câmara dos Deputados (CD) e o Senado Federal (SF). A Câmara dos Deputados garante a participação dos Estados no poder legislativo federal, por meio de deputados eleitos para elaborar leis de interesse nacional. O Senado Federal é o órgão representativo dos Estados-membros, com previsão, na Constituição Federal, para representar as ordens jurídicas parciais, ou seja, os estados federados (BULOS, 2007, p. 714). Nessa toada, as entidades federativas podem gerenciar negócios (competência administrativa), ter renda própria (competência tributária) e criar comandos gerais e abstratos para reger suas relações (competência legislativa)

No caso em tela e em sua manifestação, o Ministro Relator, destaca que a Câmara dos Deputados argumentou pela denegação da cautelar pleiteada pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços – CNSaúde.

A CNSaúde foi criada em 1994, é uma entidade sindical de terceiro grau, o mais elevado existente na legislação sindical, tem sede no Distrito Federal e congrega hodiernamente oito federações, além de 90 sindicatos de saúde em atividade no país. Segundo informações constantes no site da própria CNSaúde, a entidade representa todos os estabelecimentos de serviços de saúde no Brasil, como hospitais, clínicas, casas de saúde, laboratórios de análises clínicas e patologia clínica, serviços de diagnóstico, imagem e fisioterapia, entre outros estabelecimentos do gênero (CNSAÚDE, 2022).

A CD asseverou que a fixação de piso salarial nacional para os profissionais de enfermagem está prevista nos artigos 1º, V e 22, I, da Constituição Federal brasileira de 1988. Além disso, afirmou que com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 124/2022, o artigo 198, § 12, estabeleceu a competência da União para instituir pisos salariais nacionais para esses profissionais, norma a ser observada por todas as pessoas jurídicas de direito público e privado. Ressalta ainda a CD que no momento de início da vigência da norma impugnada, já estava em vigor o novo texto constitucional. Cabe esclarecer que art. 60 da Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece a possibilidade de reforma do texto constitucional por meio de emenda à Constituição, nos seguintes termos, *ipsis litteris*:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presiden-

te da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (BRASIL, 2022).

Por sua vez, o Senado Federal apresentou manifestação pelo indeferimento da medida cautelar, haja vista a ausência de probabilidade do direito invocado, argumentando a observância do regular processo legislativo, assim como sustentou que, na data da publicação da nova lei, o texto constitucional já determinava a instituição de piso salarial para a categoria, destacou ainda a insuficiência de fundamentos da peça inicial da CNSaúde para elidir a presunção de constitucionalidade da norma legal impugnada. Fajardo (2008, p. 22) assinala que os atos legislativos, emanados do Poder Legislativo, são dotados de presunção de constitucionalidade, ressalta que se trata de uma presunção relativa, já que, pela atuação dos órgãos competentes, podem ser posteriormente declarados inconstitucionais.

Nessa mesma linha de raciocínio, a Presidência da República, quando de suas informações, defendeu a constitucionalidade da norma impugnada, argumentado que o piso salarial para os profissionais de enfermagem não configura aumento salarial, mas o estabelecimento de um mínimo remuneratório, em caráter nacional para a categoria (Enfermeiro, Técnico em Enfermagem, Auxiliar de Enfermagem e Parteira) com aplicação no serviço público e na iniciativa privada. Alerta, o Presidente da República, que a nova lei não afronta o artigo 169, § 1º, I da Constituição Federal brasileira, nem o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tendo em vista que não trata de aumento de remuneração, concessão de vantagem, criação ou alteração de despesa obrigatória, nem renúncia de receita.

