

03/07/2023

PLENÁRIO

**SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.222 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE,
HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS -
CNSAÚDE
ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : HUGO SOUTO KALIL
PROC.(A/S)(ES) : GABRIELLE TATITH PEREIRA
PROC.(A/S)(ES) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS
¿ CNM
ADV.(A/S) : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA
SILVEIRA
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA SAUDE
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MEDICINA
DIAGNOSTICA - ABRAMED
ADV.(A/S) : GRACE MARIA FERNANDES MENDONCA
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM COFEN
ADV.(A/S) : ERICH ENDRILLO SANTOS SIMAS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CENTROS DE
DIÁLISE E TRANSPLANTE ¿ ABCDT
ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DAS SANTAS CASAS DE
MISERICORDIA, HOSPITAIS E ENTIDADES
FILANTROPICAS - CMB

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

ADV.(A/S) :SERGIO BERMUDES
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DO NORDESTE - FETESSNE
ADV.(A/S) :MIRCIÁ GOUVEIA FERREIRA DOS SANTOS
AM. CURIAE. :FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA ENFERMAGEM
ADV.(A/S) :FELIPE BELLOZUPKO STREMEL
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ENFERMEIROS e FNE
ADV.(A/S) :ANDRÉ LUIZ CAETANO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO LEGISLATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. PISO SALARIAL DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM. ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO. REFERENDO À REVOGAÇÃO PARCIAL DA MEDIDA CAUTELAR.

1. *A ação.* Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 14.434/2022, que institui o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira, a ser aplicado (a) aos profissionais contratados sob o regime celetista; (b) aos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais; e (c) aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e fundações.

2. *A medida cautelar concedida.* À falta de indicação da fonte adequada de custeio e considerado o iminente risco de graves prejuízos para os Estados e Municípios, demissões em massa e redução do número de leitos e da qualidade dos serviços de saúde, foi concedida medida cautelar suspendendo os efeitos da lei, até que sobreviesse a avaliação dos impactos da alteração legislativa. Em 19.09.2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a medida cautelar.

3. *A aprovação de emenda constitucional.* Na sequência, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 127/2022, prevendo competir 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

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

pelo SUS, com vista ao cumprimento dos pisos salariais. Como a lei prevista na própria emenda constitucional ainda não havia sido editada, não foi possível suspender a cautelar.

4. *Superveniência da Lei nº 14.581/2023.* Em 11.05.2023, porém, foi editada a legislação que regulamenta a EC nº 127/2022, prevendo a abertura de crédito especial ao Orçamento da União, no valor de R\$ 7,3 bilhões, para atendimento a essa programação específica. Diante disso, a medida cautelar cumpriu parte do seu propósito, pois permitiu a mobilização dos Poderes Executivo e Legislativo para que destinassem recursos para custeio do piso salarial pelos entes subnacionais e entidades integrantes da rede complementar do SUS.

5. *Observância do princípio federativo.* Cabe lembrar, todavia, que lei federal não pode impor piso salarial a Estados e Municípios sem aportar integralmente os recursos necessários para cobrir a diferença remuneratória, sob pena de comprometer sua autonomia financeira, violando o princípio federativo, cláusula pétrea da Constituição brasileira.

6. *Impacto sobre o setor privado.* Ademais, o financiamento previsto nas normas recém-editadas não reduz nem endereça, de nenhuma forma, o impacto que o piso produz sobre o setor privado, de modo que subsiste o risco de demissões em massa e de prejuízo aos serviços hospitalares.

7. *Revogação parcial da cautelar.* À vista do exposto, revogou-se parcialmente a cautelar concedida, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434/2022, com exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” constante do seu art. 2º, § 2º, para que seja implementado o piso salarial nacional por ela instituído, nos seguintes termos:

(i) em relação aos servidores públicos civis da *União*, autarquias e fundações públicas federais, 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, bem como aos profissionais contratados

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, a implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União; e

(iii) em relação aos *profissionais celetistas* em geral, a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, a menos que se convençione diversamente em negociação coletiva, a partir da preocupação com demissões em massa ou comprometimento dos serviços de saúde. Essa é a razão do diferimento previsto a seguir. Nesse caso, deve prevalecer o negociado sobre o legislado (RE 590.415, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; ARE 1.121.633, Rel. Min. Gilmar Mendes).

8. Quanto aos efeitos temporais da referida decisão, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023; e, em relação aos profissionais referidos no item (iii), para os salários relativos ao período trabalhado a partir de 1º.07.2023.

9. Decisão referendada.

ACÓRDÃO

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

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

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 (ii); c) uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber. Pelo voto médio, referendar também o seguinte item da decisão: (iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deverá ser precedida de negociação coletiva entre as partes, como exigência procedimental imprescindível, levando em conta a preocupação com demissões em massa ou prejuízos para os serviços de saúde. Não havendo acordo, incidirá a Lei nº 14.434/2022, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação da ata deste julgamento [...] Quanto aos efeitos da presente decisão, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023, vencidos os Ministros Dias Toffoli, Luiz Fux, Nunes Marques e Alexandre de Moraes. Tudo nos termos do voto conjunto do Ministro Luís Roberto Barroso (Relator) e do Ministro Gilmar Mendes. Proclamação realizada pelo Ministro Luís

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

Roberto Barroso, Vice-Presidente no exercício da Presidência.
Brasília, 23 a 30 de junho de 2023.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator

29/05/2023

PLENÁRIO

**SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.222 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE,
HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS -
CNSAÚDE
ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : HUGO SOUTO KALIL
PROC.(A/S)(ES) : GABRIELLE TATITH PEREIRA
PROC.(A/S)(ES) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS
¿ CNM
ADV.(A/S) : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA
SILVEIRA
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA SAUDE
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MEDICINA
DIAGNOSTICA - ABRAMED
ADV.(A/S) : GRACE MARIA FERNANDES MENDONCA
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM COFEN
ADV.(A/S) : ERICH ENDRILLO SANTOS SIMAS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CENTROS DE
DIÁLISE E TRANSPLANTE ¿ ABCDT
ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DAS SANTAS CASAS DE
MISERICORDIA, HOSPITAIS E ENTIDADES
FILANTROPICAS - CMB

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

ADV.(A/S) :SERGIO BERMUDES
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DO NORDESTE - FETESSNE

ADV.(A/S) :MIRCIA GOUVEIA FERREIRA DOS SANTOS
AM. CURIAE. :FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA ENFERMAGEM

ADV.(A/S) :FELIPE BELLOZUPKO STREMEL
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ENFERMEIROS e FNE
ADV.(A/S) :ANDRE LUIZ CAETANO

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde), contra a Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, que altera 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.

2. Em 04.09.2022, diante da relevância dos argumentos apresentados em desfavor da lei e tendo em vista o evidente perigo da demora, deferi medida cautelar para suspender os seus efeitos até a avaliação dos impactos esperados sobre (i) a situação financeira de Estados e Municípios; (ii) a empregabilidade; e (iii) a qualidade dos serviços de saúde. Além disso, assinei prazo de 60 (sessenta) dias para que os entes estatais, órgãos públicos e entidades representativas das categorias e setores afetados prestassem informações. Das 36 (trinta e seis) entidades e órgãos intimados a se manifestar, 30 (trinta) o fizeram até a presente data. Passo a relatar as informações recebidas.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

3. **Sobre a situação financeira de Estados e Municípios**, manifestaram-se o Ministério da Economia, os Estados de Goiás, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Pará, Minas Gerais, Rondônia, Mato Grosso, Paraná, Tocantins, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo, Roraima, Bahia, Acre, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Paraíba, Ceará, Maranhão, além do Distrito Federal e da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

4. O Ministério da Economia encaminhou nota técnica em que afirma que a medida de majoração do piso dos profissionais da enfermagem “eleva despesa de caráter continuado de forma substancial e gera custos díspares entre os entes subnacionais quando se considera a desigualdade socioeconômica entre eles” (doc. 859). Esclarece que, para os governos estaduais e, principalmente, municipais, “as consequências exigirão medidas compensatórias significativas de corte de despesas, com possível comprometimento dos serviços prestados, ou necessidade de aumento de receitas, além de potencialmente inviabilizar que Estados e Municípios reponham as vacâncias geradas, sob risco de infringir o limite de despesas com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal” doc. 859). Na estimativa da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (STN), o aumento de despesas para Estados e Municípios em decorrência da lei impugnada seria de, no mínimo, R\$ 5,9 bilhões por ano.

5. O Estado de Goiás afirma que sua realidade orçamentária e financeira evidencia a impossibilidade de cumprimento do piso salarial nacional em questão. Alega que a elevação de salários exigida pela lei impugnada resultaria no rompimento do teto de gastos a que o Estado se submete como decorrência de sua adesão ao Plano de Auxílio aos Estados e ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), previstos respectivamente nas Leis Complementares nº 156/2016 e 159/2017. Dessa forma, com o novo piso salarial, haveria a expectativa de aplicação de penalidades financeiras ao Estado, além de sua exclusão do RRF (doc. 725).

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

6. O Estado do Amazonas formulou parecer técnico em que indica a realidade orçamentária estadual. Segundo os dados apresentados, o impacto fiscal da medida analisada, para o exercício de 2023, aponta uma projeção de 0,55% acima do limite máximo de despesas com pessoal definido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Afirma que a implementação do piso só seria possível com a adoção de medidas compensatórias ou de suporte por parte da União. Nesse sentido, pondera sobre propostas discutidas no Congresso Nacional, a saber, o PL 798/2021 (reabertura do programa de repatriação de recursos no exterior); o PL 1.272/2022 (desoneração da folha de pagamentos para o setor da saúde); a PEC 22/2022 (realocação de emendas de relator, já constantes da programação orçamentária do Ministério da Saúde, para o pagamento do piso da enfermagem); a PEC 23/2022 (aumento da transferência da União para o Fundo de Participação dos Municípios); e o PL 2.499/2022 (descentralização dos recursos do excedente em óleo do pré-sal) (doc. 739, fls. 3/5).

7. O Estado de Mato Grosso do Sul informa que 75% (setenta e cinco por cento) dos seus servidores efetivos na área da enfermagem sofreriam alteração salarial, o que se reverte num impacto anual de R\$ 108.974,20 (cento e oito mil, novecentos e setenta e quatro reais e vinte centavos) para os cofres estaduais. Já no tange aos profissionais temporários, a estimativa é de um impacto anual de R\$ 7.711.389,97 (sete milhões, setecentos e onze mil, trezentos e oitenta e nove reais e noventa e sete centavos) com o pagamento do complemento necessário ao atingimento do piso salarial previsto. Com relação aos profissionais vinculados à Fundação de Serviços de Saúde do Estado do Mato Grosso do Sul (FUNSAU), a consequência financeira seria de R\$ 2.109.534,23 (dois milhões, cento e nove mil, quinhentos e trinta e quatro reais e vinte e três centavos). Por fim, nos hospitais regionais geridos mediante contratos de gestão celebrados entre o Estado e organizações sociais e nos hospitais municipais e filantrópicos contratados pelo Estado, o impacto *mensal* seria de R\$ 1.425.825,25 (um milhão, quatrocentos e vinte e cinco

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

mil, oitocentos e vinte e cinco reais e vinte e cinco centavos), correspondente a um impacto anual de mais de R\$ 17 milhões.

8. Em seu pronunciamento, o Estado do Pará apresenta projeção para os hospitais estaduais gerenciados por organizações sociais, pela qual o impacto do novo piso da enfermagem seria R\$ 133.894.860,25 (cento e trinta e três milhões, oitocentos e noventa e quatro mil, oitocentos e sessenta reais e vinte e cinco centavos) (doc. 748, fls. 1/4).

9. O Estado de Minas Gerais afirma que as despesas com pessoal do Poder Executivo estadual atualmente ultrapassam 46,55% (quarenta e seis vírgula cinquenta e cinco por cento) da receita corrente líquida, de modo que as vedações previstas no art. 22, parágrafo único, da LRF impedem a edição de normas para concessão de reajustes a categorias específicas. Alega que, em razão das tratativas para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal bem como de decisão por mim proferida na Ação Cível Originária 3.244 (decisão monocrática, j. em 24.06.2022) o Estado se encontra submetido às proibições constantes do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, o que também impossibilita a edição de lei estadual para majoração dos vencimentos das categorias da enfermagem, em conformidade com o piso nacional. Estima um impacto financeiro de R\$ 776.928.052,28 (setecentos e setenta e seis milhões, novecentos e vinte e oito mil e cinquenta e dois reais e vinte e oito centavos) como decorrência do cumprimento do piso salarial nacional (doc. 755).

10. O Estado de Rondônia estima que o impacto sobre suas finanças a partir da aplicação da lei impugnada seria de R\$ 60.681.419,69 (sessenta milhões, seiscentos e oitenta e um mil quatrocentos e dezenove reais e sessenta e nove centavos) ao ano (doc. 760, fl. 1). Por outro lado, a diferença entre a dotação inicial prevista para o ano de 2023 e a dotação atualizada de 2022 seria de R\$ 68.105.211,80 (sessenta e oito milhões, cento e cinco mil, duzentos e onze reais e oitenta centavos), o que demonstra que a quase totalidade do crescimento previsto na arrecadação

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

estadual estaria comprometida com o pagamento de uma categoria específica do serviço público.

11. O Estado de Mato Grosso afirma que a implementação das disposições da Lei nº 14.434/2022 implicaria um aumento imediato de R\$ 21.315.535,57 (vinte e um milhões, trezentos e quinze mil, quinhentos e trinta e cinco reais e cinquenta e sete centavos) nas despesas com pessoal. Além disso, destaca o risco de aumento futuro da despesa em montantes desconhecidos, caso seja necessária a expansão do quadro técnico da enfermagem por meio da realização de concurso público. (doc. 768, fls. 38/40).

12. O Estado do Paraná apresenta estudo pelo qual se prevê que a aplicação do piso salarial nacional provocará impacto anual na despesa com pessoal de aproximadamente R\$ 28.000.000,00 (vinte e oito milhões de reais). Afirma que, a princípio, o acréscimo desse valor não determinaria a superação do limite de alerta, previsto no art. 59 da LRF, já que as despesas com pessoal permaneceriam com um índice de 41,99% da receita corrente líquida (docs. 776 e 777).

13. Em seguida, o Estado do Paraná apresenta manifestação complementar, no sentido de que a aplicação do piso salarial para os servidores ativos da enfermagem implicaria um custo mensal estimado em R\$ 2.315.095,70 (dois milhões, trezentos e quinze mil, noventa e cinco reais e setenta centavos), o que resultaria em uma estimativa anual de aproximadamente R\$ 28 milhões. Em relação aos profissionais inativos e pensionistas, o impacto está estimado em R\$ 154.298,05 (cento e cinquenta e quatro mil e duzentos e noventa e oito reais e cinco centavos) para o Fundo Previdenciário e R\$ 130.063,12 (cento e trinta mil e sessenta e três reais e doze centavos) para o Fundo Financeiro (doc. 907, 912-915).

14. O Estado do Tocantins aponta que seu custo com a aplicação do piso salarial nacional será de R\$ 97.297.846,23 (noventa e sete

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

milhões, duzentos e noventa e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e vinte e três centavos) ao ano. Afirma, ainda, que a medida terá reflexos nas despesas com o Plano de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Tocantins e nas despesas previdenciárias geridas pelo Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins (docs. 781 e 782).

15. O Estado de Santa Catarina esclarece que todos os seus auxiliares de enfermagem recebem valores acima do piso salarial especificado na lei impugnada. Relativamente aos enfermeiros e técnicos de enfermagem, o cumprimento do piso determinaria uma despesa adicional de R\$ 29 milhões para o ano de 2023, além de ter reflexo sobre os repasses e convênios, tendo em vista o aumento das despesas dos hospitais geridos por organizações sociais (doc. 786).

16. O Estado do Rio de Janeiro informa um impacto total anualizado de R\$ 651.083.291,63 (seiscentos e cinquenta e um milhões, oitenta e três mil, duzentos e noventa e um reais e sessenta e três centavos), considerando os reflexos previstos sobre os vencimentos do pessoal ativo e inativo da Administração direta e indireta, sobre os contratos de gestão e sobre os contratos de assistência e chamamentos públicos (docs. 789 e 790).

17. O Estado do Rio Grande do Norte estima que, para a implantação dos valores previstos na Lei nº 14.434/2022, o impacto previsto nas finanças públicas estaduais seria de aproximadamente R\$ 125 milhões ao ano. Esclarece que, atualmente, o Estado já se encontra acima dos limites estipulados pela LRF, já que 50,71% (cinquenta vírgula setenta e um por cento) de sua receita corrente líquida está comprometida com a folha de pessoal. O cumprimento do novo piso salarial da enfermagem determinaria um acréscimo de 0,88% a esse índice, motivo por que o cumprimento da lei dependeria da desobediência às vedações constantes da LRF.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

18. O Estado de São Paulo formulou notas técnicas em que se estima um potencial acréscimo na folha de pagamento das entidades contratadas e conveniadas com a Secretaria de Estado da Saúde de R\$ 270 milhões por ano, além de um acréscimo de R\$ 80,6 milhões nas despesas com pessoal do serviço público (docs. 798 e 800).

19. O Estado de Roraima aponta um impacto financeiro anual de R\$ 20.343.372,00 (vinte milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e setenta e dois reais) e afirma que a concretização desse custo terá o condão de fragilizar a situação orçamentária do Estado, exigindo a redução ou mesmo a descontinuidade de outras políticas públicas de equivalente relevância, como educação, segurança, moradia e assistência social (docs. 804 e 805).

