



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ROBERTO BARROSO, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 7.222.

REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS - CNSAÚDE.
INTERESSADOS: CONGRESSO NACIONAL.
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

(Processo SF nº 00200.014576/2022-11)

ADI 7222. Piso nacional da enfermagem. Contradições, omissões e obscuridades do acórdão. Embargos de declaração com efeitos infringentes. Urgência na análise do recurso pelo Plenário. Insegurança jurídica. Assistência financeira complementar. Natureza do piso nacional e parcelas abrangidas em seu cômputo. Jornada semanal de 36 a 40 horas semanais. Impossibilidade de se considerar 44 horas semanais. Aplicação imediata ao setor privado. Restabelecimento dos efeitos da Lei n. 14.434/2022 sem condicionantes. Pelo provimento dos embargos.

O **SENADO FEDERAL**, por meio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, dos artigos 31, 80 e 205 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (anexo ao Ato da Comissão Diretoria nº 14, de 2022), que recebe comunicações no endereço eletrônico advocacia@senado.leg.br, vem apresentar, nos termos do art. 1022, I e II, do Código de Processo Civil e art. 337 do RISTF, os seguintes

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO COM EFEITOS INFRINGENTES

em face de acórdão deste Tribunal proferido nos autos da ADI nº 7.222, que revogou parcialmente a medida cautelar anteriormente deferida e determinou que fossem restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434/2022, acrescidos, porém, de condicionantes que alteram significativamente o conteúdo das normas trazidas pelo referido diploma legal.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

I. SÍNTESE DA DEMANDA E DAS DECISÕES CAUTELARES.

Em 04 de setembro de 2022, o ministro Roberto Barroso, concedeu medida cautelar para suspender os efeitos da Lei nº 14.434/2022, até que fossem esclarecidos os seus impactos sobre: (i) a situação financeira de Estados e Municípios, em razão dos riscos para a sua solvabilidade; (ii) a empregabilidade, tendo em vista as alegações plausíveis de demissões em massa; e (iii) a qualidade dos serviços de saúde, pelo alegado risco de fechamento de leitos e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos. A referida liminar foi referendada pelo Tribunal Pleno do STF no dia 19 de setembro de 2022.

Para solucionar o impasse instaurado com a decisão do STF, foi aprovada a EC nº 127/2022, no dia 30 de dezembro de 2022, com vistas a que a União preste assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira.

No dia 15 de maio de 2023, o ministro Roberto Barroso revogou parcialmente a medida cautelar anterior que suspendia a Lei nº 14.434/2022, tendo permanecido suspensa a expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” prevista no artigo 2º, § 2º, da Lei nº 14.434/2022 (determinando que tais instrumentos deveriam respeitar o piso, considerada ilegal e ilícita a sua desconsideração ou supressão). Tal nova liminar foi submetida a referendo plenário virtual, cujo julgamento foi encerrado no último dia 30 de junho. A ata da decisão já foi publicada nos seguintes termos:

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



SENADO FEDERAL

Advocacia do Senado Federal

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

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 (si); 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.

O principal fundamento apresentado para a concessão da primeira medida cautelar suspendendo o piso dizia respeito ao impacto na situação financeira dos Estados e Municípios. Quanto a esse ponto, na nova decisão, o ministro relator entendeu que a edição da EC nº 127/2022 trouxe medidas para viabilizar o cumprimento dos pisos salariais, notadamente a competência da União para prestar assistência financeira complementar. Nas palavras do ministro, tratou-se de uma “providência relevante”, mas que configurou apenas um “primeiro passo”, dada a necessidade de lei para concretizar a referida assistência financeira complementar.

Tal requisito só foi integralmente atendido com a Lei nº 14.581/2023, que abriu crédito especial no valor de R\$ 7,3 bilhões. Tais providências formaram o fato



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

novo a justificar a revisão da medida cautelar deferida, tendo a legislação previsto as condições para que a União realize a transferência dos recursos destinados ao custeio do incremento salarial em cumprimento ao piso para entes subnacionais.

Entretanto, considerando a suspeita de que o financiamento instituído pela EC nº 127/2022 e pela Lei nº 14.581/2023 não seja suficiente, o ministro entendeu que “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”, sem prejuízo de que a implementação ocorra no montante previsto pela Lei nº 14.434/2022 pelos entes que tiverem tal possibilidade, à luz da sua conjuntura econômico-financeira.

No que diz respeito ao setor privado, o ministro entendeu que o financiamento instituído pela União não atenua o impacto que fundamentou a concessão da medida cautelar que tinha suspenso o piso, notadamente a probabilidade de demissões em massa de profissionais da enfermagem e o prejuízo à manutenção da oferta de leitos e demais serviços hospitalares. No entanto, por força do princípio da igualdade, entendeu que não seria razoável a distinção de tratamento entre profissionais da mesma categoria. Além disso, considerou que a criação do piso em questão foi amplamente referendada pelos poderes representativos, o que incrementa o ônus argumentativo do Poder Judiciário para manter a suspensão da medida.

Com isso, concluiu por revogar medida cautelar também em favor dos profissionais da enfermagem do setor privado em geral, mas ressalvou “a possibilidade de que, em negociações coletivas, se convencie diferentemente da lei, tendo em vista a preocupação com eventuais demissões”. Citando o decidido no ARE nº 1.121.633 (que reputou constitucionais os acordos e convenções coletivas que, ao considerarem a adequação setorial negociada, pactuem limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas, desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis), fundamentou que a fixação de piso salarial nacional por lei federal não constitui direito absolutamente indisponível. Dessa forma, reputou que o acordo ou a convenção coletiva que reduza o valor do piso deverá prevalecer sobre o legislado, em prestígio



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

à autonomia coletiva da vontade. No ponto, considerou o acentuado risco de demissões em massa e o disposto no art. 7º, incisos I e XXVI, da Constituição.

De acordo com o voto, o art. 7º, inciso V, da Constituição – pelo qual é direito dos trabalhadores urbanos e rurais piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho – não prevê que o piso seja necessariamente nacional e unificado, como no caso do salário mínimo (art. 7º, inciso IV, da Constituição). Então, para viabilizar que o valor do piso previsto pelo legislador possa ser suplantado por previsão em sentido diverso eventualmente constante de norma coletiva, mantiveram-se suspensos os efeitos da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas”, constante do art. 2º, § 2º, da Lei nº 14.434/2022.

No voto complementar conjunto apresentado com o ministro Gilmar Mendes, foram adicionados 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.

Comungaram deste entendimento os Ministros Gilmar Mendes (voto conjunto), Carmen Lúcia e André Mendonça.

O entendimento de parte dos ministros que ficaram vencidos (Dias Toffoli, Alexandre de Moares, Luiz Fux e Nunes Marques) foi no sentido de que a Lei nº 14.434/2022 não seria aplicável ao setor privado, e que somente a negociação coletiva permitiria a fixação do piso, permitida a negociação “regionalizada” de valores. A outra parte vencida dos ministros (Edson Fachin e Rosa Weber) entendeu pela aplicação imediata do piso a todos, ao setor público e privado, nos termos da lei.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

O Ministro Roberto Barroso, tendo em vista a ausência de maioria de qualquer dos entendimentos expostos, adotou a sistemática de voto médio para redigir a decisão ora embargada.