A Procuradoria Geral da República não se manifestou quando da decisão liminar do Ministro Relator Roberto Barroso. A Advocacia Geral da União se manifestou nos seguintes termos:

“Constitucional. Piso salarial. Disposições da Lei nº 14.434/2022, que alteram a Lei nº 7.498/1986, “para instituir o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira”. Supostos vícios de inconstitucionalidade formal e material. Ausência de violação aos artigos 1º, inciso IV; 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”; 169, § 1º, inciso I; 170, inciso IV; 174 e 196, todos da Constituição Federal; e artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Cumprimento da determinação contida no artigo 198, § 12, da Carta da República, incluído pela Emenda Constitucional nº 124/2022. As hipóteses constitucionais de iniciativa legislativa exclusiva estão taxativamente estabelecidas no Texto Constitucional. A norma impugnada não versa sobre aumento de remuneração no âmbito da Administração

Pública, mas sim sobre piso salarial do setor público e privado. Lei que se coaduna com o princípio constitucional de valorização dos profissionais de saúde e com as regras constitucionais que disciplinam o orçamento público (artigos 7º, inciso V; 169, § 1º, incisos I e II; e 196 da CF/88). Conciliação da livre iniciativa com a valorização do trabalho humano, nos moldes do artigo 170 da Lei Maior. Prazo para os entes federativos adequarem seus regimes jurídicos à nova sistemática (artigo 198, § 13, da Constituição). Precedentes desta Corte. Ausência do “fumus boni iuris” e do “periculum in mora”. Manifestação pelo indeferimento da medida cautelar postulada”.

O artigo 7º, V, da Constituição Federal (CF) de 1988 assegura aos trabalhadores urbanos e rurais o direito a um piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho. O artigo 22, I, CF/88 estabelece que é competência privativa da União legislar sobre direito do trabalho. Em razão do seu parágrafo único, há possibilidade de delegação aos Estados e ao Distrito Federal as competências previstas nesse artigo, por meio de Lei Complementar, qual seja Lei Complementar nº 103/2000. Além disso, os pisos salariais também podem ser fixados por negociação coletiva entre os sindicatos de trabalhadores e empregadores.

O Ministro Relator destaca que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF entende que, em regra, os pisos salariais não se aplicam aos servidores públicos estatutários. Para o STF os direitos sociais consagrados no artigo 7º da CF/88 são dirigidos aos empregados celetistas, exceção aos especificados no artigo 39, § 3º da CF/88 que se aplicam também aos servidores públicos estatutários.

Para o Ministro Relator a aplicação de pisos salariais aos servidores públicos pode acarretar aumento dos vencimentos desses agentes públicos sem a iniciativa de lei privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a) (ADI 290 MC. Rel. Min. Celso de Mello, j. 17.10.1991). O STF tem entendido que a extensão aos servidores públicos de piso salarial previsto para toda uma categoria profissional caracterizaria conexão remuneratória proibida pelo artigo 37, XIII, da CF/88 (ADI 688, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 19.12.2014). O Ministro Relator da presente ação destaca ainda que o Recurso Extraordinário RE 1.339.419 AgR, Rel. Alexandre de Moraes, j. em 04.10.2021, assevera que a aplicação de piso salarial previsto em lei federal a agentes públicos estaduais, distritais e municipais afronta a autonomia político administrativa e financeira dos entes subnacionais.

Antes mesmo da Ementa Constitucional nº 124/2022, o Ministro Relator ressaltou que a CF/88 já previa a existência de duas hipóteses de estabelecimento de pisos salariais para carreiras do serviço público pela União, quais sejam: a) para os profissionais da educação escolar pública e do magistério da educação básica pública (art. 206, VIII e art. 212-A, XII, introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 53/2006 e 108/2020, respectivamente) e o b) piso salarial dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias (art. 198, § 5º, introduzido pela EC nº 63/2010).

Em sua decisão o Ministro Relator destacou que o piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica foi regulamentado pela Lei nº 11.738/2008, norma considerada constitucional pelo STF no julgamento das ADIs 4.167 e 4.848, de relatoria dos ministros Joaquim Barbosa e do próprio Roberto Barroso, respectivamente. O argumento do STF para garantir a legitimidade dessa lei foi a previsão constitucio-

nal expressa que determinava o estabelecimento do piso salarial, tendo em vista que a Emenda Constitucional que criou a previsão do piso e a lei que a instituiu forneceram os mecanismos financeiros necessários para que Estados e Municípios cumprissem a determinação legal.