20. O Estado do Espírito Santo apresenta manifestação em que estima que o impacto financeiro aos cofres estaduais, considerados os servidores públicos (ativos e em designação temporária), inativos e pensionistas, será de aproximadamente R\$ 34 milhões (doc. 815). Em nova peça de informações, o Governador do Estado fornece nova estimativa, abrangente não apenas dos servidores públicos que atuam em hospitais administrados diretamente pelo Estado, mas também do corpo de enfermagem empregado nas unidades hospitalares com contrato de gestão ou submetidas à administração fundacional. Pelo novo cálculo, a previsão do impacto anual é de R\$ 111.378.624,24 (cento e onze milhões, trezentos e setenta e oito mil, seiscentos e vinte e quatro reais e vinte e quatro centavos). Os reflexos do piso salarial nos contratos celebrados com entidades filantrópicas são apontados pelo Estado como de difícil ou impossível apuração, embora se afirme a expectativa de que essas entidades venham a pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro de seus ajustes (doc. 869).

21. O Estado da Bahia junta planilha demonstrativa em que se

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

indica que o acréscimo de gastos derivado da aplicação dos pisos salariais previstos na Lei nº 14.434/2002 é da ordem de R\$ 84.240.362,02 (oitenta e quatro milhões, duzentos e quarenta mil, trezentos e sessenta e dois reais e dois centavos) *ao mês*, consideradas a rede própria sob gestão direta e indireta e a rede complementar (doc. 845).

22. O Distrito Federal apresenta manifestação em que esclarece que, a prevalecer a interpretação pela qual o piso salarial definido em lei se aplica aos profissionais que desempenham carga horária de 44 horas semanais – de modo que aqueles que tenham carga horária inferior recebam valor proporcional ao piso –, a Lei nº 14.434/2022 não provocará impacto algum sobre as suas finanças. Ainda assim, alega a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 124/2022 por violação ao princípio federativo (doc. 849).

23. O Estado do Acre informa a projeção de um impacto financeiro direto de R\$ 188.871.266,74 (cento e oitenta e oito milhões, oitocentos e setenta e um mil, duzentos e sessenta e seis reais e setenta e quatro centavos) ao ano. Ressalta, porém, que há custos indiretos relativos aos estabelecimentos de saúde contratados pelo Estado que não foram estimados (doc. 867).

24. O Estado da Paraíba manifesta-se no sentido de que a nova lei é tendente a gerar a precarização de sua situação financeira. Afirma que a estimativa de impacto financeiro é de R\$ 18.065.800,55 (dezoito milhões, sessenta e cinco mil, oitocentos reais e cinquenta e cinco centavos) mensais e R\$ 240.272.883,63 (duzentos e quarenta milhões, duzentos e setenta e dois mil, oitocentos e oitenta e três reais e sessenta e três centavos) anuais, incluindo 13º salário, 1/3 constitucional de férias e contribuição patronal (doc. 904).

25. O Estado do Ceará apresenta manifestação na qual estima que a implementação do piso salarial gerará um impacto financeiro de R\$

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

108.250.307,43 (cento e oito milhões, duzentos e cinquenta mil, trezentos e sete reais e quarenta e três centavos) e ressalva que não tem os dados referentes aos profissionais temporários, empresas terceirizadas, inativos e pensionistas (doc. 923).

26. O Estado do Maranhão apresenta ofício que informa um impacto anual de R\$ 208.395.720,60 (duzentos e oito milhões, trezentos e noventa e cinco mil, setecentos e vinte e reais e sessenta centavos) para a Administração direta, indireta e convênios, além de outro na monta de R\$ 675.592.538,26 (seiscentos e setenta e cinco milhões, quinhentos e noventa e dois mil, quinhentos e trinta e oito reais e vinte e seis centavos), relativamente aos contratos de gestão formalizados com a Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH e demais institutos (doc. 938-939).

27. A Confederação Nacional dos Municípios apresenta nota técnica em que afirma apenas que, apesar de ter havido aumento nas transferências de recursos federais da saúde para os Municípios nos últimos anos, parte expressiva desse acréscimo corresponde às chamadas emendas de relator, sobre as quais paira suspeitas de fraude e desvio de recursos, a levantar dúvida sobre a efetividade do gasto em atingir seus objetivos (doc. 771).

28. Em seguida, apresenta estudo técnico para comprovar que os Municípios não terão possibilidade de executar o novo piso salarial e que “há uma previsão de desligar mais de 32,5 mil profissionais da enfermagem e, conseqüentemente, desassistir quase 35 milhões de brasileiros, dos quais cerca de 203 mil pessoas se encontram em condições de vulnerabilidade social, sendo 173 mil ribeirinhos, 23 mil em situação prisional e 7 mil estão nas ruas” (doc. 926-927, fl. 33).

29. Manifestaram-se **sobre a empregabilidade** o Ministério do Trabalho e Previdência e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

Saúde (CNTS). O Ministério do Trabalho e Previdência esclarece que atua em conjunto com as entidades políticas e organizacionais da enfermagem com o intuito de proteger e valorizar os trabalhadores da categoria. Defende a realização de mais investimentos na qualificação de enfermeiros como uma política pública de impacto positivo nesse mercado. Afirma que a demanda por profissionais da enfermagem é crescente, o que reflete a pujança econômica do setor, mas reconhece que o mercado de trabalho correspondente é instável, com notável variação de remunerações e marcantes diferenças regionais.

30. Especificamente quanto ao piso salarial previsto na Lei nº 14.434/2022, informa que os dados disponíveis não são suficientes para que se afirme a ocorrência de impactos na empregabilidade, tampouco no nível de remuneração. Afirma que é possível observar potencial de benefícios na massa salarial da categoria, mas que não se pode descartar a possibilidade de que o aumento do piso acarrete elevação do custo das empresas. Ressalta que eventuais efeitos nocivos devem se apresentar inicialmente na esfera microeconômica, de maneira imperceptível, e só depois como um efeito macroeconômico.

31. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde pede a reconsideração da decisão cautelar. Alega que os fundamentos apontados na decisão não são propriamente jurídicos, mas sim econômicos e que não há como comprovar o risco à empregabilidade e à oferta de serviços hospitalares, já que, com a suspensão dos efeitos da medida legislativa, restou impedida a observação e medição dos seus impactos. Argumenta que há escassez mundial de profissionais da enfermagem e destaca a necessidade de valorização da categoria, como forma de evitar que os profissionais em atividade abandonem o setor. Nesse sentido, sustenta que a implementação do piso contribui com a melhoria das condições de trabalho e da assistência de enfermagem. Informa que a categoria enfrenta grande sobrecarga de trabalho, além de pressões físicas e psicológicas que resultam em adoecimentos e

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

afastamentos. Tais problemas seriam potencializados pelo fato de que, em razão dos baixos salários, esses profissionais precisam manter mais de um vínculo de emprego ao mesmo tempo.

32. Apresenta estudo elaborado pelo DIEESE para afirmar que os seis estados da Federação com maior número de profissionais da saúde possuem média salarial quase equivalente ou até superior ao piso definido na lei impugnada. Quanto aos prestadores privados de serviços de saúde, afirma, também com base em estudo do DIEESE, que 36 (trinta e seis) empresas de serviços médicos figuram no ranking das 1.000 (um mil) maiores empresas brasileiras, o que indica que o setor é lucrativo. Destaca que o lucro líquido das operadoras de planos de saúde mais que dobrou em quatro anos. Defende que a forma pela qual o Brasil lidará com os custos da implementação do piso deve ser decidida pelos gestores públicos e pelas categorias patronal e trabalhadora, mas alega que não se trata de questão constitucional, a exigir a atuação desta Corte.

33. Por fim, **sobre a qualidade dos serviços de saúde, pelo alegado risco de fechamento de leitos e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos**, foram recebidas as informações do Ministério da Saúde, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) e da Federação Brasileira de Hospitais.

34. O Ministério da Saúde informa, em nota técnica elaborada pelo Departamento de Economia da Saúde, que os efeitos da elevação salarial determinada pela lei impugnada, quanto à possibilidade de fechamentos de leitos e de redução nos quadros de profissionais de enfermagem, são de difícil previsão, já que a projeção de cenário futuro é complexa. Nesse sentido, aponta a imprecisão de previsões econômicas categóricas sobre a redução de empregos de enfermeiros e fechamento de leitos de hospitais. Ressalta que a elevação do nível de salarial pode contribuir para o aumento da qualidade dos serviços de saúde, bem como

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

do desempenho dos profissionais beneficiados, ao elevar o quantitativo de trabalhadores com maior qualificação e a produtividade do trabalho (doc. 858).

35. O Conselho Nacional de Secretários de Saúde destaca os riscos decorrentes da lei impugnada para a situação financeira dos entes subnacionais. Esclarece que Estados e Municípios aplicam percentual superior ao da União em ações e serviços públicos de saúde. Apresenta gráfico pelo qual demonstra que o ente central reduziu sistematicamente o percentual financeiro destinado ao SUS ao longo dos anos, o que contribui para a tendência de sobrecarga financeira dos entes subnacionais em matéria de saúde. Alega que, nesse contexto, a exigência de novos desembolsos financeiros por parte de Estados e Municípios se traduz em impacto insuportável.

36. Argumenta que o mecanismo de financiamento proposto no Projeto de Lei Complementar nº 44/2022 – que teve origem no Senado Federal e tem conteúdo equivalente ao do PLP nº 7/2022, apresentado na Câmara de Deputados – não é suficiente para equacionar os gastos decorrentes da lei. Isso porque a proposta legislativa apenas autoriza a transposição de saldos remanescentes dos fundos de saúde até o final do exercício financeiro de 2023, o que não constitui recurso adicional – relativamente às transferências federais feitas ordinariamente –, nem receita permanente.

37. O Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde destaca que a Constituição e o legislador nacional elegeram os municípios como entes fundamentais na execução das políticas públicas de saúde. Tendo em vista a extensa necessidade de contratação de pessoal para esse fim, afirma que uma mudança abrupta como a criação de pisos salariais para as categorias da enfermagem traz impacto aos entes municipais de forma direta, no que diz respeito à folha de pagamentos da rede própria de saúde, e indireta, no que toca aos pedidos de repactuação contratual

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

apresentados por entidades da rede complementar do SUS. Nesse sentido, pontua a necessidade de indicação de fontes financeiras e orçamentárias para fazer frente à nova forma de executar as políticas públicas imposta pela lei impugnada, que institui despesa obrigatória de caráter continuado (doc. 741).

38. Especificamente quanto à repercussão da medida sobre a qualidade dos serviços de saúde, o Conasems afirma que o seu impacto na execução dos serviços e ações públicas de saúde serão potencializados ou minimizados de acordo com o financiamento da política pública. Isto é, sem a devida e necessária fonte de custeio, a aplicação do piso salarial teria o efeito de agravar um problema de insuficiência de financiamento que já precedia a lei impugnada.

39. Sobre o tema, esclarece que a participação da União no financiamento da saúde pública se encontra em tendência de queda, tendo atingido seu índice mais baixo em 2019 (42%) – enquanto que, nos anos 1980, tal patamar era superior a 75% –, o que pressiona sobremaneira o orçamento municipal. Estima que o custo da implementação do piso salarial para os entes subnacionais, considerado o impacto financeiro direto, é de R\$ 27,5 bilhões, sendo R\$ 15,5 bilhões para a esfera municipal e R\$ 12,0 bilhões para a esfera estadual. Destaca que o volume de recursos federais represados em fundos estaduais e municipais de saúde é significativo, mas não pode ser considerado como fonte de financiamento para o pagamento de salários de enfermeiros, pelo risco de desvio de finalidade e por não se tratar de receita perene.

40. Por fim, a Federação Brasileira de Hospitais alega que as negociações sobre os pisos salariais são tradicionalmente efetuadas local e regionalmente, com a participação dos sindicatos, tendo em vista a necessidade de se resguardar a segurança jurídica nas relações privadas. Destaca a inviabilidade da fixação de um piso salarial nacional sem consideração às diferenças regionais, sob pena de afronta à liberdade

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

econômica. Afirma que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece essa questão e, por esse motivo, se consolidou com a descentralização das negociações e discussões sobre o tema. Aponta que a maioria dos hospitais privados (59%) é de pequeno porte – i.e., tem até cinquenta leitos. Relata, conforme levantamento realizado pela Federação, que 67% (sessenta e sete por cento) dos hospitais consultados terão que fechar leitos como decorrência dos novos pisos salariais, enquanto 91% (noventa e um por cento) precisarão reduzir o corpo da enfermagem (doc. 727).

41. Em 20.12.2022, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde noticia a aprovação de proposta de emenda à Constituição que viabilizaria o pagamento dos pisos salariais definidos pela Lei nº 14.434/2022, ao alterar o art. 198 da Constituição para que a União preste assistência financeira complementar aos entes mais afetados pela medida e ao direcionar o superávit de fundos públicos para custeio do piso. Por esse motivo, pede a revogação da medida cautelar referendada pelo Plenário do STF (doc. 879).

42. O Senado Federal e a Câmara dos Deputados apresentam petição conjunta em que esclarecem o teor da Emenda Constitucional nº 127/2022, promulgada em 22.12.2022, e pedem a revogação da cautelar relativamente às instituições públicas e filantrópicas, tendo em vista que a União as ajudará a pagar os novos pisos salariais. Quanto às instituições privadas, afirmam que ainda se busca a viabilidade financeira para a aplicação da lei impugnada, o que, a princípio, seria alcançado por meio da desoneração da folha de pagamentos do setor de saúde (doc. 886).

43. A Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf) alega que a edição da EC nº 127/2022 não conduz à revogação da cautelar, nem mesmo à improcedência do pedido inicial. Isso porque a norma constitucional por ela introduzida teria eficácia limitada, já que o efetivo pagamento da assistência financeira depende de regulamentação por lei e da parametrização dos valores a serem

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

distribuídos, conforme o impacto estimado para cada uma das entidades beneficiárias, ponto sobre o qual não haveria consenso (doc. 888).

44. A Confederação Nacional da Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde), autora da ação, alega que a medida ora aprovada pelo Congresso Nacional apresenta uma solução apenas provisória para uma obrigação definitiva. Isso porque a desvinculação do superávit de fundos públicos como forma de viabilizar o pagamento dos novos pisos salariais foi autorizada apenas até o ano de 2027. Sustenta, ainda, não haver fundamento para a revogação da cautelar quanto aos hospitais privados, uma vez que a emenda constitucional não beneficia aqueles que tenham fins lucrativos e atendam menos de 60% (sessenta por cento) dos seus pacientes pelo SUS (doc. 892).

45. Em 30.12.2022, solicitei informações ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados quanto à tramitação do projeto de lei regulamentadora da Emenda Constitucional nº 127/2022 (doc. 894).

46. A Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo apresenta requerimento no sentido de que seja revogada a suspensão do piso salarial dos profissionais da enfermagem, diante da aprovação de emenda constitucional (doc. 898).

47. Em sentido contrário, a CNSaúde sustenta que a Emenda Constitucional nº 127/2022 não solucionou os problemas apontados pela decisão cautelar e frisa que, caso a medida seja implementada, ocorrerá desemprego em massa, sobretudo na região nordeste. (doc. 917). No parecer técnico juntado, os professores Luciano Timm e Thomas Conti concluem que a lei “contém vícios graves e que seriam facilmente evitáveis se o Legislativo tivesse cumprido com sua responsabilidade de estudar as possíveis consequências das leis aprovadas. Piso definido por

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

hora trabalhada, ou com distinções por região, ou com prazo de transição gradual para adaptação do setor, ou com valores definidos apenas após estudo prévio da realidade do setor no país, dentre outros, poderiam facilmente corrigir a maior parte dos problemas e riscos identificados com a atual proposta de novo piso salarial da enfermagem” (doc. 918, fl. 14).

48. A Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB) apresenta manifestação contrária à revogação da medida cautelar, sob o argumento de que a Emenda Constitucional nº 127/2022 não resolve todos os problemas, notadamente no que se refere: (i) à ofensa ao pacto federativo e à ausência de estudo prévio, que são vícios insuperáveis; (ii) à eficácia limitada da emenda, sem que haja lei regulamentadora vigente; (iii) à ausência de comprovação de que a fonte de custeio seja permanente e suficiente (doc. 930).

49. A CNTS insurge-se quanto à petição nº 8.170/2023, apresentada pela CNSaúde, e ao estudo técnico apresentado. Argumenta que houve análise comparativa com países que não guardam quaisquer semelhanças com a realidade fática brasileira. Aponta que os dados concernentes aos números de profissionais celetistas são incorretos. Por conseguinte, reitera que os elementos necessários para a implementação do novo piso salarial foram devidamente contemplados, isto é, a sustentabilidade econômico-financeira e social, não tendo ocorrido violação ao devido processo legislativo (doc. 936).

50. A CMB apresenta novo estudo, elaborado pelos professores Geraldo Biasoto Jr. e Arthur Welle, que enfatiza os impactos do piso salarial para a coletividade e para intensificação das desigualdades regionais. Segundo eles, uma vez implementado o piso, ocorreria “a demissão de 27,7% de todos os empregados da enfermagem do setor privado”. Por isso, requer a manutenção da medida cautelar (doc. 941).

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

51. O Congresso Nacional apresenta manifestação no sentido de que: a EC nº 127/2022 decorreu de regular processo legislativo; há projetos de lei em discussão destinados a regulamentá-la (PL nº 1.241/2022, PL nº 2.355/2022 e PL nº 475/2022); a menção à expressão “nos termos da lei”, contida no art. 198, § 14, da CF/88, não significa que se trata de norma constitucional de eficácia limitada; e, por fim, “nada obsta a que a vigência dessas normas temporárias seja estendida por mais tempo ou mesmo convertida em permanente, se assim aprovar o Congresso Nacional, ou que novas soluções sejam amadurecidas nesse meio tempo”. Pleiteia a revogação da medida cautelar deferida (doc. 946).

52. A Associação Brasileira dos Centros de Diálise e Transplante (ABCDT) reitera estudo elaborado pela CNSaúde e afirma que a Lei nº 14.334/2022 é intervenção estatal exorbitante, apta a gerar inobservância ao princípio constitucional da livre iniciativa (doc. 948-949).