II. DA TEMPESTIVIDADE DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

A decisão de julgamento (ata) foi publicada no DJe em 12 de julho de 2023 e o acórdão foi divulgado em 24 de agosto de 2023 e publicado no DJe no 25 de agosto de 2022, de modo que são tempestivos os embargos de declaração opostos pelo Senado Federal na data de 31 de agosto de 2023.

Há que se considerar que (1) a decisão estabelece condicionantes para o cumprimento imediato do piso nacional em relação aos servidores públicos, condicionantes essas que afetam a eficácia do piso nacional aprovado pelo Congresso Nacional e (2) a decisão fixa o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação da ata de julgamento, para a realização de acordo ou convenção coletiva para os profissionais celetistas em geral, como exigência procedimental imprescindível, de modo que se faz urgente trazer ao conhecimento desta Suprema Corte as inúmeras contradições, obscuridades e omissões do acórdão, com o objetivo de que sejam analisados os embargos de declaração com urgência, restabelecendo-se na íntegra os termos da Lei nº 14.434/2022, como medida de direito e de justiça.

III. DAS INÚMERAS CONTRADIÇÕES, OMISSÕES E OBSCURIDADES DA DECISÃO – COMPILADA COMO VOTO MÉDIO – RESULTANTE DO JULGAMENTO VIRTUAL DE REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR.

A decisão do Supremo Tribunal Federal tomada por voto médio apresenta inúmeras contradições, omissões e obscuridades que, uma vez sanadas, levarão à sua modificação, determinando a aplicação plena e imediata da Lei nº 14.434/2022, conforme se passa a expor.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

III.1. Obscuridade ou contradição decorrente do deferimento de medida cautelar sem a clara formação de maioria. Consolidação parcial da decisão de julgamento por voto médio quanto à tese vencedora. Ausência de previsão legal. Necessidade de observância do quórum legal – maioria absoluta – para o deferimento de medida cautelar que suspenda a presunção de constitucionalidade de lei nacional. Aplicação do art. 10 da Lei n. 9.868/1999. Nítida atividade legislativa do Poder Judiciário. Violação do princípio da separação de poderes.

Nos termos relatados acima, **não houve a formação de maioria em relação à tese jurídica consolidada como vencedora**, porque a decisão levou em consideração somente os votos de 4 ministros: Roberto Barroso, Cármen Lúcia, Gilmar Mendes e André Mendonça, estando, portanto, o deferimento das condicionantes da medida cautelar, que apresentam claro conteúdo aditivo em relação à medida cautelar anteriormente referendada pelo Plenário, em desconformidade com o disposto no art. 10, *caput*, da Lei n. 9.868/1999, ao menos em relação ao item iii.

Diante das divergências dos votos apresentados pelos Ministros no julgamento virtual, não há clareza de que houve a formação da maioria para os elementos complementares (ou para as condicionantes) fixadas no voto conjunto complementar.

Isso porque os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber votaram pela revogação integral da liminar, “*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*”¹

Os Ministros Dias Toffoli, Alexandre de Moraes, Luiz Fux e Nunes Marques votaram no sentido de revogar parcialmente a medida cautelar, acrescida das implementações constantes dos itens i e ii (a, b e c), a fim de que sejam restabelecidos

¹ Trecho do voto do Min. Edson Fachin.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

os efeitos da Lei nº 14.434/2022, à exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” (art. 2º, § 2º), abrindo divergência quanto ao item iii, no sentido de que o “*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*”²”.

Percebe-se que não há consenso quanto à concessão da medida cautelar em relação às complementações do voto conjunto complementar, em especial quanto ao item iii, em face do qual não houve referendo – ao menos não nos termos do voto conjunto – pelos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes, Luiz Fux e Nunes Marques. Em outras palavras, há 6 (seis) votos que não referendaram o voto complementar quanto ao item iii, não existindo fundamento jurídico válido para a prevalência do voto médio quanto a este ponto.

Ademais, a solução adotada pelo STF, **de dividir as normas do diploma legal e determinar como e quando cada uma delas terá eficácia caracteriza verdadeira atividade legislativa por parte do Poder Judiciário**, em substituição a todo o processo legislativo e a todos os debates realizados no âmbito do Congresso Nacional, os quais contaram com a ampla participação dos atores envolvidos, seja dos entes subnacionais, seja dos trabalhadores da saúde, seja das entidades privadas do setor, e que culminaram na melhor solução possível para a implementação do piso da enfermagem.

Parece não ser possível formar uma maioria em retalhos, especialmente em processos de controle concentrado de constitucionalidade. As leis aprovadas pelo Congresso Nacional gozam de presunção de constitucionalidade, sendo a interferência do STF na aplicação dessas leis excepcionalíssima, reservada para casos de inconstitucionalidade ostensiva. Conforme entendimento do próprio Min. Roberto Barroso, a norma em questão foi amplamente referendada pelos poderes representativos, o que incrementa o ônus argumentativo do Poder Judiciário para limitar e condicionar a sua eficácia, mormente em sede de exame de medida cautelar.

² Trecho do voto do Min. Dias Toffoli.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A despeito de tal afirmação, o voto conjunto complementar altera significativamente o conteúdo e os objetivos dos preceitos impugnados e cria diversas condicionantes que não foram estabelecidas pelo Poder Legislativo, mostrando-se também contraditório quanto a este ponto, porque convola esta Corte em legislador positivo, indicando inclusive de onde devem ser retirados os recursos orçamentários para a complementação do piso nacional da enfermagem (emendas parlamentares, inclusive de relator-geral), em flagrante violação ao princípio da separação de poderes.

Diante do exposto, (1) não há clareza quanto à formação de maioria para o deferimento da medida cautelar quanto às complementações do voto conjunto (que têm conteúdo aditivo em relação à cautelar anterior), em especial quanto ao item iii; (2) não há clareza quanto ao fundamento legal nem quanto aos parâmetros para a definição do “voto médio” e; (3) há clara contradição no voto do Ministro relator ao expressar o amplo debate do tema no Poder Legislativo e, ato contínuo, reescrever a Lei, criando condicionantes não fixadas pelo legislador e que, conforme se demonstrará a seguir, alteram a eficácia social do piso nacional da enfermagem.

III.2. Omissão no enfrentamento do status constitucional do piso da enfermagem. Harmonização dos preceitos constitucionais. Deveres constitucionais impostos aos entes federativos no custeio da saúde. Sistema único e integrado. Assistência financeira complementar. Ausência de violação ao princípio federativo. Implementação de direitos sociais. Vedação de retrocesso.

Há que se esclarecer, primeiramente, que o piso nacional da enfermagem foi constitucionalizado por meio da Emenda Constitucional n. 127/2022, mediante a previsão, no art. 198, § 12, que lei federal “instituirá pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, **a serem observados por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado**”.