Já o piso salarial dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias foi definida na Lei nº 11.350/2006, em redação conferida pela Lei nº 12.994/2014 e alterada posteriormente pela Lei nº 13.708/2018. Deve-se destacar que, nas palavras do Ministro Relator em:

(...) 25.03.2021, o STF reconheceu a existência de repercussão da questão relativa à aplicabilidade da Lei nº 11.350/2006 aos agentes municipais independentemente do regime jurídico a que se submetam. O Recurso Extraordinário 1.279.765 (Rel. Min. Alexandre de Moraes), em que a controvérsia será decidida pelo Plenário desta Corte, ainda está pendente de julgamento. Os pisos salariais definidos na Lei nº 14.434/2022, se aplicam, nos termos da lei, a todos os profissionais da enfermagem, sejam eles vinculados ao setor público ou ao setor privado, admitidos como servidores públicos estatutários ou como empregados celetistas. Considerando a extensão da amplitude conferida pela lei aos pisos salariais por ela definidos, os fundamentos encontrados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria e a edição da Emenda Constitucional nº 124/2022 no curso do processo legislativo, cabe perquirir, ainda em sede liminar, se há plausibilidade jurídica na alegação de que a lei impugnada contém vício de iniciativa, tendo em vista a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo destinado à concessão de aumento à remuneração de servidores públicos.

Assim, a Emenda Constitucional nº 124/2022 representa a terceira hipótese de piso salarial para categorias do serviço público prevista expressamente no texto constitucional. Da mesma forma que essa EC, as Emendas Constitucionais nº 53/2006, 108/2020 e 63/2010 também foram editadas por iniciativa parlamentar. Deve-se destacar que o caso dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias ainda está pendente de avaliação pelo plenário do STF.

No caso dos profissionais da educação, o Pleno do STF declarou a constitucionalidade da Lei nº 11.738/2008 mesmo sendo o projeto de autoria parlamentar. O Ministro Relator destacou em sua decisão liminar que embora a questão da iniciativa do projeto de lei não tenha sido substancialmente discutida nos acórdãos das ADIs 4.167 e 4.848, o entendimento sugere que a matéria não exige iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Assim, observa-se que a conclusão do Ministro Relator, nessa questão específica, compreende que diante dos argumentos levantados e em razão da possibilidade de o constituinte reformador promover a uniformização nacional do patamar mínimo remuneratório de certas categorias pode ser constituída como razoável, ainda que inicialmente, e que essas normas independem de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República.

Sobre o processo legislativo, deve-se esclarecer que a EC nº 124/2022 só foi editada após a aprovação definitiva o projeto de lei que deu origem à Lei nº 14.434/2022. Ou seja, houve uma inversão na ordem de aprovação das normas, de tal forma que parece que a lei ordinária determinou a mudança constitucional. Pois veja-se, a PEC nº 11/2022 foi proposta em 04/05/2022, data em que o Projeto de Lei nº 2.564/2020 foi aprovado pela

Câmara dos Deputados, depois de ter sido aprovado pelo Senado Federal. Além disso, a PEC somente foi aprovada em 13/07/2022. Nesse período o projeto de lei permaneceu sobrestado, não sendo enviado à deliberação executiva, para aguardar, propositalmente, a promulgação da EC que convalidaria o vício de iniciativa do processo legislativo. A própria justificativa da PEC nº 11/2022 relata que:

O Brasil aplaudiu os profissionais da enfermagem, verdadeiros guerreiros da linha de frente na guerra contra a Covid-19. A sociedade brasileira quer valorizar estes profissionais, e por isso o Congresso tem avançado com o piso salarial nacional para enfermeiros, técnicos, auxiliares e parteiras. Com esta proposta emenda constitucional, buscamos dar maior segurança jurídica para esta iniciativa. De nada irá adiantar aprovar o PL do piso salarial se no dia seguinte ele for suspenso pelos tribunais do País, sob o argumento de vício de iniciativa. Esta seria uma grande frustração, principalmente para os servidores públicos da saúde. Por isso, propomos replicar o arranjo constitucional feito para o piso salarial profissional nacional do magistério: previsto expressamente na Constituição e regulado por lei ordinária. Com a aprovação desta PEC, haverá segurança jurídica para a plena validade do piso salarial. Nesse sentido, também reproduzindo a sistemática do piso nacional do magistério, transferimos a vigência do piso, em relação aos servidores públicos, para o exercício financeiro seguinte ao da aprovação da lei, de modo que seja possível aos entes federativos ajustar seus orçamentos e adequar os planos de carreiras das categorias profissionais aos novos valores. Tudo em respeito ao princípio federativo. É hora de aplaudirmos os profissionais da saúde no Brasil. Peço o apoio dos Pares para aprovação desta proposição.

O Ministro Relator alertou para o fato da necessidade de definição sobre o momento em que se deve aferir a legitimidade da iniciativa legislativa, se no momento do exercício da iniciativa ou ao tempo da sanção presidencial. A CNSaúde argumenta que é no momento da iniciativa, para o Senado Federal, o momento, é na deliberação executiva. O Ministro Relator levantou dúvida sobre a aptidão da EC para convalidar o vício de iniciativa do processo legislativo, no entanto, deixou esse item para ser analisado em momento oportuno posterior.

No que tange a alegação de violação à autonomia financeira e orçamentária dos entes subnacionais, notadamente a questão dos servidores públicos estatutários e dos empregados de hospitais conveniados ao Sistema Único de Saúde (SUS). A CNSaúde argumenta que a Lei traz imposição aos setores público e privado. Observa-se que a regulamentação constitucional de piso salarial é temática excepcional. Assim, para o Ministro Relator os entes federativos possuem autonomia para definir a remuneração de seus agentes públicos e seus gastos em geral, bem como possuem autonomia para definir a alocação de seus próprios recursos.

A forma federativa de Estado no Brasil é cláusula pétrea, caracterizada pela autonomia dos entes federativos (art. 18 e 60, § 4º, I, CF/88), assim entende o Ministro Relator que a fixação de pisos salariais nacionais para carreiras do serviço público dos entes subnacionais deve garantir a forma federativa e não interferir com o núcleo essencial da autonomia financeira e orçamentária dos entes políticos. O Ministro Relator destaca que: 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 mecanis-

mos 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. 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.

Cabe ressaltar, como fez o Ministro Relator, que essa circunstância foi levada em consideração nos julgamentos realizados pelo STF, que entendeu pela constitucionalidade da Lei nº 11.738/2008. Como pode ser observado no pronunciamento do Tribunal, *ipsi litteris*:

(...) Preocupavam-se alguns dados referentes, exatamente na questão federativa posta, a responsabilidade dos administradores públicos para fazer frente a eventuais demandas, inclusive financeiras, mas que tanto esta lei quanto a Lei n. 11.494/07 – que tratou do Fundo – especificaram a União e a dotaram do dever de integralizar os períodos por ela adotados das condições necessárias para que os demais entes políticos cumpram exatamente o que é necessário em termos de integralização financeira dos aportes, para que se cumpra tudo que está posto nessa lei. Portanto, não vislumbro inconstitucionalidade alguma. (ADI 4.167 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 17.12.2008, voto da Min.^a Cármen Lúcia).

O que o STF tem destacado é que nos casos da fixação do piso salarial nacional do magistério de educação básica (Lei nº 11.738/2008), assim como no piso salarial dos agentes comunitários de saúde e agentes comunitários de endemias (EC nº 63/2010) há previsão de complementação financeira para garantir o cumprimento da obrigação imposta aos entes subnacionais (ADI 4.848, sob Relatoria de Roberto Barroso, j. 01.03.2021). Para ir além, o art. 198, § 5º da CF/88, incluído pela EC nº 63/2020 determina que a União tem competência para prestar assistência financeira complementar aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o cumprimento do piso. Cabe também considerar que a EC nº 120/2022 introduziu parágrafos ao art. 198 determinando que:

§ 7º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.