53. A Associação Brasileira de Medicina Diagnóstica (ABRAMED) manifesta-se no sentido de que o piso salarial nacional dos profissionais da enfermagem gerará efeitos econômicos indesejados e que subsiste a necessidade de manutenção da medida cautelar, mesmo após a aprovação da emenda constitucional. Para tanto, junta parecer da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (doc. 951 e 954).

54. Em seguida, diversos parlamentares apresentam ofícios pleiteando a revogação da medida cautelar, diante da iminência da promulgação do projeto de lei que abre crédito especial para custear o piso salarial nacional dos profissionais da enfermagem (doc. 957, 958, 959, 968).

55. Em sentido diverso, a CNM junta análise técnica sobre o referido projeto de lei (doc. 960).

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

56. A Unimed do Brasil – Confederação Nacional das Cooperativas Médicas apresenta petição sustentando a inconstitucionalidade da Lei nº 14.434/2022.

57. A CNTS requer, mais uma vez, a revogação da medida cautelar, ao argumento de que o Presidente da República assinou projeto de lei abrindo crédito especial para custeio do piso salarial nacional dos profissionais da enfermagem (doc. 969).

58. O Deputado Bruno Farias noticia a promulgação da Lei nº 14.581/2023, que abre o referido crédito especial, e solicita a revogação da medida cautelar (doc. 972).

59. Em 15.05.2023, ao apreciar os requerimentos, revoguei parcialmente a medida cautelar anterior, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434/2022, com exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” constante do seu art. 2º, § 2º, para que seja implementado o piso salarial nacional por ela instituído, nos seguintes termos: (i) em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, 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, bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, a implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União; e (iii) em relação aos profissionais celetistas em geral, a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, a menos que se convençione diversamente em negociação coletiva, a partir da preocupação com demissões em massa ou comprometimento dos serviços de saúde. Na ocasião, determinei que a decisão fosse submetida a

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

referendo pelo Plenário.

60. **É o relatório.**

29/05/2023

PLENÁRIO

SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.222 DISTRITO FEDERAL

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Por força de medida cautelar deferida em 04.09.2022 e referendada pelo Plenário em 19.09.2022, o Supremo Tribunal Federal suspendeu os efeitos da Lei nº 14.434/2022, que instituiu o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico da enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira. A decisão se justificou pela necessidade de avaliação, a partir de manifestação dos órgãos e entidades interessados, acerca do impacto que a medida poderia acarretar sobre (i) a situação financeira de Estados e Municípios, (ii) a empregabilidade e (iii) a qualidade dos serviços de saúde.

2. As informações recebidas nos autos durante o período de vigência da cautelar confirmaram as preocupações que justificaram a concessão da medida cautelar, especialmente aquelas relativas à situação financeira de Estados e Municípios. A magnitude do impacto financeiro estimado e sua repercussão sobre a capacidade dos entes de observar as regras de responsabilidade fiscal vigentes impressionam. Em suas peças de informação, várias unidades da Federação relatam expectativas concretas de descumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para despesas com pessoal, e até mesmo de exclusão de regimes de recuperação fiscal celebrados com a União, como decorrência da aplicação dos pisos salariais definidos pela Lei nº 14.434/2022.

3. Destaco os dados levantados pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), pelos quais 40% (quarenta

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

por cento) dos profissionais da enfermagem poderiam ser desligados dos sistemas municipais de saúde; 70% (setenta por cento) dos municípios consultados relatam que, sem o aumento no financiamento das ações e serviços públicos de saúde, haveria risco de fechamento de leitos hospitalares sob sua gestão; e outros 70% (setenta por cento) informam que ocorreria desrespeito ao limite de gastos com pessoal estabelecido pela LRF, como decorrência da aplicação dos novos pisos salariais (doc. 741, fls. 25/30).

4. Quanto aos fundamentos que justificaram o deferimento de medida cautelar no presente feito, afirmei em decisão de 04.09.2022 que os riscos à situação financeira de Estados e Municípios, à empregabilidade e à qualidade dos serviços de saúde – a evidenciar a plausibilidade jurídica do pedido inicial – advinham, em suma, da ausência de criação de mecanismos para financiamento do piso salarial imposto a Estados e Municípios, e da expectativa verossímil de que a dispensa de funcionários se imponha como uma medida necessária para o equacionamento do acréscimo no custo de operação dos hospitais privados – especialmente nas unidades federativas mais pobres e nos estabelecimentos conveniados ao SUS.

5. Ocorre que, em 22.12.2022, ao editar a Emenda Constitucional nº 127/2022, o Congresso Nacional deu um passo importante para superar as preocupações que justificaram o deferimento da cautelar. Por sua relevância para a análise da controvérsia aqui posta, passo a transcrever o texto promulgado:

Art. 1º O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 14 e 15:

“Art. 198.

.....

§ 14. Compete à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

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.

§ 15. Os recursos federais destinados aos pagamentos da 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 tratam o § 12 deste artigo serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.”(NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 38.

§ 1º

§ 2º As despesas com pessoal resultantes do cumprimento do disposto nos §§ 12, 13, 14 e 15 do art. 198 da Constituição Federal serão contabilizadas, para fins dos limites de que trata o art. 169 da Constituição Federal, da seguinte forma:

I – até o fim do exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, não serão contabilizadas para esses limites;

II – no segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, serão deduzidas em 90% (noventa por cento) do seu valor;

III – entre o terceiro e o décimo segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, a dedução de que trata o inciso II deste parágrafo será reduzida anualmente na proporção de 10% (dez por cento) de seu valor.”(NR)

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

“Art. 107.

.....

§ 6º

.....

VI – despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com os §§ 12, 13, 14 e 15 do art. 198 da Constituição Federal.”(NR)

Art. 3º O art. 5º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º O superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, exceto os saldos decorrentes do esforço de arrecadação dos servidores civis e militares da União, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado:

I - à amortização da dívida pública do respectivo ente, nos exercícios de 2021 e de 2022; e

II - ao pagamento de que trata o § 12 do art. 198 da Constituição Federal, nos exercícios de 2023 a 2027.

§ 1º No período de que trata o inciso I do caput deste artigo, se o ente não tiver dívida

pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.

.....”(NR)

Art. 4º Poderão ser utilizados como fonte para pagamento da assistência financeira complementar de que trata o § 15 do art. 198 da Constituição Federal os recursos vinculados ao Fundo Social (FS) de que trata o art. 49 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, ou de lei que vier a substituí-la, sem prejuízo à parcela que estiver destinada à

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

área de educação.

Parágrafo único. Os recursos previstos no caput deste artigo serão acrescidos ao montante aplicado nas ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, ou de lei complementar que vier a substituí-la, e não serão computados para fins dos recursos mínimos de que trata o § 2º do art. 198 da Constituição Federal.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

6. Resumidamente, o novo texto constitucional prevê quatro medidas com o objetivo de viabilizar o cumprimento dos pisos salariais definidos pela Lei nº 14.434/2022. *Em primeiro lugar*, a EC nº 127/2022 estabelece a competência da União para prestar assistência financeira complementar, para o fim específico de cumprimento dos pisos salariais e nos termos de lei a ser editada, a Estados, Municípios, entidades filantrópicas e prestadores de serviços que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS – justamente os entes mais impactados pela medida impugnada nesta ação.

7. *Em segundo lugar*, dispõe que os superávits financeiros de fundos públicos do Poder Executivo, no período de 2023 a 2027, e os recursos vinculados ao Fundo Social criado pelo Lei nº 12.351/2010 – composto por *royalties* e demais receitas da União derivadas da exploração de petróleo e gás natural – podem ser usados para financiar o pagamento dos pisos salariais da enfermagem. Em terceiro lugar, exclui as transferências de recursos federais destinadas a esse fim do limite para as despesas primárias instituído no art. 107 do ADCT (regra do teto de gastos). E, em quarto lugar, estabelece um período de transição de 11 (onze) anos para que o acréscimo nas despesas com pessoal derivado do cumprimento dos pisos seja computado para fins de respeito aos limites da LRF.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

8. Dessa forma, a aprovação da EC nº 127/2022 constituiu providência relevante para possibilitar o cumprimento dos pisos salariais sem que sobreviesse maior prejuízo às finanças dos entes subnacionais, à empregabilidade no setor de saúde e, em último grau, à qualidade dos serviços de saúde. Não obstante, tratava-se apenas de um primeiro passo, pois a concretização da assistência financeira complementar dependia de regulamentação legal. Assim, a alteração do texto constitucional, por si só, não justificava a revogação da cautelar, uma vez que, sem a edição da lei regulamentadora, a efetiva transferência de recursos não ocorreria. Vale dizer: submeter os entes federativos ao dever de pagar salários mais altos antes do repasse dos recursos financeiros necessários para tanto atrairia as mesmas consequências perversas que se buscou evitar com a suspensão dos efeitos da lei.

9. Todavia, em 11 de maio de 2023, foi sancionada a Lei nº 14.581/2023, que abre crédito especial, no valor de R\$ 7.300.000.000,00 (sete bilhões e trezentos milhões de reais), ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, para atendimento às operações de “Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem”. Confirmam-se os dispositivos da lei e seu anexo:

Art. 1º Fica aberto ao Orçamento da Seguridade Social da União (Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023), em favor do Ministério da Saúde, crédito especial no valor de R\$ 7.300.000.000,00 (sete bilhões e trezentos milhões de reais), para atender à programação constante do Anexo.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem da incorporação de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, referente à capitalização do Fundo Social.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

10. A publicação da referida lei foi seguida pela edição da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023, que estabelece os critérios e parâmetros relacionados à transferência de recursos para a assistência financeira complementar da União destinada ao cumprimento dos pisos salariais nacionais de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras no exercício de 2023. Confirmam-se os dispositivos da referida portaria:

Art. 1º Esta Portaria trata dos critérios, parâmetros e distribuição para a assistência financeira complementar da União destinada ao cumprimento dos pisos salariais nacionais de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras no exercício de 2023.

Art. 2º Ficam estabelecidos recursos financeiros do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde - Grupo da Assistência Financeira Complementar para implementação do piso salarial da enfermagem, no montante de R\$ 7.300.000.000,00 (sete bilhões e trezentos milhões de reais), destinados à implementação do piso salarial da enfermagem, distribuídos nos termos do anexo III.

§ 1º Foram considerados para o cálculo dos valores a serem transferidos aos estados, municípios e Distrito Federal:

I - a disponibilidade orçamentária e financeira;

II - o indicador de participação relativa do ente federado no esforço financeiro total de implementação dos pisos da enfermagem, estimado a partir da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, considerados os impactos para o setor público, para as entidades filantrópicas, bem como para os prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo Sistema Único de Saúde - SUS; e

III - fator de redistribuição e correção de desigualdades entre os entes federados.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

§ 2º A metodologia de cálculo do indicador de que trata o inciso II do § 1º consta no anexo I a esta Portaria.

§ 3º O fator de redistribuição de que trata o inciso III do § 1º está detalhado no anexo II a esta Portaria.

Art. 3º O Fundo Nacional de Saúde - FNS adotará as medidas necessárias para as transferências de que trata o art. 2º, aos Fundos de Saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no exercício de 2023, em nove parcelas, mediante autorização encaminhada pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde.

Parágrafo único. As parcelas de que trata o caput serão transferidas mensalmente a partir de maio de 2023, com repasse de duas parcelas no mês de dezembro de 2023.

Art. 4º Caberá aos gestores estaduais, municipais e distrital o repasse dos recursos às entidades privadas sem fins lucrativos que participam de forma complementar ao SUS, observando os valores de referência a serem disponibilizados no Portal do FNS (<https://portalfns.saude.gov.br/>) e a contratualização vigente.

§ 1º Ficam os gestores estaduais, municipais e distrital autorizados a atualizar o repasse de recursos de que trata este artigo, bem como o rol de prestadores de serviços de saúde, de qualquer natureza, que participam de forma complementar ao SUS e que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS, conforme critério de rateio estabelecido no anexo II.

§ 2º Para os repasses de que trata este artigo, os gestores estaduais, municipais e distrital deverão aditivar o contrato, convênio ou instrumento congênere vigente ou firmar novo instrumento contratual com os estabelecimentos de saúde.

Art. 5º Fica estabelecido o prazo de 30 (trinta) dias, após o FNS creditar nas contas bancárias dos Fundos de Saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para que os

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

respectivos entes efetuem o pagamento dos recursos financeiros aos estabelecimentos de saúde, de acordo com a relação divulgada no Portal do Fundo Nacional de Saúde (<https://portalfns.saude.gov.br/>), observada a possibilidade de adequação de que trata o § 1º do art. 4º.

Parágrafo único. As entidades beneficiadas deverão prestar contas da aplicação dos recursos aos respectivos gestores dos estados, municípios ou Distrito Federal.

Art. 6º A prestação de contas relativa à aplicação dos recursos recebidos pelas entidades deverá compor o Relatório Anual de Gestão - RAG do respectivo ente federativo beneficiado.

Art. 7º Os recursos orçamentários objeto desta Portaria correrão por conta do Ministério da Saúde, devendo onerar o Programa de Trabalho 10.302.5018.00UW (Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem).

Art. 8º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

11. Segundo a norma regulamentadora, o cálculo dos valores a serem transferidos aos entes subnacionais considerou os seguintes critérios: (i) a disponibilidade orçamentária e financeira; (ii) o indicador de participação relativa do ente no esforço financeiro total de implementação dos pisos da enfermagem, estimado a partir da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, considerados os impactos para o setor público, para as entidades filantrópicas, bem como para os prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS; e (iii) um fator de redistribuição e correção de desigualdades entre os entes federados.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

12. Com base nas normas legais e infralegais mencionadas, a União transferirá aos entes subnacionais, a partir de maio de 2023, recursos financeiros destinados ao custeio do incremento salarial necessário ao cumprimento do piso. A partir dessa medida, caberá aos gestores estaduais, distritais e municipais, o repasse de recursos às entidades privadas sem fins lucrativos que participem de forma complementar ao SUS, observados os valores de referência apresentados pelo Fundo Nacional de Saúde.

13. Constata-se, assim, que as providências adotadas pela União constituem fato novo a justificar a revisão da medida cautelar deferida. Isso porque o principal fundamento adotado naquela decisão foi o risco de nefasto impacto financeiro e orçamentário a Estados e Municípios e às entidades privadas conveniadas ou contratadas para a prestação de serviços no âmbito do SUS. A circunstância de a previsão legal do piso não ter sido acompanhada de nenhum tipo de financiamento federal determinava grave risco de desrespeito à autonomia federativa.

14. Agora, com a aprovação da Lei nº 14.581/2023 e a edição de seu regulamento, verifica-se que a medida cautelar deferida nestes autos cumpriu parte do seu propósito, já que mobilizou os Poderes Executivo e Legislativo a destinarem os recursos necessários para custeio do piso salarial pelos entes subnacionais e entidades filantrópicas. Nesse cenário, a situação aqui analisada torna-se mais próxima à de outros pisos salariais nacionais aplicáveis a servidores públicos que tiveram a sua constitucionalidade reconhecida por este Supremo Tribunal Federal.

15. No que se refere ao piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, esta Corte declarou a sua compatibilidade com a Constituição, tendo em vista (i) a sua previsão constitucional expressa e (ii) a existência de mecanismos financeiros

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

destinados à sua implementação (ADI 4.167, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 27.04.2011; e ADI 4.848, sob minha relatoria, j. em 01.03.2021). Da mesma forma, foi declarada recentemente a constitucionalidade do piso salarial dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, para o qual, da mesma forma, havia (i) assento constitucional e (ii) financiamento da União (RE 1.279.765, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 19.04.2023).

16. A partir dos atos normativos editados nos últimos dias, os dois elementos acima mencionados, que levaram a Corte a reconhecer a legitimidade de pisos salariais de âmbito nacional incidentes sobre carreiras do serviço público, passam a estar presentes no que diz respeito ao piso instituído pela Lei nº 14.434/2022. A previsão constitucional do piso dos profissionais da enfermagem já constava do art. 198, § 12, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 124/2022. Agora, com a edição da EC nº 127/2022, da Lei nº 14.581/2023 e da Portaria GM/MS nº 597/2023, há a previsão concreta de assistência financeira, a ser prestada pela União, para viabilizar que os entes subnacionais e as entidades privadas conveniadas ou contratadas para a prestação de serviços no âmbito do SUS observem ao piso. Diante desses fatos, justifica-se a reconsideração da medida cautelar anteriormente deferida.

17. Nesse exercício, entretanto, devem ser considerados dois problemas subsistentes. Em primeiro lugar, a despeito de sua importância, o valor de R\$ 7,3 bilhões reservado pela União não parece ser capaz de custear a integralidade dos recursos necessários para implementação do piso salarial pelos entes destinatários da EC nº 127/2023. Em segundo lugar, o financiamento previsto nas normas recém-editadas não atenua o impacto sofrido pelo setor privado, razão pela qual subsiste o receio de demissões em massa e de prejuízo aos serviços de saúde.

18. No que toca ao primeiro ponto, como destaquei no recente

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

juízo do Recurso Extraordinário 1.279.765, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, não é legítima a criação de piso nacional pela União para que o valor seja arcado por Estados e Municípios. Ao lado das ideias de democracia e república, a forma federativa é um dos pilares do Estado constitucional brasileiro e constitui cláusula pétrea, prevista no art. 60, § 4º, da Constituição. Pelo princípio federativo, os Estados e Municípios têm autonomia político-administrativa, legislativa e financeiro-tributária. Suprimir uma competência financeira do Estado viola o princípio federativo, de modo que União não pode criar piso salarial para ser cumprido por outro ente da Federação, sem assumir integralmente o seu financiamento.