A Constituição Federal de 1988 dispensou um tratamento detalhado e diferenciado ao sistema de saúde, diante da relevância dos bens jurídicos tutelados,



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

que envolvem diretamente a vida e a saúde de todas e de todos os cidadãos brasileiros. Não apenas a competência administrativa é comum (art. 23, inc. II), quanto a competência legislativa é concorrente (art. 24, inc. XII). E há um sofisticado *design* constitucional do sistema de saúde que impõe ao “Estado” (art. 196) e ao “Poder Público” (art. 197) como um todo prover ações e serviços públicos de saúde, mediante uma rede regionalizada e hierarquizada, organizada em sistema único (art. 198), que será financiado, nos termos do art. 195, **com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.**

Portanto, afirmar que a implementação por norma constitucional de políticas públicas de caráter nacional – como no caso excepcional do piso nacional de enfermagem – viola o princípio federativo é ignorar, ou recusar validade, às normas constitucionais que estruturam todo o sistema **único** de saúde.

A disciplina constitucional do piso nacional da enfermagem impõe ao intérprete a harmonização dos preceitos constitucionais, mais especificamente na linha do federalismo cooperativo, até porque o custeio do sistema único de saúde já decorre de uma ação conjunta e estruturada de todos os entes federados, mediante repasses obrigatórios da União para estados e municípios, e dos estados para os municípios.

E a Constituição estabelece que “a lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos” (art. 195, § 10).

Ou seja, o constituinte prevê que compete ao legislador ordinário – no caso o Congresso Nacional – estabelecer os critérios de transferência de recursos. E também o § 14 do art. 198 da Constituição determina que “compete à União, **nos termos da lei**, prestar **assistência financeira complementar** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo”.

Não há que se falar, portanto, em violação ao princípio federativo.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

E tampouco se há falar em intervenção indevida na livre-iniciativa, enquanto princípio estruturante da atividade econômica. Toda atividade estatal de regulação configura intervenção na autonomia privada, que se legitima enquanto baliza necessária para a vida em sociedade, notadamente quando se está a tratar de hipótese de efetivação de direitos fundamentais individuais e sociais, como no caso presente, em que se está a estabelecer um piso salarial nacional para as categorias dos enfermeiros, técnicos, auxiliares e parteiros, como fruto de uma luta política de valorização e reconhecimento da importância do trabalho dessas categorias, que foi amplamente acolhida pelo Congresso Nacional ao aprovar a Lei n. 14.434/2022, a EC n. 127/2022 e a Lei n. 14.581/2023.

Não há sentido algum em se vincular a implementação da diferença resultante do piso nacional da enfermagem tão somente ao quanto disponibilizado pela União a título de “assistência financeira complementar”, porquanto o sistema único de saúde já contempla diversas fontes de receita e de transferência de recursos, cujos montantes são anualmente fixados em leis orçamentárias. Definir fontes de receita para o custeio da saúde é também competência legislativa dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e não somente da União.

Não obstante, a EC n. 127/2022 assegurou, em seu art. 3º, a fonte de receitas para o pagamento do piso nacional da enfermagem nos exercícios de 2023 a 2027 a partir do superávit dos fundos públicos do Poder Executivo.

Está-se diante de uma situação em que o **legislador constituinte derivado** assegura direito social, fruto de uma ampla luta política por direitos, reconhecida por toda a sociedade, e em que o Poder Judiciário interfere para retroceder na implementação desse direito social por narrativas decorrentes de “insuficiência orçamentária” dos entes subnacionais e “risco de demissões em massa” e de “fechamento de leitos” na iniciativa privada.

Eis os argumentos trazidos pelo próprio Ministro Roberto Barroso para condicionar os efeitos da Lei nº 14.434/2023: (i) a situação financeira de Estados e Municípios, em razão dos riscos para a sua solvabilidade; (ii) a empregabilidade, tendo



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

em vista as alegações plausíveis de demissões em massa; e (iii) a qualidade dos serviços de saúde, pelo alegado risco de fechamento de leitos e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos.

Quanto ao primeiro argumento, os meios para a implementação da lei foram dados com a aprovação da EC nº 127/2022, que contém a previsão de recursos orçamentários para que a União preste assistência financeira complementar aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e às entidades filantrópicas, e que alterou o art. 5º da EC nº 109/2021, para estabelecer o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais nacionais nos exercícios de 2023 a 2027.

Quanto ao segundo argumento, do setor privado, os alardeados riscos devem ser sopesados cuidadosamente, especialmente se embasarem suspensão dos efeitos de norma fruto de processo legislativo livre de qualquer vício.

Não se está a negar que os custos das instituições privadas de saúde aumentarão no caso de aplicação do piso nacional dos profissionais de enfermagem. A questão relevante, e que não foi analisada no voto vencedor, é que esse custo será repassado aos consumidores de serviços privados de saúde, tendo em vista que os custos serão repassados ao usuário final, seja no pagamento da fatura hospitalar, seja nas mensalidades dos planos de saúde.

Se os argumentos de “risco de demissões em massa” e de “fechamento de leitos” forem considerados sem a devida cautela, todos os aumentos na cadeia de prestação de serviços de saúde são passíveis de causar a falência de instituições e a perda de empregos.

Veja-se que a Agência Nacional de Saúde define anualmente os limites de reajustes dos planos de saúde em razão do impacto de fatores como a inflação, o aumento ou queda da frequência de uso do plano de saúde e os custos dos serviços médicos e dos insumos, como produtos e equipamentos médicos.

A própria Associação Nacional de Hospitais Privados – ANAHP, em nota à imprensa, afirmou que o maior impacto da implementação do piso nacional se dá no



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

setor público – SUS e que terá um custeio compartilhado pela sociedade, por meio do custeio de planos de saúde:³

Os serviços de saúde vivem no Brasil de duas fontes de financiamento: o Sistema Único de Saúde (SUS) e os valores pagos aos planos de saúde. Nos dois casos, a lei sancionada transferiu a conta para o já fragilizado sistema de saúde do Brasil, e para as pessoas e empresas que pagam planos de saúde. E, pior: exige que, especialmente prestadores menores, como clínicas e pequenos hospitais e Santas Casas — maioria absoluta no país — busquem recursos que não possuem para o pagamento imediato da lei.

Ademais, os dados apresentados pela ANAHP em grupo de trabalho instituído durante a tramitação legislativa na Câmara dos Deputados,⁴ relacionados a 2020, mostram que os impactos para o setor privado são distintos conforme as diferentes regiões do país, sendo o salário médio praticado, no caso dos enfermeiros, superior ao piso nacional aprovado, havendo maior impacto no caso dos técnicos e auxiliares de enfermagem.

De outro lado, o Relatório de Emprego na Cadeia Produtiva de Saúde do Instituto de Estudos de Saúde Suplementar, Edição n. 58, data-base março de 2022,⁵ mostra que em março de 2022, o número de pessoas empregadas na cadeia produtiva da saúde foi de 4 milhões e 694 mil, considerando setor público e privado e empregos diretos e indiretos. Esse montante resulta do crescimento de 0,9% em relação a dezembro de 2021 (3 meses). O Relatório também aponta que:

“O setor privado da cadeia da saúde registrou 3.242.029 pessoas empregadas em 2020 (Tabela 1) e esse número cresceu 13,3% até 2022, atingindo o valor de 3.672.395. Em média, o total de emprego do setor privado cresceu 5,8% entre 2020 e 2021 e 7,1% entre 2021 e 2022 (Tabela 1). No primeiro ano da pandemia a região Norte teve o maior crescimento do emprego (10,3%) e no segundo ano da pandemia o maior crescimento foi na região Centro-Oeste (9,1%).