§ 8º Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.

§ 9º 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.

Da leitura da decisão liminar do Ministro Relator Luís Roberto Barroso pode-se inferir que sua preocupação gira em torno de eventual risco ao pacto federativo decorrente da Lei nº 14.434/2022, assim como do próprio texto da EC nº 124/2022. Algo que chamou

atenção ao Ministro Relator foi o fato que o grupo de trabalho da Câmara dos Deputados que estudou a temática apontou que quase a totalidade da categoria dos profissionais de enfermagem está vinculada ao setor público pertence aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Em dados quantitativos, o Ministro Relator trouxe a baila dados do DIEESE que destacou que 306 mil profissionais da categoria beneficiada com as novas Lei e EC são agentes do setor público municipal, 112 mil do setor público Municipal e apenas 18 mil do setor público federal, e que o incremento financeiro para custear o piso será aproximadamente de R\$ 4,4 bilhões ao ano para os Municípios, 1,3 bilhões ao ano para os Estados e apenas de 53 milhões à União.

Quanto ao setor privado, notadamente o conveniado ao SUS, especialmente hospitais filantrópicos, esse setor responde por 50% e 70% dos atendimentos de média e alta complexidade, respectivamente. O Ministro Relator ainda pôs em evidência que:

Segundo informações apresentadas aos parlamentares pela Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB), já havia subfinanciamento na atuação dessas entidades, por conta da defasagem nos valores praticados pelo SUS para a remuneração dos serviços ambulatoriais e hospitalares. Conforme relatório elaborado pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, de junho de 2012, considerando todos os níveis de complexidade de atenção, a cada R\$ 100,00 gastos pelos hospitais, apenas R\$ 60,00 são remunerados pelo SUS. O incremento de custos previsto para esse setor, na estimativa do DIEESE apresentada ao grupo de trabalho da Câmara dos Deputados, é de R\$ 4,5 bilhões ao ano, considerando a existência de 356 mil profissionais de enfermagem. A CMB, em manifestação juntada aos autos (doc. 102), alega que são 473 mil profissionais e que o impacto estimado é de R\$ 6,3 bilhões ao ano. Tais valores têm potencial para impactar as finanças públicas, já que, diante de eventual desequilíbrio econômico-financeiro que sobrevenha aos convênios e contratos formalizados para a prestação de serviços ao SUS, é esperado que os particulares busquem a revisão de suas cláusulas em face dos Estados e municípios celebrantes.

Diante dessas constatações o Ministro Relator assevera o protagonismo de Estados e Municípios na prestação desse tipo de serviço, há necessidade de avaliação do impacto financeiro decorrente dos novos pisos para a solução da controvérsia. No tocante a um possível desrespeito ao proporcionalidade em razão dos efeitos colaterais da aplicação da lei, deve-se considerar que, segundo Roberto Barroso, o princípio da proporcionalidade tem fundamento nas noções de justiça e do devido processo legal substantivo, instrumento que permite ao Judiciário invalidar atos do poder público que não observem a adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado, não levem em consideração a necessidade, quando há meio menos gravoso para chegar ao mesmo resultado e quando não adotem a proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, os custos superem os benefícios.

A CNSaúde e parte das entidades que solicitaram amici curiae apontam um conjunto de consequências adversas que podem ser desencadeadas pela aplicação da Lei 14.434/2002, entre elas pode-se considerar o risco de demissões em massa de profissionais da enfermagem, principalmente no setor privado e a possibilidade de interrupção ou deterioração da oferta de leitos e demais serviços hospitalares, inclusive no SUS. O Ministro Relator expõe que:

Pesquisa realizada pela autora da ação, juntamente com a CMB, a Associação Brasileira de Medicina Diagnóstica (Abramed), a Federação Brasileira de Hospitais (FMH) e a Associação Nacional de Hospitais Privados (Anahp), entrevistou 2.511 instituições hospitalares privadas [8], entre 19 e 23 de agosto, para questionar as medidas a serem adotadas para o cumprimento dos novos pisos salariais. Como resultado, 77% delas responderam que precisarão reduzir o corpo de enfermagem; 65% terão que reduzir pessoal em outras áreas e 51% disseram que reduzirão o número de leitos. A partir das informações coletadas, estimasse que 80 mil profissionais de enfermagem serão demitidos e 20 mil leitos serão fechados em todo país, como decorrência do impacto financeiro dos novos pisos salariais.

O Ministro Relator destaca que não existem dados oficiais sobre demissões no setor, pois a lei ainda é muito recente, no entanto ressalta que a possível dispensa em massa de funcionários guarda coerência com o impacto estimado pela Câmara dos Deputados para o Setor Privado que gira em torno de 10,5 bilhões, considerando as entidades com e sem fins lucrativos. O serviço de diálise pode ser comprometido, segundo o Relator:

De acordo com informações prestadas pela Associação Brasileira dos Centros de Diálise e Transplante (ABCDT) durante a tramitação do projeto de lei, suas associadas atendem mais de 144 mil pacientes, sendo 86% deles por meio de atendimentos no SUS. Em razão da defasagem já existente de 40% entre o custo do procedimento e o valor pago conforme tabela de remuneração do SUS, haveria a expectativa de grave redução da oferta de serviços a partir da incidência dos novos pisos salariais. Isso porque as despesas com o pagamento de profissionais de enfermagem já representavam 47% do custo por sessão de hemodiálise, antes mesmo da edição da Lei nº 14.434/2022.

O PL nº 2.564/2020 tem entre seus fundamentos buscar homenagear e promover a valorização dos profissionais de enfermagem, no entanto seu efeito colateral pode não ser adequado para os fins almejados, argumenta o Ministro Relator. As externalidades negativas da medida, como o fechamento de leitos e a redução na oferta de serviços hospitalares essenciais representa grave risco, principalmente nas unidades mais vulneráveis da federação brasileira. Feita uma comparação entre o Sudeste e o Nordeste do país, o Relator assevera que:

A comparação entre os novos pisos e a média salarial praticada nas unidades da Federação evidencia que, no estado de São Paulo, o aumento salarial necessário para o atingimento do novo piso dos enfermeiros seria de apenas 10%, enquanto, no estado da Paraíba, o aumento seria de 131%. No caso dos técnicos de enfermagem, as entidades hospitalares do estado de São Paulo atingiriam o piso com um aumento de 40% em sua média salarial; no estado da Paraíba, seria necessário um aumento de 186%. À luz do que afirmo até aqui, tenho que os efeitos colaterais advindos da dificuldade de implementação dos pisos, variável conforme a realidade de cada região do país, podem impactar a promoção do princípio constitucional da busca pelo pleno emprego e do direito constitucional à saúde. Nessa medida, a alteração legislativa impugnada pode estar contraindicada em uma análise de proporcionalidade em sentido estrito. Essa circunstância também não pode ser desconsiderada num exame preliminar da controvérsia.

O Ministro Relator concedeu a medida liminar pleiteada pela CNSaúde. Argumentou para tanto que além da discussão sobre o vício de iniciática, da questão da constitu-

cionalidade superveniente de lei de iniciativa parlamentar e da violação da autonomia federativa, deve-se considerar os eventuais impactos negativos da adoção do piso para os profissionais de enfermagem. Haja vista que a proposição normativa não apresentou em sua justificativa os custos e impactos da medida sugerida, deixando claro um evidente perigo à prestação dos serviços de saúde. Ressalta que o Poder Legislativo aprovou o projeto e o Poder Executivo sancionou sem cuidar das providências viabilizadoras de execução. Assim, o Roberto Barroso busca informações sobre:

(i) a situação financeira de Estados e Municípios, em razão dos riscos para a sua solvabilidade (CF, art. 169, § 1º, I); (ii) a empregabilidade, tendo em vista as alegações plausíveis de demissões em massa (CF, art. 170, VIII); e (iii) a qualidade dos serviços de saúde, pelo alegado risco de fechamento de leitos e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos (CF, art. 196). Para isso, devem ser colhidas informações dos entes estatais e órgãos públicos competentes, bem como das entidades representativas das categorias e setores afetados pela lei. Uma vez recebidas essas manifestações, reapreciarei o pedido cautelar. Naturalmente, as instituições privadas que tiverem condições de, desde logo, arcar com os ônus do piso constante da lei impugnada, não apenas não estão impedidas de fazê-lo, como são encorajadas a assim proceder. As circunstâncias constitucionais e fiscais aqui apontadas não significam que o valor não seja justo e que as categorias beneficiadas não mereçam a remuneração mínima.

Por fim, o Ministro Relator entende que só poderá alterar decisão de concessão da medida cautelar de suspensão dos efeitos da Lei nº 14.434/2022 quando forem esclarecidas as questões referentes a situação de solvabilidade financeira dos entes federativos, a questão de uma possível demissão em massa da categoria e a empregabilidade dos profissionais de enfermagem e o risco a qualidade dos serviços de saúde.

Referências bibliográficas

- BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CNSAÚDE. Confederação Nacional de Saúde. Disponível em: <<http://cnsaude.org.br/sobre-a-cnsaude/diretoria/>>. Acesso em: 27 out 2022.
- FAJARDO, Claudio Marcelo Spalla. Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e de atos normativos do Poder Público. Revista do TCU. 2008. Disponível: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/449/499>>. Acesso em: 27 out 2022.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito do Trabalho. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- RESENDE, Ricardo. Direito do trabalho 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO 2020.

Referências normativas

- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 7222/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso. Pesquisa de Jurisprudência, Liminar Deferida Ad Referendum. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6455667> >. Acesso em: 27 out. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 290/SC – Santa Catarina. Relator: Ministro Dias Toffoli. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdão. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6136039> >. Acesso em: 27 out. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 688/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdão. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur106042/false> >. Acesso em: 27 out. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4167/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdão. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur196918/false> >. Acesso em: 27 out. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4848/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdão. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur445734/false> >. Acesso em: 27 out. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.339.419. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 4 de outubro de 2021. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454445/false> >. Acesso em: 27 out. 2022.
- BRASIL. Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022. Altera a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para instituir o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14434.htm >. Acesso em: 27 out 2022.
- BRASIL. Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal, por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp103.htm >. Acesso em: 27 out 2022.
- BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm >. Acesso em: 27 out 2022.
- BRASIL. Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006. Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição Federal, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11350-5-outubro-2006-545707-publicacaooriginal-58977-pl.html> >. Acesso em: 27 out 2022.
- BRASIL. Lei nº 13.708, de 14 de agosto de 2018. Altera a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, para modificar normas que regulam o exercício profissional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13708.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.708%2C%20 > >.

DE%2014%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.&text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%2011.350,Agentes%20de%20Combate%20%C3%A0s%20Endemias.>. Acesso em: 27 out 2022.

• BRASIL. Lei nº 12.994, de 17 de julho de 2014. Altera a Lei no 11.350, de 5 de outubro de 2006, para instituir piso salarial profissional nacional e diretrizes para o plano de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/124110074/lei-12994-14>>. Acesso em: 27 out 2022.

• BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 27 out 2022.

• BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 27 out 2022.

• BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em: 27 out 2022.

• BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 63, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o § 5º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre piso salarial profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc63.htm>. Acesso em: 27 out 2022.

• BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 120, de 5 de maio de 2022. Acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc120.htm>. Acesso em: 27 out. 2022.

• BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 124, de 14 de julho de 2022. Institui o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc124.htm>. Acesso em: 27 out. 2022.

• BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2022. Institui o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2326450>>. Acesso em: 27 out. 2022.

• BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.564, de 2020. Altera a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para instituir o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2309349>>. Acesso em: 27 out. 2022.