19. No caso ora analisado, há fundada suspeita de que o financiamento instituído pela EC nº 127/2022 e pela Lei nº 14.581/2023 não seja suficiente para fazer frente à integralidade do custo suportado por Estados, Distrito Federal e Municípios; em especial se considerado o impacto sobre as entidades integrantes da rede complementar do SUS, que lhes prestam serviços mediante convênio ou contrato. Informações constantes dos autos dão conta de que o impacto financeiro da implementação do piso salarial nacional da enfermagem, no primeiro ano, seria de R\$ 10,5 bilhões somente para os Municípios (doc. 963).

20. Logo, ainda em juízo de cognição sumária, penso que subsistem, ao menos parcialmente, o conflito federativo, o risco de solvabilidade dos entes subnacionais e o receio de prejuízo ao serviço público de saúde. Nesse cenário, a previsão de financiamento federal nos termos dos atos normativos editados justifica a revogação apenas parcial da medida cautelar. Assim em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como às entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS, a obrigatoriedade de implementação do piso nacional só existe no limite dos recursos recebidos por meio da assistência financeira prestada pela União para essa finalidade. Isso não impede, evidentemente, a implementação do

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

piso no montante previsto pela Lei nº 14.434/2022 pelos entes que tiverem tal possibilidade, à luz da sua conjuntura econômico-financeira.

21. Sob o segundo aspecto, cabe ressaltar que o financiamento instituído pela União não atenua o impacto sofrido pelo setor privado em geral, uma vez que se destina apenas aos entes federativos subnacionais e às entidades da rede complementar do SUS. Nesse ponto, subsistem os riscos dos efeitos nocivos mencionados na medida cautelar; quais sejam, a probabilidade de demissões em massa de profissionais da enfermagem, notadamente no setor privado e o prejuízo à manutenção da oferta de leitos e demais serviços hospitalares.

22. Por outro lado, também há razões que justificam o temperamento da medida cautelar em relação ao setor privado. Não é razoável que os profissionais de enfermagem do setor público e da rede complementar do SUS façam jus ao recebimento do piso salarial, e aqueles do setor privado, beneficiários do art. 7º, V, da Constituição, não sejam contemplados com o mesmo direito. Trata-se de distinção de tratamento irrazoável em relação a profissionais que integram uma mesma categoria, que ensejaria questionamentos quanto à observância do princípio da igualdade.

23. Ademais, não se pode desconsiderar que a criação do piso de que ora se trata tem sido amplamente referendada pelos poderes representativos. Em 2022, foi editada a Lei nº 14.434, que instituiu o piso nacional da enfermagem. Logo após, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 124/2022, que constitucionalizou a previsão do piso. Em seguida, sobreveio a Emenda Constitucional nº 127/2022, que estabeleceu a obrigatoriedade, a cargo da União, da prestação de assistência financeira complementar para o seu cumprimento. Por fim, após aprovação de projeto de lei de iniciativa da Presidência da República, foi sancionada a Lei nº 14.581/2023, que abre crédito especial para custear a referida assistência. Essa sucessão de atos normativos tem o efeito de

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

incrementar o ônus argumentativo do Poder Judiciário para manter a suspensão da medida, tendo em vista o seu caráter fortemente contramajoritário.

24. Por essa razão, é preciso sopesar os fatores em conflito. Nesse cenário, reputo oportuna a revogação da medida cautelar em favor dos profissionais da enfermagem do setor privado em geral, mas ressalvo a possibilidade de que, em negociações coletivas, se convençione diferentemente da lei, tendo em vista a preocupação com eventuais demissões. Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “[s]ão constitucionais os acordos e as convenções coletivas que, ao considerarem a adequação setorial negociada, pactuem limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas (...), desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis” (ARE 1.121.633, Rel. Min. Gilmar Mendes).

25. Em linha de princípio, tenho que a fixação de piso salarial nacional por lei federal não constitui direito absolutamente indisponível, de modo que o acordo ou a convenção coletiva que reduza o seu valor deve prevalecer sobre o legislado, em prestígio à autonomia coletiva da vontade. Embora o direito ao piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho conste de norma constitucional (art. 7º, V), não se prevê que ele seja necessariamente nacional e unificado, como no caso do salário mínimo (art. 7º, IV). Dessa forma, ao permitir tão somente que o valor previsto pelo legislador nacional possa ser suplantado por previsão em sentido diverso eventualmente constante de norma coletiva, implementa-se a lei em favor da integralidade da categoria e, ao mesmo tempo, evitam-se os riscos de demissões e fechamento de leitos. Para viabilizar tal possibilidade, mantenho suspensos os efeitos da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas”, constante do art. 2º, § 2º, da Lei nº 14.434/2022¹.

1 Art. 2º. (...) § 2º Os acordos individuais e os acordos, contratos e convenções coletivas respeitarão o piso salarial previsto na Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, considerada ilegal e ilícita a sua desconsideração ou supressão.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

26. Diante do exposto, **voto por referendar a decisão de 15.05.2023**, que revogou parcialmente a medida cautelar, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434/2022, com exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” constante do seu art. 2º, § 2º, para que seja implementado o 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 implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União;

(iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, a menos que se convenione diversamente em negociação coletiva, a partir da preocupação com eventuais demissões.

27. Quanto aos efeitos da presente decisão, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023; e, em relação aos profissionais referidos no item (iii), para os salários relativos ao período trabalhado a partir de 01º.07.2023. O diferimento dos efeitos da lei em relação ao setor privado se destina a garantir o tempo para a adoção das

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

ações e acordos necessários para que a medida cautelar deferida nestes autos cumpra integralmente o seu propósito, de evitar uma crise no setor de saúde, com repercussão indesejada sobre a manutenção de postos de trabalho e a qualidade do atendimento de saúde de toda a população.

28. É como voto.

29/05/2023

PLENÁRIO

**SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.222 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE,
HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS -
CNSAÚDE
ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : HUGO SOUTO KALIL
PROC.(A/S)(ES) : GABRIELLE TATITH PEREIRA
PROC.(A/S)(ES) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS
e CNM
ADV.(A/S) : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA
SILVEIRA
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA SAUDE
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MEDICINA
DIAGNOSTICA - ABRAMED
ADV.(A/S) : GRACE MARIA FERNANDES MENDONCA
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM COFEN
ADV.(A/S) : ERICH ENDRILLO SANTOS SIMAS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CENTROS DE
DIÁLISE E TRANSPLANTE e ABCDT
ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DAS SANTAS CASAS DE
MISERICORDIA, HOSPITAIS E ENTIDADES
FILANTROPICAS - CMB

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

ADV.(A/S) :SERGIO BERMUDES
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAUDE DO NORDESTE - FETESSNE

ADV.(A/S) :MIRCIA GOUVEIA FERREIRA DOS SANTOS
AM. CURIAE. :FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA ENFERMAGEM

ADV.(A/S) :FELIPE BELLOZUPKO STREMEL
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ENFERMEIROS ; FNE
ADV.(A/S) :ANDRE LUIZ CAETANO

VOTO COMPLEMENTAR CONJUNTO:

OS SENHORES MINISTROS LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) E GILMAR MENDES (VISTOR):

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO LEGISLATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. PISO SALARIAL DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM. **VOTO CONJUNTO DE RATIFICAÇÃO, EXPLICITAÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO AO VOTO DO RELATOR.**

1. *Revogação parcial da cautelar pelo Relator.* Em 19.05.2023, o Ministro Relator submeteu ao Plenário Virtual decisão de revogação parcial da cautelar anteriormente concedida, restabelecendo os efeitos da Lei nº 14.434/2022, com exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” constante do seu art. 2º, § 2º.

2. *Condições para a implementação do piso fixadas pelo Relator.* Na referida decisão, determinou, ainda, que a

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

implementação do piso salarial nacional por ela instituído deva ocorrer sob algumas condições, entre as quais: (i) os Estados, Distrito Federal, Municípios, suas autarquias e entidades que atendam no mínimo 60% pelo SUS só estão obrigados a implementar o novo valor nos limites dos recursos recebidos a título de assistência financeira da União; (ii) quanto aos profissionais celetistas, a decisão diferiu os efeitos da implementação para os salários relativos ao período trabalhado a partir de 1º.07.2023 e previu a realização de negociações coletivas levando em conta preocupações com demissões em massa ou comprometimento dos serviços de saúde.

3. *Voto conjunto de ratificação, explicitação e complementação.* Após ter sido submetida a referendo em sessão virtual, os Ministros que subscrevem o presente voto convergiram no sentido de referendar a decisão monocrática proferida pelo Relator, com o acréscimo dos seguintes pontos: (i) a eventual insuficiência da “assistência financeira complementar” aos entes subnacionais instaura o dever da União de providenciar crédito suplementar; (ii) não se concretizando o aporte de recursos pela União, não subsiste a obrigação; (iii) uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

44 (quarenta e quatro) horas semanais; e (iv) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deve ser precedida de negociação coletiva entre as partes, como exigência procedimental imprescindível, e não havendo acordo, incidirá a Lei nº 14.434/2022, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias.

4. *Consolidação da nova decisão cautelar.* Revogação parcial da cautelar anteriormente ratificada pelo Plenário. Prolação de nova decisão, 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

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

(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 anterior 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 (ii);

c) uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais, por ser esta a interpretação constitucionalmente adequada da cláusula final do art. 2º, § 1º,

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

da Lei nº 14.434/2022.

(iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deverá ser precedida de negociação coletiva entre as partes, como exigência procedimental imprescindível, levando em conta a preocupação com demissões em massa ou prejuízos para os serviços de saúde. Não havendo acordo, incidirá a Lei nº 14.434/2022, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação da ata deste julgamento desta decisão.

5. Quanto aos efeitos da presente decisão, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023.

6. *Inconstitucionalização progressiva.* Em casos precedentes de fixação de pisos salariais nacionais, o Tribunal atuou de maneira deferente ao poder reformador do Congresso Nacional e sua liberdade de conformação legislativa. No entanto, a generalização de pisos salariais nacionais coloca em risco grave o princípio federativo (CF, arts. 1º, *caput*, 18, 25, 30 e 60 § 4º) e a livre-iniciativa (CF, arts. 1º, IV e 170, *caput*), de modo que se consolida a percepção no sentido da inconstitucionalização progressiva dessa medida. Por essa razão, outras iniciativas nessa direção passarão a

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

ser vistas como potencialmente incompatíveis com a Constituição.

7. Decisão referendada, nos termos acima expostos.

1. Em 04.09.2022, o Ministro relator concedeu medida cautelar suspendendo a vigência da Lei nº 14.434/2022, que instituía o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira. As razões para tanto envolviam dúvidas quanto à constitucionalidade formal e material da lei, bem como o impacto que produziria sobre a autonomia financeira de Estados e Municípios, sobre a empregabilidade no setor e a continuidade dos serviços de saúde. Tal decisão foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 16.09.2022.

2. Posteriormente, sobrevieram mudanças normativas, com a Emenda Constitucional nº 127/2022 e, sobretudo, a Lei nº 14.581/2023 e a Portaria GM/MS nº 597/2023, que previram a abertura de crédito especial para a assistência financeira aos entes subnacionais para pagamento do referido piso nacional. Diante disso, o relator revogou parcialmente a medida cautelar anterior, restabelecendo os efeitos da Lei nº 14.434/2022, com exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” constante do seu art. 2º, § 2º, e prevendo que a implementação do piso salarial nacional por ela instituído se daria nos seguintes termos:

(i) em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, na forma prevista na Lei nº 14.434/2022;

(ii) em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias, bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

financeira da União; e

(iii) em relação aos profissionais celetistas em geral, na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, a menos que se convençione diversamente em negociação coletiva, a partir da preocupação com demissões em massa ou comprometimento dos serviços de saúde.

3. Em seguida, a decisão foi submetida a referendo em sessão virtual que se iniciou em 19.05.2023, com encerramento previsto para 26.05.2023. No curso desse julgamento, o Ministro Edson Fachin apresentou voto divergente, a fim de referendar apenas em parte a decisão do eminente Ministro relator, para revogar integralmente a decisão cautelar originalmente deferida e determinar a implementação imediata do piso salarial nacional para todos os enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, Emenda Constitucional nº 127/2022 e Lei nº 14.581/2023. Posteriormente, o julgamento foi suspenso, em razão de pedido de vista formulado pelo Ministro Gilmar Mendes.

4. Após a suspensão do julgamento e diante da complexidade da questão em pauta, sua relevância para a categoria envolvida e o impacto sobre Estados, Municípios, entidades privadas e sobre a sociedade em geral, os Ministros que subscrevem o presente voto convergiram no sentido de referendar a decisão monocrática proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, com a seguinte complementação conjunta:

(i) eventual insuficiência da “assistência financeira complementar” aos entes subnacionais 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

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

(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 de Estados e Municípios e suas instrumentalidades;

(ii) uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais;

(iii) quanto aos efeitos da presente decisão em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deverá ser precedida de negociação coletiva entre as partes, como exigência procedimental imprescindível, levando em conta a preocupação com demissões em massa ou prejuízos para os serviços de saúde. Não havendo acordo, incidirá a Lei nº 14.434/2022, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação da ata deste julgamento desta decisão.

5. Os Ministros signatários do presente voto manifestam, ainda, o entendimento de que ocorre uma *inconstitucionalização progressiva* da fixação de pisos salariais nacionais. Em casos precedentes, envolvendo professores e agentes de saúde, tendo em vista, inclusive, o aporte de recursos pela União Federal, o Tribunal atuou de maneira deferente ao poder de conformação legislativa do Congresso Nacional. Porém, é importante deixar consignado que a generalização de pisos salariais nacionais coloca em risco grave o princípio federativo, que assegura a autonomia política, administrativa e financeira dos entes subnacionais (CF, arts. 1º, *caput*, 18, 25, 30 e 60 § 4º), e a livre-iniciativa, princípio fundamental e estruturante da ordem econômica (CF, arts. 1º, IV e 170, *caput*). Por isso mesmo, outras iniciativas nessa direção passarão a ser vistas como potencialmente incompatíveis com a Constituição.

6. A seguir, as razões que embasam o presente voto conjunto complementar.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

I. PISOS SALARIAIS NACIONAIS: O CONFLITO FEDERATIVO E A IMPRESCINDIBILIDADE DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO

7. É importante deixar claro que os profissionais de enfermagem devem ter remuneração proporcional à nobreza com exercem o seu ofício e à admiração que merecem, desse Tribunal e de toda a sociedade. Cabe relembrar e exaltar sua atuação heroica no curso da pandemia da Covid-19 e a resiliência demonstrada ao enfrentar condições frequentemente precárias de trabalho. Aqui se discute, portanto, limites e possibilidades da Administração Pública e das entidades privadas, e não o merecimento profissional de todos os interessados.

8. A Constituição Federal, em rigor, não fala em piso *nacional*, e sim em piso *salarial*, expressão que tampouco é objeto de definição em qualquer texto legislativo. Trata-se de conceito construído em negociações coletivas e depois adotado pelos Tribunais do Trabalho[1]. Vale dizer: o piso salarial profissional, como regra, é estabelecido por meio de acordos e convenções coletivas de trabalho, em observância ao art. 7º, XXVI, da Constituição, que prevê como direito trabalhista o reconhecimento desses ajustes.

9. Note-se bem: o salário-mínimo, referido no art. 7º, IV, da Constituição, que é o menor valor possivelmente pago a todos os trabalhadores brasileiros, previsto em lei, é *nacionalmente* unificado. Já o piso salarial, previsto no art. 7º, V, do texto constitucional, é devido a determinada categoria econômica ou profissional e leva em consideração a extensão e a complexidade dos serviços prestados[2]. Não há referência a ser nacional.

10. Por esse motivo é que, no ano de 2000, a União editou a Lei Complementar nº 103, autorizando os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial profissional a que se refere o art. 7º, V, da

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

Constituição. Sublinhe-se que essa delegação se fez na justa medida em que permitiu uma melhor conformação legislativa, valorizando a proximidade do ente federado em relação aos problemas inerentes ao contexto local, reconhecendo-se a sua maior habilidade para estipular o salário profissional aplicável em seu território em comparação ao Poder central, cuja perspectiva é necessariamente homogeneizante.

11. Esse modelo descentralizado e cooperativo, definido pelo próprio Congresso Nacional em lei complementar, afigura-se muito mais harmônico com a Constituição do que a fixação de pisos nacionais, como no presente caso. Com uma particularidade bastante relevante: na hipótese de profissionais do magistério público da educação básica (EC nº 53/2006 e Lei nº 11.738/2008) e dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias (EC nº 63/2010 e 120/2022), *o piso foi limitado ao setor público*. E, ademais, fez-se acompanhar de medidas institucionais e normativas permanentes que neutralizaram um comprometimento das finanças públicas dos entes subnacionais.

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: inexistente 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.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

13. Nesse cenário, como consignado pelo relator, o pagamento a ser efetuado por Estados e Municípios e seus órgãos da Administração Indireta está condicionada ao aporte de recursos pela União. É o que também decorre do art. 198, § 14 da Constituição, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 127/2022. Não sendo prestada tal assistência financeira, uma das possibilidades que se colocam à disposição do Congresso Nacional para suprir tal deficiência orçamentária seria a abertura de crédito suplementar lastreado em 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). Para que fique claro: **caso não haja uma fonte capaz de fazer frente aos custos impostos aos entes subnacionais, não há de se exigir destes o cumprimento do piso estipulado na Lei nº 14.434/2022.**

II. CARGA HORÁRIA REDUZIDA E PISO SALARIAL PROPORCIONAL – INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DO ART. 2º, § 1º, DA LEI Nº 14.434/2022

14. Ainda em análise inicial, própria da apreciação de medidas cautelares, impõe-se a leitura constitucionalmente adequada da cláusula final do art. 2º, § 1º, da Lei nº 14.434/2022, onde se diz “independentemente da jornada de trabalho para a qual o profissional ou trabalhador foi admitido ou contratado”. De fato, a Constituição Federal, em seu art. 7º, XIII, prescreve que é direito do trabalhador “*duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho*”.