Esses trabalhadores estão divididos entre os subsetores da cadeia privada, sendo eles operadoras, prestadores e fornecedores. A figura 3 mostra como

³ Disponível em <https://www.anahp.com.br/noticias/nota-a-imprensa-piso-salarial-da-enfermagem/>

⁴ Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/gt-impacto-pisos-salariais-fixados-pl-2564-20/apresentacoes-em-eventos/copy_of_ANSHP160222.pptx

⁵ Disponível em <https://www.iess.org.br/biblioteca/periodico/relatorio-de-emprego/58o-relatorio-de-emprego>



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

o número de pessoas empregadas em cada um desses subsetores evoluiu nos 3 anos de pandemia. Todos os 3 setores tiveram aumento do número de empregados. As operadoras tiveram um maior aumento de seu estoque de empregados entre 2020 e 2021 (9,8%). Os fornecedores também tiveram maior crescimento nesse período (8,2%). Os prestadores de serviços apresentaram aumento mais acentuado do número de emprego no período de 2021 a 2022 (7,1%). Esse subsetor foi o único que aumentou a taxa de crescimento anual duas vezes consecutivas.”

Esses aspectos mostram que os alegados riscos de paralisação do setor privado de saúde ou de demissões em massa são, no mínimo, discutíveis. E há um pleito do setor privado para a concessão de desoneração da folha de pagamento, que está em análise no Congresso Nacional, mas que não pode ser atrelado ao cumprimento do piso nacional, como se fossem decisões político-legislativas indissociáveis.

Além disso, o voto médio que revogou parcialmente a medida cautelar manteve o foco da análise do caso em questões econômicas, ignorando por completo que a norma atacada – de estatura constitucional – viabiliza direitos sociais fundamentais dos profissionais de enfermagem, de modo a garantir um mínimo ético como retribuição pelo exercício da profissão.

Há que se interpretar as normas constitucionais de modo a assegurar a harmonia entre os princípios do Estado Liberal de Direito e o Estado Social de Direito, como muito propriamente assentou o Ministro Edson Fachin em seu voto divergente, acompanhado pela Ministra Rosa Weber. O crescimento do âmbito de proteção dos direitos sociais do trabalho, no caso do piso nacional da enfermagem, não pode ser antagonizado à sustentabilidade do sistema de saúde no Brasil, especialmente em relação ao setor privado.

Segundo palavras do Ministro Edson Fachin em seu voto divergente:

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



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

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 espreado 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 concorrente à totalidade de direitos sociais, econômicos e culturais, em atenção ao patamar mínimo civilizatório. (Grifou-se).

Não pode o voto condutor do acórdão, ainda que elaborado por meio de voto médio, se eximir de analisar o argumento de que a Lei nº 14.434/2022 – constitucionalizada pela EC n. 127/2022 – traz normas que consagram a justiça social na forma de implementação de direitos fundamentais sociais dos profissionais da enfermagem, especialmente após o papel heroico desempenhado por estes profissionais no combate à pandemia.

A Constituição Federal estabeleceu expressamente a obrigatoriedade de adoção de um salário mínimo nacional, no art. 7º, inc. IV, e estabeleceu o piso salarial para categorias econômicas ou profissionais (art. 7º, inc. V), sem predeterminar se ele seria nacional, regional ou local, justamente porque tais decisões resultam de debates políticos que devem ser conduzidos nas instâncias legítimas e considerando as particularidades das diferentes categorias e regiões. Assim como não há uma imposição de piso salarial nacional, tampouco há uma vedação, a demonstrar claramente que a vontade do legislador constituinte foi a de deixar o debate a cada categoria econômica ou profissional.

Além do mais, no caso dos enfermeiros(as), técnicos(as) e auxiliares de enfermagem e parteiras(os), esse debate foi travado no Parlamento brasileiro, e as demandas dos setores público e privado foram consideradas, inclusive na definição do valor do piso e na fixação de uma assistência financeira complementar da União, **não**



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

sendo legítimo que o Supremo Tribunal Federal, em decisão cautelar, venha a ignorar esse processo democrático, julgando-se – equivocadamente – o órgão mais capacitado institucionalmente para decidir sobre o tema e para avaliar as consequências sociais, econômicas, políticas e pragmáticas da decisão legislativa.

Os argumentos trazidos pela requerente nesta ação direta foram considerados no processo legislativo e não prevaleceram na decisão política do Congresso Nacional. O Poder Judiciário não pode ser utilizado como instância de revisão de decisões políticas pelos vencidos no debate político-legislativo, especialmente quando a interferência da Corte não tutela direitos fundamentais, mas acolhe argumentos consequentialistas já avaliados e ponderados pelo Poder Legislativo.

Desse modo, impõe-se a revisão urgente da decisão cautelar por meio destes embargos de declaração com efeitos modificativos, para se restabelecerem integralmente os efeitos da Lei n. 14.434/2022, conforme aprovado pelo Congresso Nacional.

III.3 Contradição e obscuridade quanto à natureza jurídica do piso nacional fixado. Distinções entre piso salarial, vencimento, remuneração e teto. Impossibilidade de considerar como integrante do piso parcelas de natureza pessoal, ainda que fixas e permanentes. Forma de implementação como complementação – piso nacional. Redução da eficácia social da lei aprovada no Congresso Nacional.

Também quanto a este ponto, o Supremo Tribunal Federal ignorou o comando normativo aprovado pelo Congresso Nacional, bem como os debates travados durante o processo legislativo com todos os atores envolvidos. E, ainda, vinculou a aplicação do piso ao quanto disposto na Portaria GM/MS n. 597, de 12 de maio de 2023.

O voto complementar conjunto apenas se refere a “remuneração” no item ii, a, da conclusão, ao dispor que ‘a implementação **da diferença remuneratória resultante do piso nacional** deve ocorrer na extensão do quanto disponibilizado, a título de “assistência financeira complementar”, pelo orçamento da União’ (grifo



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

nosso). Não houve definição clara quanto à natureza atribuída ao piso nacional da enfermagem na decisão embargada e há, na jurisprudência desta Suprema Corte, divergência quanto ao entendimento a ser aplicado.