15. Também a esse respeito, há a Orientação Jurisprudencial n.º 358 do Tribunal Superior do Trabalho:

358. SALÁRIO MÍNIMO E PISO SALARIAL

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

PROPORCIONAL À JORNADA REDUZIDA. POSSIBILIDADE. EMPREGADO SERVIDOR PÚBLICO.

I – Havendo contratação para cumprimento de jornada reduzida, inferior à previsão constitucional de oito horas diárias ou quarenta e quatro semanais, é lícito o pagamento do piso salarial ou do salário mínimo proporcional ao tempo trabalhado.

II – Na Administração Pública direta, autárquica e fundacional não é válida remuneração de empregado público inferior ao salário mínimo, ainda que cumpra jornada de trabalho reduzida. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.” (Resolução nº 202, de 16 de fevereiro de 2016, DEJT de 19.02.2016) – grifos acrescentados

16. Como se percebe da leitura do texto constitucional e da jurisprudência consolidada do TST, o piso salarial será sempre relativo a 8 (oito) horas diárias ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais. Contraria o senso comum e a ideia mínima de justiça que um empregador que vier a contratar um empregado *A* para uma jornada de quatro horas diárias seja obrigado a pagar o mesmo valor que a um empregado *B* que trabalha oito horas por dia.

17. Afinal, sob a interpretação da Constituição, **em caso de carga horária reduzida, o piso deve ser proporcional**. Fica claro, portanto, que o piso corresponde ao valor mínimo a ser pago em função da jornada de trabalho completa, prevista no art. 7º, XIII, da Constituição, podendo a remuneração ser reduzida proporcionalmente em caso de jornada de trabalho inferior. Esta a interpretação que se deve dar à parte final do art. 2º, § 1º, da Lei nº 14.434/2022.

III. NEGOCIAÇÃO COLETIVA COMO EXIGÊNCIA PROCEDIMENTAL IMPRESCINDÍVEL. PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO NO SETOR PRIVADO – APLICAÇÃO POR ANALOGIA DO ART. 616, § 3º, DA CLT

18. Diante dos riscos de repercussões gravosas para o setor

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

privado e da admissibilidade constitucional de reduções salariais em negociações coletivas (art. 7º, IV, da CF), a decisão sob referendo manteve a suspensão do art. 2º, § 2º, da Lei nº 14.434/2022. Como fundamentado pelo relator, a ideia é admitir acordos, contratos e convenções coletivas que versem sobre o piso salarial previsto na Lei nº 14.434/2022, a fim de possibilitar a adequação do piso salarial à realidade dos diferentes hospitais e entidades de saúde pelo país. Atenua-se, assim, o risco de externalidades negativas, especialmente demissões em massa e prejuízo aos serviços de saúde.

19. Além de ratificar esse ponto, há que se dar um passo adiante e reconhecer a necessidade de intervenção sindical prévia à implementação do piso salarial nacional. O acentuado risco de demissões em massa e a consideração ao art. 7º, I e XXVI, da Constituição impõem que se reconheça, neste momento, a negociação coletiva como uma exigência procedimental imprescindível à aplicação da Lei nº 14.434/2022 ao setor privado. Cabe ressaltar que o Plenário desta Corte já estabeleceu exigência semelhante no julgamento do Recurso Extraordinário 999.435 (Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. em 08.06.2022). Exige-se, assim, que os sindicatos laborais e patronais se reúnam para verificar a possibilidade de adoção de pisos salariais diversos daqueles definidos em lei. Não havendo acordo nesses termos, incidirá a Lei nº 14.434/2022.

20. Pela mesma razão, justifica-se a definição de prazo razoável para que essas negociações coletivas ocorram. Para tanto, aplicamos por analogia o art. 616, § 3º, da CLT, que dispõe que, *“havendo convenção, acordo ou sentença normativa em vigor, o dissídio coletivo deverá ser instaurado dentro dos 60 (sessenta) dias anteriores ao respectivo termo final, para que o novo instrumento possa ter vigência no dia imediato a esse termo”*.

21. Portanto, em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a negociação coletiva entre as partes se impõe como exigência procedimental imprescindível à implementação do

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

piso salarial nacional. Não havendo acordo, incidirá a Lei nº 14.434/2022, que, de toda forma, tem a sua eficácia diferida pelo prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação da ata deste julgamento desta decisão, inclusive para a hipótese de já haver convenção ou acordo coletivo em vigor que trate do assunto.

IV. CONCLUSÃO

22. Diante do exposto, votamos por referendar a decisão de 15.05.2023, que revogou parcialmente a medida cautelar, acrescida da complementação ora exposta, 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

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

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 (ii);

c) uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais;

(iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deverá ser precedida de negociação coletiva entre as partes, como exigência procedimental imprescindível, levando em conta a preocupação com demissões em massa ou prejuízos para os serviços de saúde. Não havendo acordo, incidirá a Lei nº 14.434/2022, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação da ata deste julgamento desta decisão.

23. Quanto aos **efeitos da presente decisão**, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023.

24. É o voto conjunto.

Notas:

[1] Arion Sayão Romita, “Os pisos salariais estaduais”. Revista Síntese Trabalhista, Anexo XIII, n. 150, dez. 2001.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

[2] Gilmar Ferreira Mendes e Ives Gandra da Silva Martins Filho, “Os pisos salariais nos Estados”. *Jornal do Brasil*, p. 9.

29/05/2023

PLENÁRIO

**SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.222 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE,
HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS -
CNSAÚDE
ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : HUGO SOUTO KALIL
PROC.(A/S)(ES) : GABRIELLE TATITH PEREIRA
PROC.(A/S)(ES) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS
e CNM
ADV.(A/S) : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA
SILVEIRA
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA SAUDE
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MEDICINA
DIAGNOSTICA - ABRAMED
ADV.(A/S) : GRACE MARIA FERNANDES MENDONCA
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM COFEN
ADV.(A/S) : ERICH ENDRILLO SANTOS SIMAS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CENTROS DE
DIÁLISE E TRANSPLANTE e ABCDT
ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DAS SANTAS CASAS DE
MISERICORDIA, HOSPITAIS E ENTIDADES
FILANTROPICAS - CMB

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

ADV.(A/S) :SERGIO BERMUDES
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAUDE DO NORDESTE - FETESSNE

ADV.(A/S) :MIRCIA GOUVEIA FERREIRA DOS SANTOS
AM. CURIAE. :FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA ENFERMAGEM

ADV.(A/S) :FELIPE BELLOZUPKO STREMEL
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ENFERMEIROS ; FNE
ADV.(A/S) :ANDRE LUIZ CAETANO

DIVERGÊNCIA

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de segundo referendo de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade proposta contra a Lei 14.434/2022, a qual, alterando a Lei 7.498/1986, institui o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.

Na presente oportunidade, o Ministro Relator, Roberto Barroso, submete ao referendo desta Suprema Corte decisão, de 15.05.2023, que revogou, parcialmente, a medida cautelar anteriormente deferida. A revogação, ora apreciada, teve como fim o restabelecimento dos efeitos da Lei 14.434/2022, com exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas”, constantes do seu artigo 2º, §2º da referida lei, para que seja implementado o piso salarial nacional por ela instituído, nos seguintes termos:

(i) em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, 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, bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, a

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União; e (iii) em relação aos profissionais celetistas em geral, a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, a menos que se convençione diversamente em negociação coletiva, a partir da preocupação com demissões em massa ou comprometimento dos serviços de saúde.

Era o que cabia rememorar.

Primeiramente, acompanho o Relator quanto ao primeiro item da decisão sob referendo.

Dirirjo, entretanto, nos segundo e terceiro itens, com as vênias do e. Relator, pois entendo que a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, para todas as situações concretas.

Tenho consignado, nos julgamentos que envolvem os direitos sociais relacionados ao trabalho, que a Constituição da República de 1988, tal como anunciado por seu Preâmbulo, institui um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o pleno e efetivo exercício dos direitos sociais:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

A Justiça Social como vetor e fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, IV, da CRFB), positivado e espraído pelas normas da Constituição de 1988, é a diretriz segura de que a valorização do trabalho humano objetiva garantir a todos e todas uma existência digna (art. 170 da CRFB), bem como de que o primado do trabalho é a base da ordem social brasileira, tendo por objetivos o bem-estar e a justiça social dos cidadãos e cidadãs brasileiros (art. 193 da CRFB).

É importante aqui lembrar que a Justiça Social trata das relações do indivíduo com a comunidade em que ele se insere. Assim, a Justiça Social, ao chamar a atenção para aquilo que é justo em comunidade, também, e ao mesmo tempo, determina os deveres de uns em relação aos outros, no seio dessa comunidade. Nesse sentido:

A justiça social, ao regular as relações do indivíduo com a comunidade, não faz mais do que regular as relações do indivíduo com outros indivíduos, considerados apenas na sua condição de membros da comunidade. (BARZOTTO, Luis Fernando. Justiça Social: gênese, estrutura e aplicação de um conceito, in Revista Jurídica Virtual, vol. 5, n. 48, p. 1-21, maio 2003, p. 8).

A ordem econômica, conforme dicção da própria literalidade da norma constitucional (art. 170 da CRFB), deve ser balizada pelo princípio da valorização do trabalho humano, conforme observa o Professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior:

"A (ordem) econômica deve visar assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social. O objetivo da ordem social é o próprio bem-estar social e a justiça social. A primeira deve garantir que o processo econômico, enquanto produtor, não impeça, mas ao contrário, se oriente para o bem-estar e a justiça sociais. A segunda não os assegura, instrumentalmente, mas os visa, diretamente. Os valores

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

econômicos são valores-meio. Os sociais, valores-fim."(FERRAZ JR., Tércio Sampaio. A legitimidade na Constituição de 1988, in FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio; DINIZ, Maria Helena; GEORGAKILAS, Ritinha Stevenson. Constituição de 1988: legitimidade, vigência, eficácia e supremacia. São Paulo : Editora Atlas, 1989, p. 53)

As relações contratuais, em geral, e as relações contratuais trabalhistas, em particular, devem considerar sujeitos e objetos concretos, fazendo referência às pessoas e aos seus comportamentos inseridos no mundo da vida em que tais relações acontecem. Conforme anotei, em contexto paralelo:

Em dimensão elastecida do objeto imediato se localiza um determinado comportamento. A referência mediata é àquilo que é tangível ou corpóreo. Portanto, o que passa a avultar no objeto da relação jurídica são os comportamentos, ou seja, dar relevância, por exemplo, à boa-fé, à confiança, valores que juridicamente passam a ser recuperados. O objeto não é mais algo em si, passa a ter função. (FACHIN, Luiz Edson. Teoria Crítica do Direito Civil, 3a ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 108)

Não se olvida que as múltiplas possibilidades de compreensão do fenômeno jurídico podem conduzir a resultados diferentes na hermenêutica constitucional, porém, o estabelecimento de visões contrapostas também pode colaborar para impulsionar formas mais adequadas de enfrentar os desafios contemporâneos. Nesse contexto, já refleti e registrei:

A crise efetiva do direito contemporâneo pode não tão somente acostar à fragilidade dos pilares da modernidade, passíveis de estarem fincados na universalidade do sujeito, no individualismo e na autonomia; pode, também, cunhar o esboroar da abstração, da racionalidade única, da ausência de

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

contradição no discurso da ciência. Mais ainda, sob as antinomias, o risco e o relativismo, instala-se a possibilidade do respeito à diferença e aos direitos fundamentais olvidados. (FACHIN, Luiz Edson. *Teoria Crítica do Direito Civil*, 3ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 95-96).

O Estado Social e Democrático de Direito, considerando essa realidade, deve direcionar todos os seus esforços institucionais para o ser humano considerado em sua comunidade, ou seja, aquela em que o outro é tomado como sujeito de direitos e deveres, digno de inclusão no grupo social e enredado por obrigações recíprocas.

É consabido que há harmônica convivência entre princípios que inspiram o Estado Liberal de Direito, que prestigia as liberdades, e o Estado Social de Direito, que se compromete com a igualdade, no Texto Constitucional de 1988. Sob a síntese do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput, da CRFB), é possível testemunhar que a dinâmica histórica, social e cultural está construindo as balizas concretas do direito do trabalho brasileiro, sempre com as interferências econômicas locais e globais recíprocas no rumo de novas conformações das relações trabalhistas.

Assim sendo, os destinatários das normas constitucionais de 1988 são legitimados para reivindicarem, sob os auspícios da Constituição positivada, direitos sociais fundamentais trabalhistas como corolários primários do modelo político alcinchado de Estado Democrático de Direito. A concretização das normas constitucionais efetiva-se nas relações jurídicas que se firmam em atos, contratos e outras formas de relações civis a que os sujeitos envolvem-se no ordenamento jurídico.

Não raro se associa o fenômeno de mitigação dos direitos fundamentais sociais, especialmente os trabalhistas, em face de contingências da realidade social, econômica e política, as quais supostamente seriam impeditivas da sua plena concretização. Sem

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

maiores divergências, a proteção jurídica ao trabalho é considerada como direito fundamental social, de modo que sempre que são necessários ajustes nas condições jurídicas estabelecidas para o contrato de trabalho, com a finalidade de que sua regulamentação pelas normas infraconstitucionais não afronte diretamente a proteção constitucional que lhe é endereçada.

Considerando o contexto de concretização da Justiça Social, como fundamento constitucional inarredável do ordenamento jurídico constitucional brasileiro, o fundamento constitucional da dignidade humana será tomado no seu aspecto intersubjetivo, ou seja, a partir de uma concepção em que o ser humano é tido a partir e no contexto de sua relação com os seus pares em comunidade.

Trata-se de uma concepção de dignidade da pessoa humana, como fundamento do ordenamento constitucional, o qual exige proteção concreta e real, com a finalidade de que todos recebam igual consideração e respeito por parte do Estado e da própria comunidade, indicando, portanto, uma inarredável dimensão política de tal princípio fundamental.

Numa dimensão mais verticalizada, em relação à teoria do reconhecimento, é possível afirmar que a dignidade exige o respeito e a proteção sempre dirigida ao outro, ou seja, observância de direitos e de forma sempre recíproca. Isso tem como principal consequência a exigência de respeito à dignidade do outro como condição da dignidade própria, exigindo das autoridades públicas e dos indivíduos de toda a comunidade atitudes de igual respeito e consideração mútuas.

No contexto do respeito recíproco à dignidade, como dimensão intrínseca da vida em comunidade, deve-se registrar que o princípio da dignidade humana não vincula apenas os atos das autoridades públicas, mas, também, e principalmente, atos dos indivíduos que convivem em

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

comunidade, o que projeta o direito constitucional, especialmente a sua dogmática dos direitos fundamentais, também para as relações privadas.

Importante aqui deixar expresso que o objetivo maior de tal concepção é reconhecer direitos fundamentais e estabelecer deveres fundamentais decorrentes, sempre com o intuito de viabilizar condições concretas de os seres humanos tornarem-se, serem e reconhecerem-se entre si como pessoas dignas, seja nas suas relações perante o Estado, seja nas suas relações privadas.

A Constituição da República confirma, em seu art. 7º, a garantia de um patrimônio jurídico-constitucional mínimo assegurado ao trabalhador, trazendo para o manto de sua tutela um rol exemplificativo de direitos sociais, muitos deles designadamente referentes às relações trabalhistas.

Ao estar expresso, no *caput* do art. 7º da Constituição, que São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, ampliou-se o rol de direitos fundamentais e estabeleceu um pressuposto de contínuo progresso e aperfeiçoamento de garantias e direitos sociais do cidadão, vetor axiológico-normativo a nortear, por sua vez, a elaboração, interpretação e aplicação de toda a legislação infraconstitucional desse ramo do Direito.

Maurício Godinho Delgado, em obra doutrinária, elucida que o patamar civilizatório mínimo é composto por normas constitucionais, em geral, ressalvadas as hipóteses de flexibilização dos incisos VI, XIII e XIV do art. 7º da Constituição da República, por normas de tratados e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil e por normas infraconstitucionais, que asseguram patamares de cidadania ao cidadão. (Delgado, Maurício Godinho. Curso de direito do trabalho: obra revista e autorizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores 18. ed. São Paulo: LTr, 2019. p. 1539)

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

Aplicando-se a exegese lógica, sistemática e teológica de ampliação protetiva que a própria Constituição indica (art. 5º, §2º, CRFB), tem-se que, em consonância com o inciso XXVI do seu art. 7º, é direito social do trabalhador o reconhecimento das convenções e os acordos coletivos de trabalho, os quais garantam proteção e concretização aos direitos fundamentais ali expressamente protegidos.

Ora, o destinatário do direito é o próprio trabalhador e, se o espírito do legislador constituinte foi o de garantir a ampliação da melhoria de suas condições sociais e de conferir maior segurança à negociação coletiva, não se afigura admissível interpretação literal que, ao invés de garantir o cumprimento da Constituição, subscreva a sua própria desconstitucionalização.

A noção que sobrevém da convergência de inúmeros preceitos constitucionais, a exemplo, entre outros, dos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da valorização social do trabalho (art. 1º, IV) e da justiça social (arts. 3º, I, II e III; 7º a 9º; 170; e 193) conduz à necessidade de máxima proteção da relação de trabalho, com vistas à concretização do direito fundamental ao trabalho (art. 5º, XII) e à promoção dos direitos fundamentais sociais trabalhistas (arts. 7º a 11).

Aliás, está a interpretação constitucional com propósito de conferir a maior efetividade possível aos direitos sociais fundamentais também está amparada na Convenção Americana de Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil no ano de 1992. O Brasil assumiu, segundo o art. 26 da referida Convenção, o compromisso de potencializar progressivamente os direitos sociais, econômicos e culturais, de forma a garantir sua plena efetividade, por via legislativa ou por outro meio considerado apropriado. Assim está posto:

Artigo 26. Desenvolvimento progressivo
Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências,

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Art. 26. Disponível em: Acessado em 05.10.2020)

Assim, do dever de desenvolvimento progressivo, decorre atribuição do Estado de que sejam tomadas todas as providências possíveis e fornecidos suficientemente recursos aptos ao cumprimento do compromisso internacional firmado.

Nessa lógica, do imperativo de ampliação da efetividade destes direitos, sucede o dever de não regressividade, a demandar que medidas de restrição ao seu exercício se deem mediante justificação concernente à totalidade de direitos sociais, econômicos e culturais, em atenção ao patamar civilizatório mínimo.

O sistema de proteção das relações de trabalho opera, então, pela garantia de patamares mínimos dos direitos sociais, de forma a não se admitir o retrocesso social, porquanto a noção de concretização dos direitos fundamentais sociais requer a manutenção da rede de proteção ao trabalhador, posto que medidas flexibilizadoras implicariam desfazimento do sistema constitucional de garantia de direitos sociais trabalhistas, e de esvaziamento da orientação à atuação negocial coletiva.

Com efeito, segundo Maurício Godinho Delgado, o princípio da adequação setorial negociada dispõe sobre as possibilidades e os limites da negociação coletiva, com vistas a promover a harmonia entre normas coletivas e normas estatais. Esclarece, nestes termos:

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

Pelo princípio da adequação setorial negociada as normas autônomas juscoletivas construídas para incidirem sobre certa comunidade econômico-profissional podem prevalecer sobre o padrão geral heterônomo justrabalista desde que respeitados certos critérios objetivamente fixados. São dois esses critérios autorizativos: a) quando as normas autônomas juscoletivas implementam um padrão setorial de direitos superior ao padrão geral oriundo da legislação heterônoma aplicável; b) quando as normas autônomas juscoletivas transacionam setorialmente parcelas justrabalhistas de indisponibilidade apenas relativa (e não de indisponibilidade absoluta). (Rev. TST, Brasília, vol. 67, n s 2, abr/jun, 2001)

Ou seja, para que as convenções ou acordos coletivos de trabalho prevaleçam, exige-se que da negociação coletiva resultem vantagens compensatórias a direitos fundamentais cuja reserva negocial seja expressa no próprio rol sugerido pelo legislador constituinte.

Nesse ponto, não se admite a mera renúncia a direitos fundamentais sociais, nem se pode negociar, individual ou coletivamente, o dever de contínuo e progressivo desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema protetivo das relações de trabalho. A Constituição de 1988 garante as condições sociais dos trabalhadores e, portanto, veda, de forma sistemática e inequívoca, prejuízos resultantes de negociação coletiva que contrariem tal sistema.

Dessa forma, considerando que, no caso dos autos, a discussão envolve negociação sobre piso salarial, cuja previsão constitucional está expressa e, sem reserva legal, no artigo 7º, V, da CRFB, tem-se a impossibilidade de que a negociação coletiva sobreponha-se à vontade do legislador constituinte e ordinário, no particular.

A liberdade do empregador, seja ele um ente público ou uma

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

empresa privada, quanto à restrição de direitos fundamentais dos cidadãos-trabalhadores, está vinculada e comprometida com a noção de que a concretização dos direitos fundamentais requer a manutenção da rede de proteção social deferida ao cidadão-trabalhador, haja vista que, ausente valor constitucional que fundamente a restrição a um direito fundamental, as medidas restritivas, como é o caso da flexibilização do valor nacional do piso salarial, implicariam desfazimento do sistema constitucional de garantia de direitos sociais trabalhistas, que, em razão de sua condução à elevação da pessoa humana e de sua vida em sociedade, deve servir de orientação à atuação do Estado.

Já pontuei em outras oportunidades (v.g. ADI 5.013, Relator Ministro Edson Fachin, J. 24.08.2020) que a justiça social como valor e fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, IV, da CRFB), positivado e espraiado pelas normas da Constituição de 1988, é a diretriz segura de que a valorização do trabalho humano objetiva assegurar a todos e todas uma existência digna (art. 170 da CRFB), bem como de que o primado do trabalho é a base da ordem social brasileira, tendo por objetivos o bem-estar e a justiça social (art. 193 da CRFB).

Assim sendo, decorre cristalina a atribuição do Estado Federativo, com seus entes nacional e subnacionais, de que sejam tomadas providências e fornecidos recursos aptos ao cumprimento do compromisso constituinte originário e também pelas normas internacionais respectivas.

Nessa lógica, do imperativo de ampliação da efetividade destes direitos, sucede o dever de não regressividade, a demandar que medidas de restrição ao seu exercício se deem mediante justificção concernente à totalidade de direitos sociais, econômicos e culturais, em atenção ao patamar mínimo civilizatório.

Diante do exposto, pedindo vênia para as compreensões contrárias,

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

divirjo parcialmente do e. Relator, referendando apenas parcialmente a decisão apresentada, para diante das novas condições jurídicas postas, **revogar integralmente a decisão cautelar originalmente deferida**, a fim de que todos os contratos da categoria de enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, sejam implementados, respeitando-se o piso salarial nacional, na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, e nos termos da Emenda Constitucional 127/2022 e da Lei 14.581/2023.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.222

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS - CNSAÚDE

ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS (02462/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : HUGO SOUTO KALIL (29179/DF)

PROC.(A/S)(ES) : GABRIELLE TATITH PEREIRA (30252/DF)

PROC.(A/S)(ES) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA (40645/BA, 31546/DF)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS ; CNM

ADV.(A/S) : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA (52673/DF, 33940/RS, 49777/SC)

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAUDE

ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MEDICINA DIAGNOSTICA - ABRAMED

ADV.(A/S) : GRACE MARIA FERNANDES MENDONCA (09469/DF)

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM COFEN

ADV.(A/S) : ERICH ENDRILLO SANTOS SIMAS (15853/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CENTROS DE DIÁLISE E TRANSPLANTE ; ABCDT

ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ (29323/BA, 01503/A/DF, 103868/MG, 223511/RJ, 123771/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DAS SANTAS CASAS DE MISERICORDIA, HOSPITAIS E ENTIDADES FILANTROPICAS - CMB

ADV.(A/S) : SERGIO BERMUDEZ (65866/BA, 02192/A/DF, 10039/ES, 177465/MG, 017587/RJ, 64236A/RS, 33031/SP)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DO NORDESTE - FETESSNE

ADV.(A/S) : MIRCIA GOUVEIA FERREIRA DOS SANTOS (17631/PE)

AM. CURIAE. : FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA ENFERMAGEM

ADV.(A/S) : FELIPE BELLOZUPKO STREMEL (43717/DF)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ENFERMEIROS ; FNE

ADV.(A/S) : ANDRE LUIZ CAETANO (260917/SP)

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator),

que referendava a decisão de 15.05.2023, que revogou parcialmente a medida cautelar, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434/2022, com exceção da expressão "acordos, contratos e convenções coletivas" constante do seu art. 2º, § 2º, para que seja implementado o 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 implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União; (iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, a menos que se convençione diversamente em negociação coletiva, a partir da preocupação com eventuais demissões. Quanto aos efeitos da presente decisão, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023; e, em relação aos profissionais referidos no item (iii), para os salários relativos ao período trabalhado a partir de 01º.07.2023. O diferimento dos efeitos da lei em relação ao setor privado se destina a garantir o tempo para a adoção das ações e acordos necessários para que a medida cautelar deferida nestes autos cumpra integralmente o seu propósito, de evitar uma crise no setor de saúde, com repercussão indesejada sobre a manutenção de postos de trabalho e a qualidade do atendimento de saúde de toda a população"; e do voto do Ministro Edson Fachin, que divergia parcialmente do Relator, referendando apenas parcialmente a decisão apresentada, para, diante das novas condições jurídicas postas, revogar integralmente a decisão cautelar originalmente deferida, a fim de que todos os contratos da categoria de enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, sejam implementados, respeitando-se o piso salarial nacional, na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, e nos termos da Emenda Constitucional 127/2022 e da Lei 14.581/2023, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 19.5.2023 a 26.5.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson

Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

26/06/2023

PLENÁRIO

SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.222 DISTRITO FEDERAL**VOTO-VISTA****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada contra a Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, a qual altera a Lei nº 7.498/86 para instituir o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.

Em 4/9/22, o Ministro **Roberto Barroso** (Relator) deferiu medida cautelar, **ad referendum** do Plenário, para suspender os efeitos da Lei nº 14.434/22 até que fossem esclarecidos seus impactos sobre a situação financeira de estados e municípios, em razão dos riscos para sua solvabilidade; a empregabilidade, tendo em vista as alegações de possíveis demissões em massa; e a qualidade dos serviços de saúde, diante do alegado risco de fechamento de leitos e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos. Em 16/9/22, essa decisão foi referendada pelo Plenário.

Em 15/5/23, o eminente Relator revogou parcialmente a medida cautelar deferida em 4/9/22, tendo em vista a superveniência de fato novo, consistente na adoção de providências pela União para o financiamento do piso salarial dos profissionais de enfermagem dos estados, distrito federal, municípios e entidades privadas conveniadas ou contratadas para a prestação de serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Não obstante, o Relator considerou subsistirem ainda dois problemas no que tange à norma questionada. O primeiro, relativo à suspeita de que o financiamento instituído pela EC nº 127/22 e pela Lei nº 14.581/23 não fosse suficiente para atender à necessidade financeira dos entes federados decorrente da instituição do piso. Tendo isso em vista, concluiu que, em relação aos estados, Distrito Federal, municípios e

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

entidades privadas que atendam no mínimo 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS, a obrigatoriedade de implementação do piso nacional deveria ocorrer no limite dos recursos recebidos por meio da assistência financeira prestada pela União.

O segundo problema ressaltado por Sua Excelência é o fato de que o financiamento instituído pela União não seria capaz de atenuar o impacto ao qual estará suscetível o setor privado, destacando o receio de demissões em massa de profissionais de enfermagem e o prejuízo à manutenção da oferta de leitos e demais serviços hospitalares.

Por outro lado, o eminente Relator reconheceu que não seria razoável estabelecer tratamento diferenciado entre os profissionais de enfermagem do setor público e rede complementar e aqueles do setor privado. Por isso, Sua Excelência reputou oportuna a revogação da medida cautelar também em relação aos profissionais do setor privado, mas ressalvou “a possibilidade de que, em negociações coletivas, se convençione diferentemente da lei, tendo em vista a preocupação com eventuais demissões”. Nesse quadro, manteve suspensos apenas os efeitos da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” do art. 2º, § 2º, da Lei nº 14.434/22.

Em 19/5/23, essa decisão foi levada a referendo pelo Plenário, mas o julgamento foi suspenso com o pedido de vista do Ministro **Gilmar Mendes**.

Em 16/6/23, o processo retornou a julgamento virtual com o voto-vista do Ministro **Gilmar Mendes** acompanhando o Relator. Na ocasião, houve a apresentação de voto complementar conjunto da lavra dos Ministros **Roberto Barroso** (Relator) e **Gilmar Mendes** ratificando, explicitando e complementando o voto inicialmente proposto pelo Relator nos seguintes termos:

“22. Diante do exposto, votamos por referendar a decisão de 15.05.2023, que revogou parcialmente a medida cautelar, acrescida da complementação ora exposta, 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, §

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

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 (ii);

c) uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais;

(iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deverá ser precedida de negociação coletiva entre as partes, como exigência procedimental imprescindível, levando em conta a preocupação com demissões em massa ou prejuízos

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

para os serviços de saúde. Não havendo acordo, incidirá a Lei nº 14.434/2022, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias , contados da data de publicação da ata deste julgamento desta decisão.

23. Quanto aos efeitos da presente decisão, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023.”

Pedi vista dos autos para melhor apreciar a matéria.

Antecipo que acolho quase que integralmente a proposta conjunta de voto do Relator, Ministro **Roberto Barroso**, e do Ministro **Gilmar Mendes**. Minha proposta difere apenas nos seguintes pontos: (i) **divergência** no que tange ao **item iii do dispositivo do voto de Suas Excelências relativo aos profissionais celetistas em geral**; (ii) um **acréscimo** à proposta relativo à **abrangência do piso salarial para os estatutários**; e (iii) **explicitação** de que a possibilidade de redução da remuneração proporcionalmente à jornada de trabalho, mencionada no voto do Relator, aplica-se tanto aos celetistas quanto aos estatutários.

No que tange ao primeiro ponto, Suas Excelências destacam que os riscos de demissão em massa somados à admissibilidade constitucional de reduções salariais em negociações coletivas fundamentam a manutenção da suspensão do art. 2º, § 2º, da Lei nº 14.434/22. O objetivo dessa suspensão foi admitir que acordos, contratos ou convenções coletivas tratem do piso salarial previsto na lei federal, possibilitando a adequação do piso às diferentes realidades regionais.

No entanto, a proposta de Suas Excelências vai além, reconhecendo a intervenção sindical prévia como **exigência procedimental imprescindível** à aplicação da Lei nº 14.434/22 ao setor privado. Quanto ao ponto, o voto vai no sentido de que, em suma,

“[e]xige-se (...) que os sindicatos laborais e patronais se reúnam para verificar a possibilidade de adoção de pisos salariais diversos daqueles definidos em lei. Não havendo

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

acordo nesses termos, incidirá a Lei nº 14.434/2022”.

Nesse quadro, Suas Excelências propõem a fixação de prazo razoável para que as negociações coletivas ocorram, fixando-o em 60 (sessenta) dias, por analogia ao art. 616, § 3º, da CLT. Assim, na ausência de acordo coletivo, incidiria a Lei nº 14.434/22, a qual, no entanto, teria sua eficácia diferida pelo prazo de 60 sessenta dias, contados da data de publicação da ata deste julgamento, inclusive quando já houver convenção ou acordo coletivo em vigor sobre o assunto.

No ponto, divirjo para propor uma **visão mais ampliada da autonomia sindical** na fixação do piso salarial. Com efeito, **entendo que esse piso deve ser fixado de forma regionalizada, mediante negociação coletiva nas diferentes bases territoriais e nas respectivas datas-bases, privilegiando-se, a um só tempo, a autonomia sindical, a liberdade econômica dos empregadores da saúde e as peculiaridades regionais.**

Compartilho integralmente da preocupação de Suas Excelências no que tange aos possíveis prejuízos ao setor privado de saúde que decorreriam da aplicação geral do piso salarial instituído pela Lei nº 14.434/22.

Não obstante o piso salarial federal tenha sido fixado no intuito de valorizar os profissionais de enfermagem – os quais, de fato, merecem uma justa retribuição pelos serviços que prestam à sociedade –, ele tem a aptidão de gerar o efeito contrário: a desvalorização da categoria mediante a queda da sua empregabilidade.

O prognóstico apresentado pela Federação Brasileira de Hospitais a partir de análise realizada por consultoria econômica é preocupante:

“a LCA [Consultoria em Economia LCA] estima que as entidades empresariais com fins lucrativos desligariam 79.361 empregados e as entidades sem fins lucrativos, 85.604. No total, seriam 164.966 demissões 12,8% do número total de profissionais da enfermagem” (doc. 727, fl. 24).

De fato, a elevação geral no padrão salarial da categoria no patamar

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

instituído pela a Lei nº 14.434/22 e sem considerar as realidades econômicas e salariais regionais induziria os empregadores do setor da saúde a restringir contratações ou mesmo dispensar empregados como forma de suportar o aumento salarial generalizado.

Os altos custos envolvidos na implementação do piso ameaçam a própria sustentabilidade de hospitais e centros de saúde privado, com o possível fechamento de leitos, conforme dados trazidos também pela Federação Brasileira de Hospitais, a qual cogita o fechamento de cerca de 28.233 leitos nos hospitais privados com fins lucrativos (doc. 727, fl. 18).

Soma-se a isso o fato de que a fixação do piso salarial dos profissionais de enfermagem pela lei questionada desconsiderou as diferenças salariais regionais, conforme demonstrado pelo autor da ação direta mediante tabela contendo as médias salariais dos enfermeiros e técnicos de enfermagem em cada unidade federativa e os percentuais de aumento decorrentes da instituição do piso (doc. 1, fl. 31).

Por exemplo, enquanto a observância do novo piso salarial dos enfermeiros no Estado de São Paulo significaria um aumento salarial médio de apenas 10%, no Acre o incremento equivaleria a 126%. Os estados que experimentariam maior incremento nas média salariais estão situados no norte e no nordeste. Isso implica um impacto desproporcional da Lei nº 14.434/22 sobre as diferentes unidades federativas, com maiores reflexos justamente sobre as regiões menos desenvolvidas do país, as quais sofrerão mais intensamente as externalidades negativas aqui cogitadas.

Reconheço a importância de se fixar um piso salarial digno para a categoria, que funcione como justa retribuição por serviço tão relevante e desafiante, conforme pudemos testemunhar durante a pandemia de Covid-19. No entanto, isso deve ser feito com responsabilidade, considerando **(i) a primazia da participação dos sindicatos nessa definição (art. 8º, inciso I, da CF/88)** e **(ii) o atendimento às peculiaridades regionais (art. 3º, inciso III, da CF/88)**, elementos que devem balizar a definição desse patamar salarial. Somente desse modo se evitarão os efeitos danosos aqui mencionados.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

Na linha do que assentaram os Ministros **Roberto Barroso** (Relator) e **Gilmar Mendes** em suas propostas de voto, **também entendo que a prévia negociação coletiva é condição procedimental para a fixação do piso salarial dos profissionais de enfermagem.**

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a **prevalência das convenções e dos acordos coletivos sobre as normas previstas na legislação ordinária**, tendo em vista, sobretudo, expressa previsão constitucional (art. 7º, incisos VI, XIII e XIV), “desde que assegurada a preservação dos direitos sociais de absoluta indisponibilidade, correspondentes ao patamar civilizatório mínimo assegurado pelo texto constitucional” (RE nº 590.415, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, julgado em 30/4/15, DJe de 29/5/2015; ADPF nº 381, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, red. do ac. Min. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, DJe de 28/4/23).