O piso salarial, por definição constante do art. 7º, inc. V, da Constituição, “é o valor mínimo garantido ao trabalhador, fixado por lei, convenção coletiva ou sentença normativa” (BULOS, 2012).⁶

Na Lei n. 14.434/2022, o art. 1º fixa o “piso salarial nacional” da categoria, não deixando margem a dúvida sobre não corresponder (o conceito) à ideia de remuneração total. No § 1º do art. 2º, ao disciplinar que o piso salarial entrará em vigor imediatamente, “assegurada a manutenção das remunerações e dos salários vigentes superiores a ele”, o legislador quis preservar eventuais leis e negociações coletivas que já tivessem assegurado situação mais benéfica às categorias dos trabalhadores beneficiários da lei, **mas em momento algum se pretendeu equiparar piso salarial nacional a remuneração global das categorias, sob pena de se retirar a eficácia social da legislação aprovada.**

E o próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do piso nacional dos profissionais da educação, entendeu constitucional a fixação do piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento inicial (patamar mínimo), e não na remuneração global. Veja-se:

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. CONCEITO DE PISO: VENCIMENTO OU REMUNERAÇÃO GLOBAL. RISCOS FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. JORNADA DE TRABALHO: FIXAÇÃO DO TEMPO MÍNIMO PARA DEDICAÇÃO A ATIVIDADES EXTRACLASSE EM 1/3 DA JORNADA. ARTS. 2º, §§ 1º E 4º, 3º, CAPUT, II E III E 8º, TODOS DA LEI 11.738/2008. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA PARCIAL DE OBJETO. (...) 2. **É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global. Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador.** 3. É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de

⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 10 ed. 2012. P. 436.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Perda de objeto declarada em relação aos arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008. (ADI 4167, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2011, DJe-162 DIVULG 23-08-2011 PUBLIC 24-08-2011 EMENT VOL-02572-01 PP-00035 RTJ VOL-00220-01 PP-00158 RJTJRS v. 46, n. 282, 2011, p. 29-83) (grifos nossos)

Em decisão também recente, este Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 325, por meio do voto da eminente Ministra Rosa Weber, acolhido à unanimidade pelo colegiado, trouxe as definições entre salário mínimo e piso salarial, que são integralmente aplicáveis ao caso:

A noção conceitual de salário mínimo refere-se ao menor patamar salarial vigente no território nacional, consubstanciando garantia mínima titularizada pelos empregados em geral no contexto da relação de trabalho, considerando-se, para esse efeito, a jornada ordinária de até oito (08) horas de trabalho, com duração semanal máxima de quarenta e quatro (44) horas, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, nos termos da lei ou de acordo ou convenção coletiva de trabalho.

(...)

À semelhança do salário-mínimo, o piso salarial também objetiva a fixação de um patamar retributivo **mínimo** ao trabalhador, em atenção a suas necessidades vitais pessoais e familiares, havendo que se ressaltar, no entanto, a existência das seguintes diferenças fundamentais entre as duas figuras jurídicas:

- (a) enquanto o **salário-mínimo** destina-se aos trabalhadores em **geral**, qualificando-se como direito fundamental essencial titularizado por qualquer categoria profissional (pública ou privada), o **piso salarial** tem o seu alcance voltado apenas a grupos determinados de trabalhadores, identificados pela atividade que exercem, compondo categorias específicas ou profissões, geralmente regulamentadas (como os engenheiros, arquitetos, veterinários, agrônomos e químicos, p. ex.);
- (b) o piso salarial pode ser instituído **não apenas** por Lei nacional, mas também por leis estaduais e distritais (por força de delegação legislativa da União operada através da LC nº 103/00 que autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituírem, nos seus respectivos territórios, o piso salarial previsto no art. 7º, V, da Constituição) ou, até mesmo, por **sentenças normativas** da Justiça do Trabalho e por **convenções ou acordos coletivos** de trabalho;
- (c) o piso salarial **não é necessariamente uniforme** no território nacional, podendo cada Estado ou o DF instituírem pisos salariais regionais diferentes entre si;
- (d) o valor do salário-mínimo é definido conforme o propósito de **atender às necessidades vitais** do trabalhador e de sua família; já o



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

piso salarial possui correspondência com a **extensão e a complexidade do trabalho**, devendo o seu valor manter uma relação de proporcionalidade com o grau de especialização exigido dos integrantes do grupo profissional submetido a esse patamar salarial, assim como às condições específicas do mercado de trabalho que integram;
(grifos no original)

Essas distinções conceituais são fundamentais e não foram consideradas pelos próprios Ministros desta Corte. A implementação do piso nacional da enfermagem, inclusive quanto às parcelas que estariam ou não abrangidas pelo conceito, foi definida pelo PARECER nº 00150/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU e pela Portaria GM/MS n. 597, de 12 de maio de 2023 (em sua redação original, já modificada).

A esse respeito, veja-se o que dispõe o PARECER nº 00150/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU:

IV - Quanto à composição das verbas integrantes do piso salarial nacional, considerando as definições legais constantes da Lei nº 8.852/1994 e, sobretudo, os parâmetros delineados pelo STF no julgamento do RE 1279765, propõe-se que a expressão "piso salarial", referida no art. 15-B da Lei 7.498/1986 seja compreendida como os vencimentos a que faz jus o servidor público, assim compreendidos como o vencimento básico (art. 40 da Lei 8.112/90) acrescido das parcelas remuneratórias de caráter geral, permanente e de valor fixo (não variável).

A correta definição da natureza jurídica do piso salarial nacional (se vencimento básico ou salário, se remuneração ou se remuneração total) tem impacto direto e imediato na implementação do benefício às categorias destinatárias, seja porque pode impactar no cálculo das demais parcelas de natureza remuneratória, seja porque pode ou não abranger as vantagens de natureza pessoal, decorrentes de histórico funcional e de tempo de serviço (incorporação de quintos, décimos, anuênios, triênios e adicional por tempo de serviço) etc.

Não atende aos objetivos da Lei transformar o piso salarial nacional em espécie de **vantagem pessoal identificada como Complementação – Piso Nacional**, a ser aplicada no contracheque como uma parcela complementar para alcançar o “teto” legal nos casos em que o vencimento básico (VB), somado às vantagens pecuniárias



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

de natureza fixa, geral e permanente (FGP), já não tenha alcançado o valor previsto em Lei.

Pela natureza de parcela complementar, na forma como tem sido implementado, o piso salarial nacional acaba por igualar boa parte dos profissionais do setor, independentemente do tempo de serviço e das vantagens pessoais porventura acumuladas, já que todos possuem uma parcela complementar individual a título de “complementação do piso”, sendo essa parcela mais significativa para os profissionais recém contratados ou empossados.

Ademais, implementada dessa forma, a complementação do piso nacional tende a ser **absorvida progressivamente com aumentos salariais ou com a incorporação de outras vantagens decorrentes de lei ou negociações coletivas**, tornando praticamente sem efeito remuneratórios benefícios futuros negociados pelas categorias profissionais.

Esse certamente não foi o objetivo pretendido pela Lei n. 14.434/2022, e a intervenção prematura desta Corte na aplicação da Lei está a gerar questionamentos sobre a natureza jurídica do piso salarial nacional e sobre a forma de sua implementação. Trata-se, em verdade, de decisão que causará enorme insegurança jurídica aos afetados pela norma, correndo-se o risco de ofensa grave ao princípio da isonomia.

Essa definição de piso nacional como remuneração global ou como vencimento básico acrescido de todas as parcelas permanentes e não variáveis não constou da legislação, que tratou de piso salarial nacional como o piso de que trata o art. 7º, inc. V, da Constituição Federal, assegurando ainda um espaço de negociação coletiva para considerar as particularidades regionais e locais das categorias beneficiárias, **desde que fossem mais benéficas que o previsto na legislação nacional.**

A intenção do legislador ordinário foi justamente compatibilizar as conquistas decorrentes dos acordos e convenções coletivas (que, inclusive, podem estabelecer pisos salariais mais benéficos que os previstos na Lei), revestindo-se, a previsão



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

legal, de um mínimo ético a ser assegurado a essas categorias em termos de piso salarial. O próprio art. 20, parágrafo único, da Lei n. 7.498/1986,⁷ que foi justamente alterada para inserir a previsão de piso salarial nacional, trata de implementar os preceitos da lei respeitando os direitos adquiridos quanto a vencimentos e salários, e não quanto à remuneração.

Ademais, não haveria sentido algum para a ampla mobilização nacional das categorias de enfermeiras(os), auxiliares e técnicas(os) de enfermagem e parteiras(os), e de toda a atividade legislativa do Congresso Nacional, para que o piso salarial nacional não resultasse em benefício real aos seus destinatários.

Desse modo, impõe-se que sejam restabelecidos os efeitos da Lei quanto à previsão de piso salarial nacional, observando-se a interpretação literal, sistemática e teleológica dos dispositivos impugnados, a fim de que o piso nacional da enfermagem seja implementado respeitando-se as conquistas decorrentes dos acordos e convenções coletivas de trabalho (realidades regionais), e sem que sejam consideradas na composição do piso, no mínimo, as vantagens de natureza pessoal, decorrentes de histórico funcional e de tempo de serviço (incorporação de quintos, décimos, anuênios, triênios e adicional por tempo de serviço), ainda que fixas e permanentes, bem como as parcelas variáveis, como as decorrentes de serviço extraordinário, adicional por insalubridade e de adicional noturno.

III.4. Contradição quanto ao pagamento do piso proporcional à carga horária de 44 horas semanais. Decisão que exorbita o previsto na lei. Restrição indevida do direito social assegurado às categorias. Desrespeito às conquistas asseguradas em acordos e convenções coletivas de trabalho. Desconsideração da jornada média ou

⁷ Art. 20. Os órgãos de pessoal da administração pública direta e indireta, federal, estadual, municipal, do Distrito Federal e dos Territórios observarão, no provimento de cargos e funções e na contratação de pessoal de enfermagem, de todos os graus, os preceitos desta lei.

Parágrafo único. Os órgãos a que se refere este artigo promoverão as medidas necessárias à harmonização das situações já existentes com as disposições desta lei, respeitados os direitos adquiridos quanto a vencimentos e salários.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

preponderante dos profissionais, entre 36 e 40 horas semanais. Debate legislativo em curso sobre a jornada dos profissionais da enfermagem.

A decisão deste Supremo Tribunal Federal, de vincular o piso salarial nacional a 44 horas semanais, também contribui para reduzir a eficácia social da Lei aprovada, conforme se verá.

Não há uma legislação nacional sobre a jornada de enfermeiras(os), auxiliares e técnicas(os) e parteiras(os), e é sabido que há divergências regionais e locais na fixação da jornada semanal, inclusive quanto aos setores público e privado. Entretanto, nos debates legislativos considerou-se que há um predomínio da jornada de 40 horas semanais para o setor público e uma variação mais recorrente entre 30h, 36h e 40h semanais, ou 12/36 horas, no setor privado.

Constata-se, portanto, que a jornada de trabalho do profissional de enfermagem é diferente de outras profissões da área da saúde devido à demanda do setor e ao regime de plantões. Por este mesmo motivo, ocorrem muitas negociações da jornada de trabalho com os sindicatos, que estipulam uma regra específica de carga horária para essas categorias em cada situação, observadas particularidades regionais e locais. Sobre o tema⁸:

“Mantendo coerência com o regime de trabalho declarado anteriormente, a maioria, ou seja, 61,2% têm jornadas de 31 - 60 horas semanais. Um pequeno quantitativo (7,7%) faz períodos mais longo de trabalho, entre 61 - 80 horas semanais e 1,6% trabalham mais de 80 horas. Um número considerável de profissionais declara ter jornada de até 30 horas, ou seja, 19,1%, o que equivale a 1/5 do total desta FT (Tabela 5.9.5 e Gráfico 5.14). Por outro lado, 2% da equipe declaram que atuam no setor público com carga horária igual ou inferior a 20 horas, correspondendo a mais de 20 mil, ou seja, tem “subjornadas de trabalho”, conforme definição anteriormente descrita e 0,5% declaram ter jornada semanal de menos de 10 horas, o que representa mais de 5 mil trabalhadores. Assim, é possível afirmar que há indícios de subemprego na categoria neste setor, o que será melhor evidenciado quando associada as informações de renda mensal, a ser abordada mais à frente.

⁸ Perfil da Enfermagem no Brasil. Relatório Final. Pesquisa elaborada pelo Conselho Federal de Enfermagem e pela Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em <http://www.cofen.gov.br/perfilenfermagem/pdfs/relatoriofinal.pdf>



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Na prática, a jornada ideal de trabalho da enfermagem não é regulamentada em lei, valendo a livre negociação, que varia entre 30 horas semanais, geralmente, adotada no serviço público e 40 - 44 horas, praticada, com mais frequência, nas instituições hospitalares privadas. Relevante frisar que uma maior carga de trabalho, em se tratando de um contingente majoritariamente feminino, interferindo ainda mais na qualidade de vida dela e de sua família, quase sempre.” (grifos nossos)

Foi por conta dessa realidade que a legislação não fixou uma jornada correspondente ao piso salarial nacional, permitindo justamente que ele fosse aplicado considerando o regime de direito público e os acordos e as convenções coletivas de trabalho já vigentes e que fixam as jornadas de trabalho semanais em patamares de 30h, 36h ou 40 horas. Essas construções de direitos sociais fruto das negociações entre patrões e empregados, no sentido de garantir melhores condições de trabalho para profissionais da área de saúde, devem ser preservadas e conciliadas com os direitos assegurados na legislação nacional, e não aniquiladas ou substituídas por condições menos favoráveis.

De qualquer modo, **os debates legislativos não consideraram uma jornada semanal de 44 horas**, porque não é a realidade prevalecente, seja no setor público, seja no setor privado. E justamente por reconhecer as disparidades regionais e locais, o Congresso Nacional optou por estabelecer o piso salarial nacional “independentemente da jornada de trabalho para a qual o profissional ou trabalhador foi admitido ou contratado”.

Esta Corte, ao fixar a jornada de 8h diárias e 44 h semanais como parâmetro para a aplicação do piso salarial nacional acabou por (1) desconsiderar as conquistas dos trabalhadores nas negociações coletivas para se instituir jornadas semanais mais dignas em determinadas regiões; (2) **adotou como parâmetro para o piso salarial nacional a jornada menos prevalente no setor**, restringindo sobremaneira a eficácia do piso salarial nacional para a grande maioria dos profissionais beneficiários, **o que se tem como inaceitável**.

A regra de proporcionalidade criada pela decisão ora embargada, ao determinar que o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais, gerou, além da redução da eficácia social da Lei em relação à maioria dos profissionais, situação absolutamente inconstitucional em relação aos profissionais que cumprem 20 horas semanais, os quais correm o risco de ter o piso salarial nacional proporcional inferior ao valor do salário mínimo nacional.

Impõe-se, também quanto a este aspecto, restabelecer integralmente os efeitos da Lei impugnada, sem se especificar uma jornada semanal para a aplicação do piso salarial nacional.

É sabido que a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda uma jornada de 30 horas semanais. Essa é, aliás, a jornada de trabalho semanal que está sendo debatida na Câmara dos Deputados por meio do Projeto de Lei n. 206, de 2026, que reapresenta o Projeto de Lei n. 2295, de 2000, e no Senado Federal, por meio do Projeto de Lei n. 3739/2020, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues. Essa matéria está, portanto, sob análise do Poder Legislativo e não se encontra pacificada.

Não obstante, caso se entenda pela fixação de uma jornada semanal correspondente ao piso nacional, impõe-se que essa jornada semanal esteja entre as jornadas médias ou prevaletentes, de 36 a 40 horas semanais, e não a jornada de 44 horas semanais.

Da forma como consta na decisão cautelar, tem-se situação de absoluta insegurança jurídica e retrocesso social, que deve ser corrigida por meio destes embargos, restabelecendo-se a literalidade do art. 2º, § 1º, segunda parte, ou, alternativamente, determinando-se que o piso salarial nacional corresponda a uma jornada semanal média ou prevaletente para as categorias, entre 36 e 40 horas.

III.5. Contradição quanto à possibilidade de acordo ou convenção coletiva dispor de modo diverso do previsto em norma constitucional. Inversão da lógica do regime de proteção do trabalhador e de implementação de direitos sociais constitucionalmente assegurados.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A decisão atacada determina que, no que se refere às instituições privadas de saúde, a implementação do piso salarial nacional deverá ser precedida de negociação coletiva entre as partes, como exigência procedimental imprescindível, podendo prevalecer a negociação coletiva em detrimento do quanto dispõe a Lei n. 14.434/2022.

A contradição é nítida vez que o Tribunal, por meio do “voto médio”, decidiu que acordos e convenções coletivas podem se sobrepor à norma constitucional, mais especificamente ao direito fundamental social, esquecendo-se que **a Emenda Constitucional n. 127/2022 constitucionalizou o piso salarial nacional dos profissionais da enfermagem.**

O STF, no julgamento do ARE 1121633, decidiu que são constitucionais os acordos e as convenções coletivas que, ao considerarem a adequação setorial negociada, pactuam limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas, independentemente da explicitação especificada de vantagens compensatórias, desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis (Tema 1046).

Ocorre, porém, que no caso em exame, como bem explicitou o Min. Edson Fachin em seu voto divergente, **o direito em discussão é absolutamente indisponível e tem status constitucional**, sendo clara a contradição entre os posicionamentos deste Tribunal nos casos a ele submetidos a julgamento. Confira-se trecho do voto do Min. Edson Fachin:

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.** (Grifou-se)



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Impõe-se, portanto, a modificação da decisão embargada, considerando que o piso nacional dos profissionais da enfermagem é direito fundamental social que, diante da relevância e da imprescindibilidade reconhecida pela sociedade e pelo Congresso Nacional, foi constitucionalizado, somente se admitindo que acordos e negociações coletivas de trabalho se sobreponham ao quanto assegurado na Constituição para assegurar situação **mais vantajosa aos profissionais**, jamais para restringir o âmbito de proteção constitucional.

III.6. Obscuridade quanto ao prazo de 60 dias para produção de efeitos quanto aos profissionais regidos pela CLT. Contagem do prazo a partir da publicação da Ata de Julgamento.

O voto médio determinou que 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*”.

Além da insegurança jurídica causada pela produção de efeitos de uma decisão sem que estivesse em curso prazo recursal para o seu questionamento (dificuldade de se interpor embargos de declaração sem a publicação do acórdão e ausência de previsibilidade de análise do recurso pelo órgão julgador), a decisão caracteriza atuação legiferante do Poder Judiciário, que novamente se imiscui em competência privativa dos demais Poderes, já que a Lei n. 14.434/2022 estabeleceu **a sua aplicabilidade imediata para os setores público e privado**.

Dessa forma, requer-se a modificação da decisão embargada para restabelecer a eficácia integral do art. 2º da Lei n. 14.434/2022, com a imediata aplicação ao setor privado do piso salarial nacional de que trata.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

III.7. Contradição decorrente da violação da isonomia aos profissionais públicos e privados. Omissão quanto às providências a serem adotadas em caso de insuficiência da “assistência financeira complementar”.

Ao estabelecer condições diferentes para que as normas contidas na Lei nº 14.343/2022 produzam efeitos, a decisão coloca em situação diferente o profissional da enfermagem nos diferentes níveis da federação, além de criar uma diferenciação entre profissionais do setor público e do setor privado, quando tanto a Emenda Constitucional n. 127/2022 quanto a Lei n. 14.434/2022 claramente fixaram que o piso salarial nacional deve ser aplicável ao poder público e ao setor privado.

Para os profissionais vinculados à União, a implementação do piso ocorrerá de forma imediata, a partir de maio de 2023. Para os profissionais vinculados a estados, municípios e entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, o piso somente será observado após a disponibilização da diferença remuneratória por parte da União, sendo que ainda há a necessidade de observância da proporcionalidade em relação à carga horária. Já os que trabalham para o setor privado, devem aguardar 60 dias para que haja negociação coletiva e, somente transcorrido esse prazo, tem-se a aplicação da Lei.

Em momento algum a decisão cautelar enfrenta a enorme disparidade de tratamento que impõe aos beneficiários do piso salarial nacional da enfermagem, em total contrariedade a *mens legis*.

Além da violação manifesta ao princípio da isonomia, trata-se de criação judicial de situação que traz enorme insegurança jurídica para os jurisdicionados, uma vez que a decisão cautelar condiciona a implementação do piso ‘na extensão do quanto disponibilizado, a título de “assistência financeira complementar”, pelo Orçamento da União’, e não havendo complementação, ou sendo esta insuficiente, “não será exigível o pagamento por parte dos entes referidos no item (ii)”.

A condição imposta pela decisão judicial, de atribuir exclusivamente à União a criação de fontes de receita para o pagamento do piso nacional da enferma-



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

gem, retirando dos estados, Distrito Federal e municípios, as obrigações de financiamento do sistema único de saúde – como, aliás, consta expressamente da Constituição, cria enorme insegurança jurídica para o caso de não ser suficiente a “assistência financeira complementar” no curso do exercício financeiro. Serão suspensos os pagamentos da diferença do piso nacional até a aprovação de crédito suplementar pela União? Ou até o exercício financeiro seguinte? Isso gerará um passivo dos entes federados em relação aos seus profissionais?

A indefinição gerada pela intervenção do Poder Judiciário, ao isentar os entes subnacionais de responsabilidade pela obtenção de receitas para o custeio do piso nacional, tem o potencial de promover a Judicialização em massa pelos profissionais da enfermagem em caso de suspensão ou atraso no pagamento do piso salarial nacional.

Dessa forma, impõe-se que a decisão cautelar seja modificada no ponto, para restabelecer integralmente os efeitos da Lei n. 14.434/2022, seja para garantir o tratamento isonômico a todos os profissionais da enfermagem, setor público e privado, seja para compartilhar a responsabilidade pela criação de fontes de receita para o pagamento do piso nacional da enfermagem entre União, estados, Distrito Federal e municípios, de modo a evitar insegurança jurídica e a judicialização em massa na implementação da Lei.

III.8. Alegação de inconstitucionalização progressiva dos pisos nacionais. Obscuridade quanto à formação de “tese” a ser aplicada aos demais projetos de lei que versam sobre piso salarial nacional de categoria.

Considerando que não há clareza quanto aos fundamentos da decisão que obtiveram a adesão de pelo menos a maioria absoluta dos ministros, é necessário esclarecer se há, ou não, a aprovação de uma “tese” quanto à inconstitucionalização progressiva de pisos nacionais de categorias, capaz de nortear os julgamentos futuros, pois existem pelo menos 156 projetos em tramitação no Congresso Nacional sobre pisos salariais.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A atividade legislativa do Congresso Nacional não pode ser engessada ou impactada pelo entendimento de alguns ministros da Corte quanto a uma possível inconstitucionalização progressiva da fixação de pisos salariais nacionais, especialmente quando há expressa autorização constitucional, no art. 7º, inc. V, da Constituição Federal, em norma de redação originária, para a instituição de piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho.

Ademais, o próprio legislador constituinte derivado já se encarregou de estabelecer limites aos pisos nacionais com o advento da Emenda Constitucional n. 128/2022.

Sendo assim, impõe-se esclarecer, em sede de embargos, que não há decisão do Plenário da Corte, ainda que em sede cautelar, sobre a tese da inconstitucionalização progressiva do art. 7º, inc. V, da Constituição Federal.

IV. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, resta claro que o acórdão do Tribunal que revogou parcialmente a medida cautelar anteriormente deferida e determinou que fossem restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434/2022, acrescidos, porém, de inúmeras condicionantes, está maculado por vícios de omissão, contradição e obscuridade, o que justifica a interposição dos presentes **embargos de declaração com efeitos infringentes para o fim de se restabelecer integralmente os efeitos da Lei n. 14.434/2022**, pelas seguintes razões, ora sintetizadas:

- a) não há clareza quanto à formação de maioria para o deferimento da medida cautelar em relação às complementações do voto conjunto (que têm conteúdo aditivo em relação à cautelar anterior), em especial quanto ao item iii, e tampouco há clareza quanto ao fundamento legal nem quanto aos parâmetros para a definição do “voto médio”;
- b) há contradição no voto do Ministro relator ao expressar o amplo debate do tema no Poder Legislativo e, ato contínuo, reescrever a



SENADO FEDERAL

Advocacia do Senado Federal

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Lei, criando condicionantes não fixadas pelo legislador e que, conforme se demonstrou, restringem a eficácia social do piso nacional da enfermagem;

- c) há omissão no enfrentamento do *status* constitucional do piso da enfermagem e no enfrentamento da obrigação constitucional dos estados, Distrito Federal e municípios de financiar o sistema único de saúde, juntamente com a União, de modo que a interpretação conferida pela medida cautelar, no sentido de que compete à União, com exclusividade, o financiamento do piso salarial nacional dos profissionais de enfermagem, não resulta da melhor interpretação constitucional, em especial dos princípios da unidade, da concórdia prática e da máxima efetividade;
- d) há contradição e/ou obscuridade quanto à natureza jurídica do piso nacional fixado para as categorias profissionais da enfermagem e o piso salarial nacional de outras categorias, considerando decisões do Supremo Tribunal Federal na ADI 4167 e na ADPF 325, por exemplo, a qual deve ser sanada para que o piso nacional da enfermagem seja implementado respeitando-se as conquistas decorrentes dos acordos e convenções coletivas de trabalho (realidades regionais), e sem que sejam consideradas na composição do piso, no mínimo, as vantagens de natureza pessoal, decorrentes de histórico funcional e de tempo de serviço (incorporação de quintos, décimos, anuênios, triênios e adicional por tempo de serviço), ainda que fixas e permanentes, bem como as parcelas variáveis, como as decorrentes de serviço extraordinário, de adicional de insalubridade e de adicional noturno;
- e) há contradição quanto à determinação de aplicação do piso salarial nacional **para a carga horária de 44 horas semanais, em desrespeito à decisão do Poder Legislativo**, às conquistas asseguradas



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

em acordos e convenções coletivas de trabalho pelas categorias beneficiadas e **em desrespeito à jornada semanal preponderante desses profissionais no serviço público e na iniciativa privada, que varia entre 36 e 40 horas semanais;**

- f) há contradição quanto à possibilidade de acordo ou convenção coletiva de trabalho dispor de modo diverso do previsto em norma constitucional que estabelece o piso salarial nacional, em total inversão da lógica do regime de proteção do trabalhador e de implementação de direitos sociais constitucionalmente assegurados;
- g) há obscuridade quanto ao prazo de 60 dias para produção de efeitos da Lei aos profissionais regidos pela CLT, uma vez que tanto a EC n. 127/2022 quanto a Lei n. 14.434/2022 determinam a aplicação ao setor privado, sendo que esta (a Lei) estabelece aplicação imediata, não se justificando a fixação do prazo de 60 (sessenta) dias, muito menos a possibilidade de prevalência de acordo ou convenção coletiva de trabalho em detrimento de direito social assegurado constitucionalmente;
- h) há contradição ou obscuridade decorrente da violação da isonomia aos profissionais públicos e privados com a determinação de se aplicar o piso salarial nacional se e na extensão da “assistência financeira complementar”, sem que estejam explícitas as providências cabíveis em caso de insuficiência da assistência complementar a cargo da União; e
- i) há obscuridade quanto à formação de “tese” da inconstitucionalização progressiva dos pisos salariais nacionais em face do disposto no art. 7º, inc. V, da Constituição Federal.

Requer-se ainda a manifestação dos demais legitimados desta ação direta em face dos embargos apresentados e, **com a urgência necessária**, a submissão deste recurso ao Plenário da Corte.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Requer-se também o cadastramento dos Advogados do Senado signatários desta como representantes processuais do Senado Federal, aos quais devem ser dirigidas as comunicações processuais, sob pena de nulidade.

Nestes termos, pede e espera o deferimento.

Brasília – DF, 31 de agosto de 2023.

[vide assinatura eletrônica]

BRENO RIGHI
Advogado do Senado Federal
OAB/MG 110.378

[vide assinatura eletrônica]

GABRIELLE TATITH PEREIRA
Coordenadora do Núcleo de Assessoramento
e Estudos Técnicos
OAB/DF 30.252

[vide assinatura eletrônica]

FERNANDO CESAR CUNHA
Advogado-Geral Adjunto do Contencioso
OAB/DF 18.121

[vide assinatura eletrônica]

THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO
Advogado-Geral do Senado Federal
OAB/DF 18.121