De fato, os instrumentos de negociação coletiva são reconhecidos e prestigiados pela Constituição de 1988 como **direitos dos trabalhadores**, tendo sido resguardada às categorias regularmente representadas por sindicatos a capacidade de dirimirem os próprios conflitos e de estabelecerem as regras às quais se sujeitarão as relações trabalhistas respectivas.

No que tange à fixação de pisos salariais mediante negociação coletiva, reitero a observação do Ministro **Roberto Barroso** na decisão ora sob referendo de que 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.

Destaco que se consolidou um sistema no qual as negociações e discussões acerca de pisos salariais ocorrem, tradicionalmente, de forma descentralizada e regionalizada, a partir do que dispõe a Lei Complementar nº 103/20, a qual permite que estados e DF instituem pisos

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

salariais na hipótese de inexistir lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Essa regionalização não é somente legítima, mas também necessária, notadamente no que tange à situação dos autos. **As diferentes 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 em cada UF, o que atrai a necessidade de que os pisos salariais da categoria sejam definidos regionalmente, em cada base territorial, seguindo-se as respectivas datas-bases.**

A Constituição de 1988 incluiu entre os objetivos da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades sociais e regionais. A consecução desse objetivo perpassa a consideração das peculiaridades regionais no enfrentamento das questões econômicas e sociais que emergem da realidade brasileira. Nesse quadro, qualquer aumento no patamar salarial dos profissionais de enfermagem deve ser avaliado de forma regional, com atenção às médias salariais ali vigentes e aos possíveis impactos para a atividade econômica, mediante negociação sindical.

O segundo ponto no qual meu voto se diferencia da proposta dos Ministros **Roberto Barroso (Relator)** e **Gilmar Mendes** é um **acréscimo relativo à abrangência do piso salarial para os estatutários**, ponto que foi suscitado pela Advocacia-Geral da União em audiência.

A matéria foi enfrentada no julgamento do RE com repercussão geral nº 1.279.765 (Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, julgamento em 27/4/23), relativo ao piso nacional dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias. No caso, discutiam-se quais parcelas seriam abrangidas pelo piso salarial da categoria. O Relator propôs a seguinte tese de julgamento:

“A expressão 'piso salarial' deve ser interpretada como a contraprestação pecuniária mínima paga ao profissional da categoria acrescida das verbas fixas, genéricas e permanentes, pagas indistintamente a toda a categoria, e que sejam desvinculadas de condições de trabalho específicas de cada

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

servidor, e não tenham por base critérios meritórios individuais.”

Ocorre que **o tema foi julgado pelo Plenário sem fixação da tese, o que deverá ocorrer em assentada posterior**, conforme consta da ata de julgamento. Portanto, trata-se de questão que ainda receberá uma definição do Tribunal.

Não obstante, considerando que estamos realizando um juízo destinado a acautelar diversos bens constitucionais em jogo (equilíbrio financeiro das entidades federativas e qualidade dos serviços de saúde), cumpre fixar um parâmetro, ainda que sujeito à confirmação no julgamento do mérito desse processo, para a fixação dos pisos salariais regionais. Colho esse parâmetro da própria redação da Lei nº 14.434/22, a qual prevê o seguinte:

“§ 1º O piso salarial previsto na Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, entrará em vigor imediatamente, assegurada a manutenção das **remunerações** e dos salários vigentes superiores a ele na data de entrada em vigor desta Lei, independentemente da jornada de trabalho para a qual o profissional ou trabalhador foi admitido ou contratado.”

Da dicção do texto legal, extrai-se que, no que tange aos servidores públicos, o piso é o patamar mínimo para a fixação da **remuneração**, e não do vencimento básico.

Por último, observo que, no dispositivo do voto conjunto apresentado, a possibilidade de redução da remuneração proporcionalmente à jornada de trabalho foi inserida no item ii (especificamente no tópico ii.c), o qual se refere aos servidores públicos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. No entanto, **o entendimento aplica-se a todos os servidores e também aos celetistas**.

Conforme aduziu Sua Excelência o Relator, o piso salarial corresponde ao valor mínimo a ser pago em função do cumprimento da jornada integral, prevista no art. 7º, inciso XIII, da Constituição de 1988.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

Tratando-se de jornada reduzida (carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais), o salário poderá ser reduzido proporcionalmente.

Por todo o exposto, **acompanho parcialmente o voto conjunto dos Ministros Roberto Barroso (Relator) e Gilmar Mendes, divergindo apenas quanto ao item III e acrescentando o item IV**, de modo que, em complemento àquele voto, fica assim a minha proposta:

“Diante do exposto, voto por referendar a decisão de 15.05.2023, que revogou parcialmente a medida cautelar, acrescida da complementação ora exposta, 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

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

(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 (ii);

(iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial deve ocorrer de forma regionalizada mediante negociação coletiva realizada nas diferentes bases territoriais e nas respectivas datas base, devendo prevalecer o negociado sobre o legislado, tendo em vista a preocupação com eventuais demissões e o caráter essencial do serviço de saúde. Sendo frustrada a negociação coletiva, caberá dissídio coletivo, de comum acordo (art. 114, § 2º, da CF/88), ou, independentemente deste, em caso de paralisação momentânea dos serviços promovida por qualquer das partes (art. 114, § 3º, da CF/88). A composição do conflito pelos Tribunais do Trabalho será pautada pela primazia da manutenção dos empregos e da qualidade no atendimento de pacientes, respeitada a realidade econômica de cada região.

(iv) o piso salarial se refere à remuneração global, e não ao vencimento-base, correspondendo ao valor mínimo a ser pago em função da jornada de trabalho completa (art. 7º, inc. XIII, da CF/88), podendo a remuneração ser reduzida proporcionalmente no caso de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais."

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.222

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS - CNSAÚDE

ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS (02462/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : HUGO SOUTO KALIL (29179/DF)

PROC.(A/S)(ES) : GABRIELLE TATITH PEREIRA (30252/DF)

PROC.(A/S)(ES) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA (40645/BA, 31546/DF)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS ; CNM

ADV.(A/S) : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA (52673/DF, 33940/RS, 49777/SC)

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAUDE

ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MEDICINA DIAGNOSTICA - ABRAMED

ADV.(A/S) : GRACE MARIA FERNANDES MENDONCA (09469/DF)

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM COFEN

ADV.(A/S) : ERICH ENDRILLO SANTOS SIMAS (15853/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CENTROS DE DIÁLISE E TRANSPLANTE ; ABCDT

ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ (29323/BA, 01503/A/DF, 103868/MG, 223511/RJ, 123771/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DAS SANTAS CASAS DE MISERICORDIA, HOSPITAIS E ENTIDADES FILANTROPICAS - CMB

ADV.(A/S) : SERGIO BERMUDEZ (65866/BA, 02192/A/DF, 10039/ES, 177465/MG, 017587/RJ, 64236A/RS, 33031/SP)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DO NORDESTE - FETESSNE

ADV.(A/S) : MIRCIA GOUVEIA FERREIRA DOS SANTOS (17631/PE)

AM. CURIAE. : FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA ENFERMAGEM

ADV.(A/S) : FELIPE BELLOZUPKO STREMEL (43717/DF)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ENFERMEIROS ; FNE

ADV.(A/S) : ANDRE LUIZ CAETANO (260917/SP)

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que referendava a decisão de 15.05.2023, que revogou parcialmente a medida cautelar, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da

Lei nº 14.434/2022, com exceção da expressão "acordos, contratos e convenções coletivas" constante do seu art. 2º, § 2º, para que seja implementado o 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 implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União; (iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, a menos que se convençione diversamente em negociação coletiva, a partir da preocupação com eventuais demissões. Quanto aos efeitos da presente decisão, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023; e, em relação aos profissionais referidos no item (iii), para os salários relativos ao período trabalhado a partir de 01.07.2023. O diferimento dos efeitos da lei em relação ao setor privado se destina a garantir o tempo para a adoção das ações e acordos necessários para que a medida cautelar deferida nestes autos cumpra integralmente o seu propósito, de evitar uma crise no setor de saúde, com repercussão indesejada sobre a manutenção de postos de trabalho e a qualidade do atendimento de saúde de toda a população"; e do voto do Ministro Edson Fachin, que divergia parcialmente do Relator, referendando apenas parcialmente a decisão apresentada, para, diante das novas condições jurídicas postas, revogar integralmente a decisão cautelar originalmente deferida, a fim de que todos os contratos da categoria de enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, sejam implementados, respeitando-se o piso salarial nacional, na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, e nos termos da Emenda Constitucional 127/2022 e da Lei 14.581/2023, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 19.5.2023 a 26.5.2023.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, que acompanhava o Ministro Roberto Barroso (Relator), pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 16.6.2023 a 23.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson

Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

03/07/2023

PLENÁRIO

**SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.222 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE,
HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS -
CNSAÚDE
ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : HUGO SOUTO KALIL
PROC.(A/S)(ES) : GABRIELLE TATITH PEREIRA
PROC.(A/S)(ES) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS
¿ CNM
ADV.(A/S) : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA
SILVEIRA
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA SAUDE
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MEDICINA
DIAGNOSTICA - ABRAMED
ADV.(A/S) : GRACE MARIA FERNANDES MENDONCA
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM COFEN
ADV.(A/S) : ERICH ENDRILLO SANTOS SIMAS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CENTROS DE
DIÁLISE E TRANSPLANTE ¿ ABCDT
ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DAS SANTAS CASAS DE
MISERICORDIA, HOSPITAIS E ENTIDADES
FILANTROPICAS - CMB

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

ADV.(A/S) :SERGIO BERMUDES
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAUDE DO NORDESTE - FETESSNE
ADV.(A/S) :MIRCIA GOUVEIA FERREIRA DOS SANTOS
AM. CURIAE. :FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA ENFERMAGEM
ADV.(A/S) :FELIPE BELLOZUPKO STREMEL
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ENFERMEIROS ; FNE
ADV.(A/S) :ANDRE LUIZ CAETANO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em face da Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, que altera 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.

O presente processo retornou à pauta virtual para julgamento do segundo referendo pelo Plenário da medida cautelar conferida pelo Ministro Relator Roberto Barroso.

A priori, ACOMPANHO A DIVERGÊNCIA INICIADA PELO MINISTRO DIAS TOFFOLI, APENAS ACRESCENDO AO ITEM (II) AS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR, DE MODO QUE, EM COMPLEMENTO ÀQUELE VOTO, FICA ASSIM A MINHA PROPOSTA:

(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) e entidades do terceiro setor com vínculo jurídico com o ente público, 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):

Por derradeiro, acompanho as demais proposições apresentadas

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

pelo voto divergente proferido pelo Ministro Dias Toffoli.

É como voto.

03/07/2023

PLENÁRIO

**SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.222 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE,
HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS -
CNSAÚDE
ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : HUGO SOUTO KALIL
PROC.(A/S)(ES) : GABRIELLE TATITH PEREIRA
PROC.(A/S)(ES) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS
¿ CNM
ADV.(A/S) : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA
SILVEIRA
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA SAUDE
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MEDICINA
DIAGNOSTICA - ABRAMED
ADV.(A/S) : GRACE MARIA FERNANDES MENDONCA
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM COFEN
ADV.(A/S) : ERICH ENDRILLO SANTOS SIMAS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CENTROS DE
DIÁLISE E TRANSPLANTE ¿ ABCDT
ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DAS SANTAS CASAS DE
MISERICORDIA, HOSPITAIS E ENTIDADES
FILANTROPICAS - CMB

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

ADV.(A/S) :SERGIO BERMUDES
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAUDE DO NORDESTE - FETESSNE

ADV.(A/S) :MIRCIA GOUVEIA FERREIRA DOS SANTOS
AM. CURIAE. :FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA ENFERMAGEM

ADV.(A/S) :FELIPE BELLOZUPKO STREMEL
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ENFERMEIROS ; FNE
ADV.(A/S) :ANDRE LUIZ CAETANO

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Acolho o acréscimo proposto pelo Ministro **Luiz Fux** ao **item II** do dispositivo do meu voto relativo às **entidades do terceiro setor com vínculo jurídico com o ente público**.

Assim, em complemento ao voto já proferido, fica assim a minha proposta:

“Diante do exposto, voto por referendar a decisão de 15.05.2023, que revogou parcialmente a medida cautelar, acrescida da complementação ora exposta, 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) e **entidades do terceiro setor com vínculo jurídico com o ente público**, bem como aos

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

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 (ii);

(iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial deve ocorrer de forma regionalizada mediante negociação coletiva realizada nas diferentes bases territoriais e nas respectivas datas base, devendo prevalecer o negociado sobre o legislado, tendo em vista a preocupação com eventuais demissões e o caráter essencial do serviço de saúde. Sendo frustrada a negociação coletiva, caberá dissídio coletivo, de comum acordo (art. 114, § 2º, da CF/88), ou, independentemente deste, em caso de paralisação momentânea dos serviços promovida por qualquer das partes (art. 114, § 3º, da CF/88). A composição do conflito pelos Tribunais do Trabalho será pautada pela primazia da manutenção dos empregos e da qualidade no atendimento de pacientes, respeitada a realidade econômica de cada região.

(iv) o piso salarial se refere à remuneração global, e não ao vencimento-base, correspondendo ao valor mínimo a ser

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

pago em função da jornada de trabalho completa (art. 7º, inc. XIII, da CF/88), podendo a remuneração ser reduzida proporcionalmente no caso de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais.”

É como voto.

03/07/2023

PLENÁRIO

**SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.222 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE,
HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS -
CNSAÚDE
ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : HUGO SOUTO KALIL
PROC.(A/S)(ES) : GABRIELLE TATITH PEREIRA
PROC.(A/S)(ES) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS
¿ CNM
ADV.(A/S) : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA
SILVEIRA
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA SAUDE
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MEDICINA
DIAGNOSTICA - ABRAMED
ADV.(A/S) : GRACE MARIA FERNANDES MENDONCA
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM COFEN
ADV.(A/S) : ERICH ENDRILLO SANTOS SIMAS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CENTROS DE
DIÁLISE E TRANSPLANTE ¿ ABCDT
ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DAS SANTAS CASAS DE
MISERICORDIA, HOSPITAIS E ENTIDADES
FILANTROPICAS - CMB

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

ADV.(A/S) :SERGIO BERMUDES
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DO NORDESTE - FETESSNE

ADV.(A/S) :MIRCIÁ GOUVEIA FERREIRA DOS SANTOS
AM. CURIAE. :FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA ENFERMAGEM

ADV.(A/S) :FELIPE BELLOZUPKO STREMEL
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ENFERMEIROS ; FNE
ADV.(A/S) :ANDRÉ LUIZ CAETANO

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde), contra a Lei n. 14.434, de 4 de agosto de 2022, que alterou a de n. 7.498/1986 e instituiu o piso salarial nacional dos cargos de Enfermeiro, Técnico de Enfermagem, Auxiliar de Enfermagem e Parteira.

Em 4 de setembro de 2022, o Relator, ministro Roberto Barroso, proferiu decisão monocrática mediante a qual concedeu a medida cautelar, suspendendo os efeitos da Lei n. 14.434/2022 até que sejam esclarecidos seus impactos sobre:

(i) a situação financeira de Estados e Municípios, em razão dos riscos para a sua solvabilidade. Intimando-se, para tal fim, o Ministério da Economia; os vinte e seis Estados-membros e o Distrito Federal; e a Confederação Nacional de Municípios (CNM);

(ii) a empregabilidade, tendo em vista as alegações plausíveis de demissões em massa. Intimando-se, para tal fim, o Ministério do Trabalho e Previdência e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS);

(iii) a qualidade dos serviços de saúde, pelo alegado risco

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

de fechamento de leitos e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos. Intimando-se, para tal fim, o Ministério da Saúde; o Conselho Nacional de Saúde (CNS); o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass); o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems); e a Federação Brasileira de Hospitais (FBH).

Sua Excelência considerou que a competência legislativa para definir pisos salariais é privativa da União, no que envolvida matéria relativa a direito do trabalho. Observou que os Estados e o Distrito Federal são competentes para editar pisos salariais regionais por força de delegação constante da Lei Complementar n. 103/2000 e que é possível a fixação de pisos via negociação coletiva. Anotou que a jurisprudência do Supremo é no sentido de os pisos salariais não se aplicarem aos servidores públicos que mantenham vínculo estatutário com a Administração. Registrou, no entanto, hipóteses nas quais há previsão expressa da competência do ente central para estipular pisos salariais para carreiras do serviço público. Entendeu que a Emenda Constitucional n. 124/2022 instituiu hipótese de fixação de piso salarial por norma da União, em favor dos profissionais de enfermagem.

Ponderou que a PEC n. 11/2022 surgiu com o objetivo de convalidar eventual vício de iniciativa do projeto de lei que daria origem à Lei n. 14.434/2022 – o qual foi sobrestado, sem envio à sanção presidencial, enquanto se aguardava a promulgação da Emenda. Registrou que essa intenção veio expressa na justificação da PEC, nada obstante a análise dessa circunstância tenha sido postergada para momento oportuno. Frisou que a discussão quanto às fontes de recursos criadas ou reservadas para o cumprimento do piso salarial pelos entes federados locais gera preocupação relevante, aludindo a informações apresentadas aos parlamentares pela Federação Nacional dos Enfermeiros (FNE) e pela Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB).

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

Explicitou que a preocupação com a situação financeira dos entes subnacionais deve orientar a apreciação do pedido cautelar. Remeteu a possíveis prejuízos decorrentes do risco de demissões em massa de profissionais de enfermagem, notadamente no setor privado, e ao prejuízo à manutenção da oferta de leitos e demais serviços hospitalares, inclusive no Sistema Único de Saúde (SUS). Concluiu haver relevantes dúvidas no que toca à adequação da medida para a consecução do propósito de homenagear e valorizar a categoria dos profissionais de enfermagem, além de considerável risco de virem a ocorrer externalidades negativas consistentes em fechamento de leitos e redução da oferta de serviços hospitalares essenciais, mesmo daqueles prestados por entidades privadas conveniadas ou contratadas no âmbito do SUS. Observou que os efeitos colaterais da implementação do piso podem impactar a promoção do princípio constitucional da busca pelo pleno emprego e do direito constitucional à saúde, ressaíndo contraindicada a análise pelo princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

Cuida-se, nos presentes autos, de segundo referendo na medida cautelar publicada em 15 de maio de 2023, a revogar, parcialmente, a anterior, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei n. 14.434/2022, com exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” constante do art. 2º, § 2º, para que seja implementado nos seguintes termos:

(i) em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei n. 14.434/2022;

(ii) em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias, bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, a implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

provenientes da assistência financeira da União; e

(iii) em relação aos profissionais celetistas em geral, a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei n. 14.434/2022, a menos que se convençione diversamente em negociação coletiva, a partir da preocupação com eventuais demissões.

O eminente Relator determinou que, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), os efeitos fossem produzidos na forma da Portaria n. 597, de 12 de maio de 2023, do Ministério da Saúde; ao passo que, para os profissionais citados no item (iii), se considerassem os salários relativos ao período trabalhado a partir de 1º de julho de 2023.

De forma complementar, em voto conjunto proferido por Sua Excelência e pelo ministro Gilmar Mendes, foram acrescentados os seguintes pontos:

(i) a eventual insuficiência da assistência financeira complementar aos entes subnacionais instaura o dever da União de providenciar crédito suplementar;

(ii) não se concretizando o aporte de recursos pela União, não subsiste a obrigação;

(iii) uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais; e

(iv) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deve ser precedida de negociação coletiva entre as partes, como exigência procedimental imprescindível, e não havendo acordo, incidirá a Lei nº 14.434/2022, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias.

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

Por ocasião do referendo anterior, havia consignado respeitosa divergência frente à posição externada pelo Ministro Relator, expressando confiança nos debates amadurecidos no Congresso Nacional, que ponderaram sobre a autonomia financeira e orçamentária dos entes subnacionais e, ainda, sobre os impactos da Lei n. 14.434/2022 no equilíbrio de mercado, na proteção do emprego, na manutenção de leitos hospitalares e na organização geral dos serviços de saúde.

Na oportunidade, constatei, nas informações prestadas pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, discussões acerca das consequências da plena vigência da lei, de modo que seria prudente em sede de cognição sumária que esta Corte confirmasse a presunção de constitucionalidade da norma, prestigiando a vontade do Parlamento.

O panorama neste segundo referendo sofreu algumas alterações.

Ante a ausência de indicação de adequada fonte de custeio da medida, a liminar referendada em 19 de setembro de 2022 **suspendeu os efeitos da Lei n. 14.434/2022.**

Todavia, considerando a superveniência da Emenda Constitucional n. 127/2022, da Lei n. 14.581/2023 (regulamentando a emenda) e da Portaria n. 597/2023/GM/MS, nova liminar **restabeleceu os efeitos daquela norma.**

De fato, os esforços dos Poderes Executivo e Legislativo, sob a legítima influência das próprias carreiras envolvidas na temática, mostraram-se importantes para a abertura de vias constitucionais e infraconstitucionais que permitissem uma solução adequada ao contexto.

Com efeito, a Emenda Constitucional n. 127, de 22 de dezembro de 2022, acrescentou os §§ 14 e 15 ao art. 198 da Constituição Federal,

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

asseverando competir à União, nos termos da lei, **prestar assistência financeira complementar** aos Estados, ao Distrito Federal, 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 SUS, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 do mesmo art. 198.

Tal norma estabeleceu, ainda – para além de outros dispositivos concernentes à responsabilidade fiscal –, que os recursos federais destinados aos pagamentos da assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal, 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 SUS, para o cumprimento dos pisos salariais de que tratam o § 12 do art. 198 **serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.**

Por sua vez, a Lei n. 14.581, de 11 de maio de 2023, abriu ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, **crédito especial no valor de R\$ 7.300.000.000,00** (sete bilhões e trezentos milhões de reais), para atender à específica rubrica de Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem (Lei n. 14.581/2023, art. 1º e Anexo).

Finalmente, a Portaria n. 597/2023/GM/MS fixou critérios e parâmetros relacionados à **transferência de recursos para a assistência financeira complementar da União** destinada ao cumprimento dos pisos salariais nacionais de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras no exercício de 2023, prevendo metodologia de cálculo do indicador de participação relativa dos entes federados, fator de distribuição (num rateio calculado de forma que todos os Municípios fossem contemplados com o repasse) e Anexo III, detalhando Estado por

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

Estado, Município por Município, o total de recursos destinados e o valor de cada uma das nove parcelas a serem transferidas pela União.

Cumpre ressaltar que a assistência financeira complementar da União significa a divisão de recursos de acordo com critérios socioeconômicos e demográficos, a fim de que todos os entes subnacionais, nomeadamente Municípios e até mesmo Estados com orçamentos mais enxutos, possam pagar o piso aos profissionais. É dizer, caberá ao ente central transferir ajuda financeira que suplemente a quitação parcial já realizada por Estados e Municípios até que se atinja o piso estabelecido, o que, aliás, consta do Anexo da citada Portaria.

Diante desse panorama, a decisão ora em referendo **confirma a constitucionalidade da implementação do piso salarial** quanto aos três grandes grupos de trabalhadores alcançados pelo diploma legal questionado: (i) servidores públicos civis da União, de autarquias e fundações públicas federais; (ii) servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias e fundações, bem como profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS; e (iii) profissionais celetistas em geral.

No que toca ao primeiro grupo, não vejo maiores complicações, tendo em conta que a lei federal definidora do piso vincula-o, de imediato, às administrações direta e indireta da União, com seus respectivos orçamentos.

Relativamente ao segundo, desde logo, reputo ser de grande relevância a observação feita pelo ministro Luiz Fux, e adicionada ao voto do ministro Dias Toffoli, acrescentando, nesta lista de servidores, aqueles de **entidades do terceiro setor que mantenham vínculo jurídico com o ente público.**

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

Para que não ocorra ingerência federal indevida nas finanças dos entes subnacionais, na linha do que decidido pelo Plenário na ADI 4.848, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 5 de maio de 2021, e na esteira dos debates travados, em abril deste ano, no RE 1.279.765, Tema n. 1.132/RG, a decisão do Relator e do voto conjunto com o ministro Gilmar Mendes quanto a essa hipótese assentou a constitucionalidade do piso salarial, desde que a diferença resultante do pagamento do piso salarial nacional seja coberta por recursos provenientes da assistência financeira da União, **o que, aliás, está garantido pelas modificações legislativas publicadas com esse propósito.**

Quanto ao ponto, entretanto, faço ressalva ao seguinte trecho do voto conjunto de Suas Excelências:

[...] eventual insuficiência da assistência financeira complementar [...] 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 [subnacionais].

Ante os princípios da separação dos Poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela frente às soluções encontradas no debate legislativo e nas discussões técnicas por ocasião da elaboração e da implementação de políticas públicas. Essa foi a orientação adotada pelo Plenário no julgamento da ADPF 825, ocasião em que fui designado Redator do acórdão.

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

O Poder Judiciário deve atuar, em princípio, com deferência em relação às decisões técnicas formuladas por órgãos governamentais, máxime em razão da maior capacidade institucional para o equacionamento da discussão. Nesse sentido: SL 1.425 AgR, ministro Luiz Fux (Presidente), Plenário, *DJe* de 2 de junho de 2021; e SS 5.564 AgR, ministro Luiz Fux (Presidente), Plenário, *DJe* de 27 de junho de 2022.

Sob esse prisma, pondero ser a melhor e mais prudente solução que esta Corte, por ora, se abstenha de apontar quais fontes de recursos poderiam ser utilizadas no orçamento público para os efeitos da Lei n. 14.434/2022.

Noutro giro, acompanho o voto conjunto dos ministros Roberto Barroso e Gilmar Mendes e o voto do ministro Dias Toffoli quanto à ponderação de que o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais, por ser essa a interpretação constitucionalmente adequada da cláusula final do art. 2º, § 1º, da Lei n. 14.434/2022, tanto aos servidores estatutários quanto aos trabalhadores celetistas.

O voto do ministro Dias Toffoli ressalta, outrossim, que o art. 2º, § 1º, da Lei n. 14.434/2022, relativamente aos profissionais do setor público, assegura a manutenção das **remunerações** e dos **salários** vigentes superiores ao piso, na data de entrada em vigor da lei. A própria norma, portanto, registra as parcelas abrangidas como piso salarial, não limitando, por exemplo, a contraprestação pecuniária mínima aos “vencimentos”.

Finalmente, no que tange ao terceiro grupo de trabalhadores alcançados pela Lei n. 14.434/2022, de acordo com o voto conjunto apresentado pelos ministros Roberto Barroso e Gilmar Mendes, a implementação do piso salarial nacional deverá ser precedida de

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

negociação coletiva entre as partes, como exigência procedimental imprescindível, levando-se em conta a preocupação com demissões em massa ou prejuízos para os serviços de saúde. Não havendo acordo, incidirá a norma, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de publicação da ata deste julgamento.

Em divergência, o ministro Dias Toffoli assinala que:

[...] a implementação do piso salarial deve ocorrer de forma regionalizada mediante negociação coletiva realizada nas diferentes bases territoriais e nas respectivas datas base, devendo prevalecer o negociado sobre o legislado, tendo em vista a preocupação com eventuais demissões e o caráter essencial do serviço de saúde. Sendo frustrada a negociação coletiva, caberá dissídio coletivo, de comum acordo (art. 114, § 2º, da CF/88), ou, independentemente deste, em caso de paralisação momentânea dos serviços promovida por qualquer das partes (art. 114, § 3º, da CF/88). A composição do conflito pelos Tribunais do Trabalho será pautada pela primazia da manutenção dos empregos e da qualidade no atendimento de pacientes, respeitada a realidade econômica de cada região.

Acompanho, no ponto, Sua Excelência, considerando que esse posicionamento reforça a autonomia sindical e as singularidades de cada Região do País.

A meu ver, o estímulo à negociação coletiva não apresenta descompasso com a tese fixada pelo Supremo no julgamento do ARE 1.121.633, revelador do Tema n. 1.046/RG: *“São constitucionais os acordos e as convenções coletivas que, ao considerarem a adequação setorial negociada, pactuem limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas, independentemente da explicitação especificada de vantagens compensatórias, desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis.”*

Noutros termos, o incentivo constitucional à negociação coletiva (CF,

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

art. 7º, XXVI) encontra limites apenas no que toca a direitos indeclináveis, que não poderiam ser objeto de maiores ajustes, modulações ou escalonamentos.

Assim, no âmbito privado, é possível que, a par da regulação por lei, seja possível a negociação coletiva, possibilidade que atende às mais diversas realidades socioeconômicas de cada Região e/ou Estado da Federação, como muito bem frisou o ministro Dias Toffoli.

Isso também evitará fundado receio quanto a possíveis desempregos no setor, pois, não raro, métodos adequados de resolução de conflitos tendem a melhor atender às especificidades e características das partes envolvidas, em atenção às suas necessidades e possibilidades.

No exemplo do direito a piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho (CF, art. 7º, V), cumpre notar que, há mais de duas décadas, o art. 1º da Lei Complementar n. 103, de 14 de julho de 2000, já sinalizava a possibilidade de ser definido por convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Esse diploma autorizou os Estados e o Distrito Federal a instituírem pisos salariais para empregados que não tivessem o direito resguardado em lei federal, **convenção ou acordo coletivo de trabalho**. Não há dúvida, portanto, de que negociações podem ter lugar nessa temática, e, por óbvio, havendo ameaça ou violação constatada a direito indisponível, o Poder Judiciário pode ser acionado. É o que se depreende da ADI 4.364, Plenário, ministro Dias Toffoli, *DJe* de 16 de maio de 2011; e da ADI 6.223, Plenário, Redator do acórdão o ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 16 de dezembro de 2021.

Ademais, como se trata de exame da matéria em cognição sumária, conforme havia me manifestado no julgamento do primeiro referendo, é possível a reanálise posterior do tema, na medida em que mudanças de

ADI 7222 MC-REF-SEGUNDO / DF

ordem social, econômica ou mesmo política podem levar a uma reapreciação de questões por esta Corte, mormente ao se tratar de controle concentrado de constitucionalidade. Ora, pondero que a cristalização ou eternização de um julgado em ações voltadas a declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei poderá não ser adequada à sociedade, sendo possível que haja reexame e readequação.

Ainda, a concessão da liminar não impede que, por ocasião do mérito, após a oitiva de todas as entidades interessadas, muitas delas na qualidade de *amici curiae*, a Corte possa reavaliar o caso, desta vez com mais elementos de cognição (a exemplo de outros estudos orçamentários).

A decisão do eminente Relator – complementada com as razões conjuntas levantadas pelo ministro Gilmar Mendes – e os demais votos autorizam o pagamento dos pisos salariais de todos os servidores públicos e de todos os empregados celetistas alcançados pela legislação, consideradas as peculiaridades de cada grupo, em harmonia com a jurisprudência do Supremo.

Percebo que, na maior parte dos aspectos abordados, minha compreensão se alinha à do ministro Dias Toffoli, naquilo que abrange as mesmas premissas do voto conjunto dos ministros Roberto Barroso e Gilmar Mendes, e, de outro lado, naquilo que diverge das propostas do eminente Relator.

Do exposto, sem prejuízo de eventual retomada da discussão por ocasião do julgamento definitivo desta ação direta, **acompanho o voto do ministro Dias Toffoli para referendo da liminar.**

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.222

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS - CNSAÚDE

ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS (02462/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : HUGO SOUTO KALIL (29179/DF)

PROC.(A/S)(ES) : GABRIELLE TATITH PEREIRA (30252/DF)

PROC.(A/S)(ES) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA (40645/BA, 31546/DF)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS ; CNM

ADV.(A/S) : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA (52673/DF, 33940/RS, 49777/SC)

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAUDE

ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MEDICINA DIAGNOSTICA - ABRAMED

ADV.(A/S) : GRACE MARIA FERNANDES MENDONCA (09469/DF)

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM COFEN

ADV.(A/S) : ERICH ENDRILLO SANTOS SIMAS (15853/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CENTROS DE DIÁLISE E TRANSPLANTE ; ABCDT

ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ (29323/BA, 01503/A/DF, 103868/MG, 223511/RJ, 123771/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DAS SANTAS CASAS DE MISERICORDIA, HOSPITAIS E ENTIDADES FILANTROPICAS - CMB

ADV.(A/S) : SERGIO BERMUDEZ (65866/BA, 02192/A/DF, 10039/ES, 177465/MG, 017587/RJ, 64236A/RS, 33031/SP)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DO NORDESTE - FETESSNE

ADV.(A/S) : MIRCIA GOUVEIA FERREIRA DOS SANTOS (17631/PE)

AM. CURIAE. : FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA ENFERMAGEM

ADV.(A/S) : FELIPE BELLOZUPKO STREMEL (43717/DF)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ENFERMEIROS ; FNE

ADV.(A/S) : ANDRE LUIZ CAETANO (260917/SP)

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que referendava a decisão de 15.05.2023, que revogou parcialmente a medida cautelar, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da

Lei nº 14.434/2022, com exceção da expressão "acordos, contratos e convenções coletivas" constante do seu art. 2º, § 2º, para que seja implementado o 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 implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União; (iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, a menos que se convençione diversamente em negociação coletiva, a partir da preocupação com eventuais demissões. Quanto aos efeitos da presente decisão, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023; e, em relação aos profissionais referidos no item (iii), para os salários relativos ao período trabalhado a partir de 01.07.2023. O diferimento dos efeitos da lei em relação ao setor privado se destina a garantir o tempo para a adoção das ações e acordos necessários para que a medida cautelar deferida nestes autos cumpra integralmente o seu propósito, de evitar uma crise no setor de saúde, com repercussão indesejada sobre a manutenção de postos de trabalho e a qualidade do atendimento de saúde de toda a população"; e do voto do Ministro Edson Fachin, que divergia parcialmente do Relator, referendando apenas parcialmente a decisão apresentada, para, diante das novas condições jurídicas postas, revogar integralmente a decisão cautelar originalmente deferida, a fim de que todos os contratos da categoria de enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, sejam implementados, respeitando-se o piso salarial nacional, na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, e nos termos da Emenda Constitucional 127/2022 e da Lei 14.581/2023, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 19.5.2023 a 26.5.2023.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, que acompanhava o Ministro Roberto Barroso (Relator), pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 16.6.2023 a 23.6.2023.

Decisão: Por 8 votos a 2, o Tribunal referendou 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 (ii); c) uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais", vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber. Pelo voto médio, referendou também o seguinte item da decisão: "(iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deverá ser precedida de negociação coletiva entre as partes, como exigência procedimental imprescindível, levando em conta a preocupação com demissões em massa ou prejuízos para os serviços de saúde. Não havendo acordo, incidirá a Lei nº 14.434/2022, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação da ata deste julgamento [...] Quanto aos efeitos da presente decisão, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023", vencidos os Ministros Dias Toffoli, Luiz Fux, Nunes Marques e Alexandre de Moraes. Tudo nos termos do voto conjunto do Ministro Luís Roberto Barroso (Relator) e do Ministro Gilmar Mendes. Proclamação realizada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário