

**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  
**ADV.(A/S)** : SERGIO BERMUDES  
**AM. CURIAE.** : FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM  
ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAUDE 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 GILMAR MENDES:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde), em face dos arts. 1º e 2º da Lei 14.434/2022, de 4.8.2022, que fixa o piso salarial nacional para os enfermeiros, auxiliares, técnicos de enfermagem e parteiras, e que possui a seguinte redação:

“Art. 1º A Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 15-A, 15-B, 15-C e 15-D:

‘Art. 15-A. O piso salarial nacional dos Enfermeiros contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, será de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais.

Parágrafo único. O piso salarial dos profissionais celetistas de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no caput deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de:

I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem;  
II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira.’

‘Art. 15-B. O piso salarial nacional dos Enfermeiros contratados sob o regime dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, será de R\$

4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais.

Parágrafo único. O piso salarial dos servidores de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no caput deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de:

I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem;

II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira.'

"Art. 15-C. O piso salarial nacional dos Enfermeiros servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações será de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais.

Parágrafo único. O piso salarial dos servidores de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no caput deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de:

I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem;

II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira.'

"Art. 15-D. (VETADO).'

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

§ 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.

§ 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."

Alega-se, inicialmente, a existência de vício formal de inconstitucionalidade, consistente na não observância da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para propor iniciativa de lei que aumente remuneração de servidores públicos (CF, art. 61, II, b). Sustenta-

## ADI 7222 MC-REF / DF

se que a superveniência da EC 124/2022 não tem o condão de tornar constitucional projeto legislativo que, desde o início, era destituído de eficácia jurídica por sua inconstitucionalidade.

No mérito, argumenta-se que a lei impugnada viola o princípio federativo, pois desrespeita a autonomia e a auto-organização financeira, administrativa e orçamentária dos entes subnacionais, ao gerar pressão sobre sua folha de pagamentos, bem como por impactar o equilíbrio econômico financeiro dos contratos e convênios celebrados por tais entes com particulares, para a execução do serviço de saúde pública.

Suscita-se, ademais, ausência de estimativa efetiva do impacto financeiro da medida, sobretudo no que toca à viabilidade de implementação dos referidos pisos salariais pelos Estados e Municípios brasileiros, nos termos do disposto no art. 169, § 1º, I, da Constituição Federal e no art. 113 do ADCT.

Por fim, aponta-se violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, tendo em vista os efeitos práticos adversos que se espera da lei, a qual seria tendente a gerar aumento do desemprego entre os destinatários da norma; a falência de unidades filantrópicas de saúde; a redução da oferta desses serviços por particulares e na rede de cobertura conveniada ao SUS, com a conseqüente sobrecarga do sistema público.

Pugna-se, assim, pela suspensão cautelar dos efeitos dos arts. 15-A, 15-B e 15-c DA Lei 7.498/1986, com a redação dada pela Lei 14.434/2022, até o julgamento da ação. No mérito, requer-se a declaração de inconstitucionalidade da Lei 14.434/2022.

O Relator, Ministro Roberto Barroso, proferiu decisão monocrática em que deferiu o pedido cautelar, na data de 4.9.2022, até que seja possível avaliar os impactos do ato normativo em análise, com base nas informações por ele solicitadas, que deverão ser prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias pelos entes estatais, órgãos públicos e entidades representativas das categorias e setores afetados.

É essa decisão que se coloca agora para refendo do Plenário, cuja proposta de voto ficou assim ementada:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO

LEGISLATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. LEI Nº 14.434/2022 E EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 124/2022. PISO SALARIAL DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO, PONDO EM RISCO VALORES CONSTITUCIONAIS. CAUTELAR DEFERIDA.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 14.434/2022, 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, a ser aplicado (a) aos profissionais contratados sob o regime da CLT; (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. As questões constitucionais postas nesta ação são sensíveis. De um lado, encontra-se o legítimo objetivo do legislador de valorizar os profissionais, que, durante o longo período da pandemia da Covid-19, foram incansáveis na defesa da vida e da saúde dos brasileiros. De outro lado, estão os riscos à autonomia dos entes federativos, os reflexos sobre a empregabilidade no setor, a subsistência de inúmeras instituições hospitalares e, por conseguinte, a própria prestação dos serviços de saúde.

3. É preciso atenção, portanto, para que a boa intenção do legislador não produza impacto sistêmico lesivo a valores constitucionais, à sociedade e às próprias categorias interessadas.

I. ALEGAÇÕES ACERCA DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI

4. São relevantes e merecem consideração detida os argumentos de que teria ocorrido (a) vício de iniciativa no processo legislativo, uma vez que toda sua tramitação se deu sem amparo de norma constitucional legitimadora da

instituição do referido piso, sendo que a superveniente constitucionalização via emenda não teria o condão de sanar o vício de origem; (b) violação do princípio federativo, cláusula pétreia constitucional, em razão da interferência drástica na autonomia financeira e orçamentária de Estados e Municípios; e (c) desproporcionalidade da medida em relação a muitos de seus destinatários, como Santas Casas, hospitais conveniados ao SUS e entidades estatais mais pobres.

5. Se vier a ser o caso, essas são questões importantes a serem examinadas.

## II. NECESSÁRIA AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA MEDIDA LEGISLATIVA

6. Antes de tudo, porém, valores e bens jurídicos constitucionais substantivos impõem a avaliação prévia acerca (a) do impacto financeiro e orçamentário sobre Estados e Municípios e os riscos para sua solvabilidade (CF, art. 169, § 1º, I); (b) do impacto sobre a empregabilidade no setor, tendo em vista as alegações plausíveis de demissões em massa trazidas aos autos (CF, art. 170, VIII); e (c) do impacto sobre a prestação dos serviços de saúde, pelo alegado risco de fechamento de hospitais e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos (CF, art. 196).

7. Diante dos fundamentos expostos até aqui, considero, em cognição sumária própria das medidas cautelares, plausível alegação de inconstitucionalidade, ao menos até que esclarecidos os pontos destacados.

## III. PERIGO NA DEMORA

8. Há evidente perigo na demora, decorrente da incidência mediata do piso salarial e do alegado risco à prestação dos serviços de saúde, pelas razões expostas acima.

9. Naturalmente, as instituições privadas que tiverem condições de, desde logo, arcar com os ônus do piso constante da lei impugnada, não apenas não estão impedidas de fazê-lo, como são encorajadas a assim proceder. As circunstâncias constitucionais e fiscais aqui apontadas não significam que o valor não seja justo e que as categorias beneficiadas não

mereçam a remuneração mínima.

IV. DISPOSITIVO.

10. Referendo da medida cautelar deferida, para suspender os efeitos da Lei nº 14.434/2022 até que sejam avaliados os seus impactos sobre (i) a situação financeira de Estados e Municípios; (ii) a empregabilidade; e (iii) a qualidade dos serviços de saúde, tudo com base em informações a serem prestadas, no prazo de 60 (sessenta) dias, pelos entes estatais, órgãos públicos e entidades representativas das categorias e setores afetados, identificados ao final da decisão.”

Após o voto do Relator, acompanhado pela Min. Cármen Lúcia, e pelos Ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli e Alexandre de Moraes, divergiram daquele entendimento os Ministros André Mendonça, Nunes Marques e Edson Fachin, por entenderem ser caso de autocontenção judicial em favor das instâncias legislativas.

Em análise perfunctória da questão – sobre a qual me reservo a possibilidade de maior aprofundamento quando do julgamento do mérito desta ADI 7.222 –, **voto no sentido de acompanhar o Relator, para determinar a suspensão dos efeitos dos arts. 15-A, 15-B e 15-c DA Lei 7.498/1986, com a redação dada pela Lei 14.434/2022, até o julgamento de mérito da ação.**

Tal entendimento encontra guarida em três pontos que considero, nesse momento, de fundamental importância para a análise deste pedido de medida cautelar: (i) a possibilidade de o Congresso Nacional propor legislação destinada a estabelecer piso salarial nacional de determinada categoria profissional; (ii) o impacto da medida sobre a autonomia financeira, orçamentária e administrativa dos entes subnacionais e da ausência de indicação de fonte de custeio ou de contraprestação (a cargo da União) para a aplicação da lei em comento nos Estados, Distrito Federal e Municípios; e (iii) da consequente ineficácia da lei no presente exercício de financeiro, nos termos da jurisprudência desta Corte.

Passo, então, às considerações de meu voto.

## 1. Da aparente inexistência de vício formal de iniciativa

De início, nessa análise perfunctória da medida, afastado as alegações de inconstitucionalidade formal por suposta invasão de competência privativa do Presidente da República para deflagrar processo legislativo para estabelecer piso salarial de categoria profissional em âmbito nacional.

Destaco que, regra geral, no direito brasileiro, as proposições legislativas podem ser apresentadas por qualquer membro do Congresso Nacional ou por comissão de qualquer de suas Casas, bem assim pelo Presidente da República, e, ainda, pelos cidadãos, no caso de iniciativa popular (CF, art. 61).

Trata-se daquilo que a doutrina especializada convencionou chamar de *iniciativa comum*, que, por estabelecer a mais ampla participação dos agentes estatais e da sociedade civil no processo legislativo, bem retrata o compromisso democrático e o caráter liberal do regime engendrado pela Assembleia Nacional Constituinte.

No que mais importa ao descortino da presente controvérsia jurídica, a Constituição Federal de 1988, confiou ao Presidente da República a prerrogativa constitucional de desencadear o processo legislativo referente à estrutura interna de órgãos do Poder Executivo, sobretudo no que diz respeito às escolhas políticas que conformam as despesas inerentes a sua organização (CF, art. 61, § 1º, II, a e c).

Na presente Ação Direta, questiona-se a constitucionalidade da Lei 14.434/2022, ao fundamento de que o Projeto de Lei que culminou na aprovação do diploma normativo impugnado é de origem parlamentar.

Nessa análise preliminar da ação, reputo parecer válido o processo legislativo que culminou na aprovação da referida lei, e o faço por reconhecer que a lei impugnada não teve como propósito dispor unicamente sobre o regime jurídico dos empregados públicos e servidores públicos da União (art. 61, §1º, alínea *a* e *c*), mas sim de toda a categoria dos profissionais de enfermagem, auxiliares e técnicos de enfermagem e parteiras, em âmbito público e privado, e de todos os entes



da federação.

Assim, e não obstante os limites da cognição inerente aos provimentos cautelares, afasto a referida alegação de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa do Presidente da República.

Faço-o, todavia, sem desconhecer dos traços de heterodoxia presentes na tramitação de Proposta de Emenda à Constituição, que segundo autorizadas vozes estaria aparentemente voltada a neutralizar argumentações no sentido de incompetência da União para instituir o piso salarial em comento (nos termos da nova redação conferida ao art. 198, §§ 12 e 13, da Constituição, por obra da EC 124/2022). A questão merece exame mais detido, sendo o julgamento de mérito a sede adequada para tanto.

## **2. Da aparente violação ao pacto federativo**

Os autos também trazem relevante questão constitucional, no sentido de se saber se a definição, em lei federal, de piso salarial nacional extensível a servidores dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e com relevantes reflexos em seus contratos e convênios, desrespeitaria a autonomia político administrativa e financeira dos entes subnacionais, tendo em vista a ausência de previsão normativa do estabelecimento de mecanismos financeiros necessários para o estrito cumprimento da norma pelos entes subnacionais.

Inicialmente, a partir de uma perspectiva não exauriente, típica das tutelas provisórias de urgência, parece-me plausível a alegação referente à inconstitucionalidade da norma impugnada – ao menos diante da forma como a política salarial nela encampada encontra-se prevista –, em razão do reflexo da lei federal em discussão sobre os vencimentos dos servidores e empregados públicos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como sobre a afetação do equilíbrio econômico e financeiro dos contratos e convênios firmados com pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem finalidades lucrativas, para a prestação do

serviço público de saúde.

Para explicitar meu entendimento, começo por pontuar que o pagamento de salário é a principal obrigação do empregador na relação de emprego, traduzindo-se como contraprestação à existência do trabalho, sendo, inclusive, um dos elementos caracterizadores daquela relação.

Com vistas à satisfação às necessidades básicas dos trabalhadores urbanos e rurais e de suas famílias, com moradia, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, é que o art. 7º, IV, da Constituição previu o estabelecimento de salário mínimo, fixado em lei, **nacionalmente unificado**.

Devendo ser nacionalmente unificado, e em leitura sistêmica desse dispositivo com o art. 22, I, da Constituição, compete à União legislar sobre o valor do salário mínimo vigente.

Diferentemente do salário mínimo, que é o menor valor possivelmente pago a todos os trabalhadores brasileiros, de forma geral, o piso salarial, previsto no inciso V do referido art. 7º, é devido a determinada categoria econômica ou profissional e leva em consideração a extensão e a complexidade do serviço prestado.

Em sede doutrinária, destaquei essa diferença, em artigo escrito com o Ministro Ives Gandra Martins da Silva Filho, no ano de 2001, mas que penso ser ainda muito atual, mencionando que:

“São dois institutos distintos, mas semelhantes que, eventualmente, podem se confundir. O salário mínimo é a menor remuneração que qualquer trabalhador pode receber. O piso salarial profissional é a menor remuneração a que o trabalhador de determinada categoria tem direito. O salário mínimo é na verdade o piso salarial profissional dos trabalhadores cuja categoria não tenha um piso salarial especificado em lei federal, convenção ou acordo coletivo. É a vala comum da não diferenciação.” (MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **Os pisos salariais nos Estados**. In: *Jornal do Brasil*, pág. 9).

Note-se que expressão “piso salarial” não é objeto de definição de nenhum texto legislativo brasileiro e foi cunhada pela prática da negociação coletiva, figurando em textos das convenções e acordos coletivos de trabalho. Foi adotada pelos Tribunais do Trabalho em sentenças normativas e, posteriormente, passou a compor instruções normativas do TST, de onde saiu diretamente para integrar o texto da Constituição Federal. (ROMITA, Arion Sayão. “Os pisos salariais estaduais”. **Revista Síntese Trabalhista**, Anexo XIII, nº 150, Dez. 2001).

Disso decorre que, na prática, o piso salarial profissional 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. Tais acordos têm espaço quando inexistente legislação que trata do piso salarial mínimo devido a trabalhadores integrantes de profissões legalmente regulamentadas.

O art. 7º, V, da Constituição, diferente do que ocorre com o inciso IV, do mesmo dispositivo, não exige a unificação nacional do piso salarial estipulado para determinadas categorias.

Por esse motivo é que, no ano de 2000, quando se iniciaram os debates em torno da majoração do salário mínimo e, diante da necessidade de se atender demandas regionalizadas específicas, é que, no exercício da competência prevista no art. 22, parágrafo único, do Texto Maior, a União editou a Lei Complementar 103 de 2000, autorizando os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial profissional a que se refere o preceito constitucional ora em comento.

Sublinhe-se que essa delegação se fez na justa medida em que permitiu uma melhor conformação legislativa, valorizando a proximidade do ente federado ao problema e o contexto local, reconhecendo-se a sua maior habilidade para estipular o salário profissional aplicável em seu território em comparação à habilidade do Poder central. Um dado a favor dessa opção é o gigantismo geográfico do Brasil que, com suas dimensões continentais, apresenta grandes assimetrias.

Tais diferenças podem ser resumidamente ilustradas quando

## ADI 7222 MC-REF / DF

comparamos o PIB de diferentes cidades e Estados do País. Para exemplificar, segundo dados do IBGE de 2019, o PIB do Município de São Paulo foi da ordem de R\$ 763 bilhões de reais, 50 (cinquenta) vezes maior do que o PIB de todo o Estado do Acre, que ficou na ordem de R\$ 15 bilhões de reais. Do mesmo modo, a maior cidade do Estado do Amapá, Macapá, teve um PIB de R\$ 11 bilhões naquele ano, enquanto o Município do Rio de Janeiro, terminou o exercício com R\$ 354 bilhões.

Essas diferenças não foram ignoradas pelo Legislador que, nos debates que antecederam a aprovação da LC 103/2000, destacou o que segue:

“O SR. ANTÔNIO FEIJÃO (BLOCO/PST – AP. Sem revisão do orador):

(...)

Eu não fiz essa Constituição, senhor Presidente, pois àquela época desempenhava minhas funções como geólogo, na Amazônia. Mas quem a fez sabia que este país é composto de pedaços diferentes e reconheceu que tem o Sul e o Sudeste ricos e o Norte e o Nordeste pobres. Como então aplicar uma equação única para uma heterogeneidade socioeconômica tão relevante, para um país que tem discriminações de cotas sociais tão abissais?

(...)

Sras e Srs. Deputados, vamos cair na real! O Brasil é um país pobre. Um país que se afunila na densidade dos investimentos numa região, e se espria de misérias demográficas em outras, não pode ser rico. Se me perguntarem se o salário [mínimo] é baixo, respondo que é muito baixo. Qual seria o salário ideal? (...).

Portanto, acho que agora é hora de definirmos se este País é uma república ou um pedaço monolítico, que quer tratar os desiguais igualmente. Se é uma República Federativa, os Estados têm, agora, de ser chamados à responsabilidade. Que São Paulo use metade do seu PIB para dar qualidade de vida a seus habitantes, e deixe que o Presidente Fernando Henrique

## ADI 7222 MC-REF / DF

Cardoso use os instrumentos constitucionais para compensar as desigualdades regionais do Piauí, Amapá e outros Estados da região Norte e Nordeste.

É hora de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, estados ricos, ocuparem mais espaço de responsabilidade social que lhes cabe, e não chamar sempre o pai federativo para resolver suas questões mais gritantes.”

Como se pode concluir, as disparidades nacionais são intensas e a Lei Complementar 103/2000, ao descentralizar a competência para disciplinar a matéria referente aos pisos salariais profissionais, permitiu a potencialização da capacidade regulatória local, reforçando a ideia de unidade na diversidade.

Nessa esteira, faz-se relevante lembrar que na nossa história republicana, transitamos, desde a Constituição de 1891, de um federalismo dual para um federalismo de integração e de cooperação, no qual se abandonou o modelo de duas esferas estanques no que diz respeito às competências de cada ente federativo constitucionalmente previstas, para adotar um modelo em todos os entes federativos, em ação coordenada, atuam em benefício do bem comum. E foi justamente com esse objetivo, é que a União editou a LC 103/2000, conforme equacionei no trabalho acadêmico já citado:

“Cada unidade federada poderá, após avaliar as peculiaridades locais, encontrar a disciplina própria para um dado tema dentro dos marcos largos deixados pela legislação federal. Tem-se aqui, pois, um avanço significativo na modelagem desse federalismo de cooperação”.

Destaque-se que o modelo descentralizado e cooperativo firmado pelo advento da LC 103/2000 permitiu não apenas a plasticidade do piso salarial de determinada categoria, para ajustar-se à dinâmica da relação de produção com a conjuntura regente de determinado setor econômico, como também o reflexo da representação reivindicatória de uma

categoria específica, **em determinado momento e localidade de abrangência.**

Não obstante a escolha política de adoção dessa metodologia regionalizada, decorrente de expressa autorização constitucional, o poder constituinte reformador decidiu re-centralizar a questão para algumas categorias profissionais que entendeu relevantes para o desenvolvimento nacional, prevendo, no texto constitucional, a estipulação de piso profissional nacional, como é o caso dos profissionais no magistério público da educação básica (EC 53/2006), dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias (EC 63/2010) e agora dos profissionais da enfermagem, auxiliares e técnicos de enfermagem e parteiras (EC 224/2022).

A expressa previsão constitucional do estabelecimento de piso nacional unificado para a categoria dos profissionais do magistério público da educação básica foi apenas um dos motivos pelos quais o Supremo Tribunal Federal entendeu, quando do julgamento da **ADI 4.167**, de relatoria do Min. Joaquim Barbosa, Dje 9.10.2003, ser constitucional a Lei 11.738/2008, que instituiu o referido piso salarial aplicável também aos servidores públicos dos Estados e Municípios.

Tal argumento foi fundamento para que se estabelecesse um *distinguishing* da questão pacificada há muito pela jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que o piso profissional estabelecido em lei federal não seria aplicável aos servidores dos Estados, Distrito Federal e Municípios, por violação à iniciativa do Chefe de Governo local para tratar da remuneração dos seus servidores, bem como por afronta ao princípio federativo, tendo em vista condicionar a subordinação da política salarial do funcionalismo público local à variação de valores fixados pela União (**ADI 668-MC**, Rel. Min. Celso de Mello, Dj 19.6.2002).

A despeito da remansosa jurisprudência da Corte sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal entendeu ser constitucional a aplicação da Lei 11.738/2008 em todos os níveis da federação, também por um outro motivo: a previsão de metodologia gradual e compensatória para permitir aos entes subnacionais a aplicação da referida lei.

## ADI 7222 MC-REF / DF

Sobre o primeiro ponto, bem destacou o Ministro Luiz Fux em seu voto proferido no julgamento da **ADI 4.167**:

*“A vexata quaestio posta nesta declaração de inconstitucionalidade se situa, exatamente, nessa zona híbrida entre esses denominados poderes concorrentes. E quem quer que faça uma análise do federalista, obra importantíssima para essa concepção do estado federal, há de verificar a diferença entre o modelo federal norte-americano, em que as unidades têm mais autonomia do que as nossas e o modelo brasileiro. Por isso a União Federal concentra alguns poderes que lhe são exclusivos, sem prejuízo dos poderes concorrentes, mas que não podem ser excludentes dos poderes da União, nem mesmo se supervenientemente surgir a possibilidade de a União legislar sobre aquele tema.*

Então, sob esse ângulo, senhor Presidente, (...), verifica-se que compete à União e à própria Carta Federal (...) estabelecer como princípio básico, fixado pela União Federal, a garantia desse piso salarial profissional nacional para os professores de educação, escola pública, nos termos da lei federal, estabelecer as diretrizes e bases da educação e outras medidas que estão aqui anunciadas e que fazem parte do nosso ideário pós-positivista de valorização da educação, de valorização dos seus profissionais, que, na essência, acaba resvalando para a própria dignidade do trabalho do professor, que é, efetivamente, uma atividade que está muito aproximada, até de uma ordem sacra.”

Da mesma forma como o art. 206, da Constituição Federal, estabeleceu a necessidade de fixação daquele piso salarial, o art. 198, § 12, com a redação que lhe foi dada pela EC 124/2022, também previu os pisos salariais dos profissionais de enfermagem, técnico e auxiliar de enfermagem e parteiras, a serem observados por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, de todos os entes da federação.

Assim, ao menos sob a ótica formal, a Lei 14.424/2022 parece encontrar seu fundamento de validade no próprio texto constitucional, o

qual busca a valorização de maneira uniforme de todos os profissionais da referida área de atuação.

**A previsão constitucional do estabelecimento de piso salarial profissional não deixa de significar, no entanto, que o que está em jogo, de fato, é o sistema federativo.** Isso porque, embora não haja dúvida alguma quanto as funções sociais que se pretende alcançar por meio da norma – assim como o merecimento do recebimento dos valores por ela estipulados para os profissionais aos quais é endereçada –, não se pode perder de vista os eventuais efeitos perversos que a lei, cheia de boas intenções, pode produzir na prática.

Isso porque é evidente o estado de penúria pelo qual atravessam alguns Estados e Municípios brasileiros e a dependência significativa desses entes em relação aos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, para o atendimento de suas despesas básicas.

Nesse contexto, é preocupante o resultado que medidas normativas como essas podem vir a gerar, caso não haja uma forma sistemática de repasses de recursos federais para que os entes subnacionais possam fazer frente ao vertiginoso aumento de despesas decorrentes da aplicação da lei federal em seus territórios, tendo em vista o estado deficitário em que operam alguns Estados e Municípios.

No caso do piso nacional dos profissionais de educação básica, houve a previsão de mecanismos compensatórios para os entes federativos que não possuíam disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado pela norma, bem como a concessão de um prazo de carência para adequação dos entes subnacionais ao que disposto na Lei 11.738/2008.

Embora o referido mecanismo não fosse perfeito porque não construído a partir de uma lógica cooperativista – a qual envolve um juízo de mão dupla por definição –, ele apontava para a assunção de uma responsabilidade pela União, decorrente da escolha política de re-centralizar o debate em torno da política salarial de determinada categoria, alçando-a à estatura constitucional por emenda constitucional aprovada pelo Congresso Nacional.



## ADI 7222 MC-REF / DF

Além disso, a previsão desses mecanismos financeiros visou, a um só tempo, minimizar o impacto do aumento de despesas sobre a folha de pagamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e observar o princípio federativo pela preservação da autonomia financeira e orçamentária dos entes subnacionais, criando uma articulação interfederativa para fazer frente à política pública de Estado de valorização daquela atividade profissional.

Nesse sentido, muito bem resumiu a questão o Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto:

“Entendo, finalmente, da mesma forma como fez o Ministro Joaquim Barbosa, que não há nenhuma ofensa à autonomia financeira e orçamentária dos Estados porque a própria lei prevê o mecanismo de compensação e, ademais, deu um prazo de carência para que essa medida entre em vigor. Portanto, os entes federados puderam perfeitamente se adaptar a ela, tiveram um largo tempo para fazê-lo.”

Assim como apontou o Ministro Roberto Barroso em seu voto nesta **ADI 7.222**, não apenas a Emenda Constitucional 53/2006, por meio da criação do FUNDEB, como a própria lei que estatuiu o piso salarial do magistério público da educação básica, previram mecanismos de repasse orçamentário e financeiro para os Estados e Municípios cumprirem a referida determinação constitucional.

Do mesmo modo, a EC 63/2010, ao determinar a fixação do piso salarial profissional nacional para os agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias assentou, expressamente, competir à União *“prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial”*.

Aumentando a participação da União na sustentabilidade da remuneração mínima prevista no próprio texto constitucional desses profissionais, a qual, segundo o art. 198, § 9º, não poderá ser inferior a dois salários mínimos, a EC 120/2022 responsabilizou a União pelo **pagamento** do vencimento desses agentes, cabendo aos Estados, ao

## ADI 7222 MC-REF / DF

Distrito Federal e aos Municípios estabelecer outros consectários, vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações (CF, art. 198, § 7º).

A EC 120/2022 retirou, ainda, os referidos recursos financeiros repassados aos entes subnacionais, bem como qualquer outra vantagem paga pelos Estados para a referida categoria, do cálculo para fins de apuração dos limites de despesas com pessoal.

Diferentemente, para o piso dos enfermeiros, auxiliares e técnicos de enfermagem e parteiras, nem a Constituição, por meio da EC 124/2022, nem a legislação ora em análise, previram qualquer forma de compensação ou prazo de adaptação para que os Estados, Distrito Federal e Municípios fizessem frente aos significativos impactos sobre suas despesas, impactos esses da ordem de R\$ 4,4 bilhões ao ano, para Municípios, e R\$ 1,3 bilhões ao ano, para os Estados, conforme levantamento realizado pelo DIESSE e apresentado à Câmara dos Deputados quando da discussão da matéria.

Torna-se óbvio que, a permanecer em vigor a norma conforme formulada, em algum momento será necessário algum tipo de equacionamento pelos Estados e Municípios para adaptarem seus compromissos às possibilidades orçamentárias disponíveis, bem como ao teto de gastos (art. 18 da Lei de Responsabilidade fiscal e art. 110, do ADCT, com a redação dada pela EC 95/2016.)

Tal afirmação decorre não apenas da evidente pressão gerada sobre a folha de pagamentos de tais entes federativos, mas também no tocante aos possíveis impactos sobre o equilíbrio econômico-financeiro estabelecido em contratos e convênios firmados entre o Poder Público e particulares, para a prestação do serviço público de saúde.

Isso porque a estrutura do Sistema Único de Saúde, como se sabe, é estabelecida como rede regionalizada e, em razão na inexistência da prestação direta desse serviço de forma satisfatória por diversos estados e municípios, recorre-se à contratação de entidades privadas para o oferecimento desse serviço, nos termos autorizados pelo art. 197, da Constituição Federal:

“Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, **devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros** e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”.

A contratação de entidades privadas para a prestação do serviço público de saúde depende do custeio que advém da contraprestação financeira paga pelos Estados e Municípios, conforme previsão contida no art. 199, § 1º, da Constituição:

“Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.  
§ 1º – As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.”

Segundo Memorial acostado aos autos pela Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB), na qualidade de *amicus curiae*, os hospitais sem fins lucrativos que atuam em complementação ao SUS, possuem sua principal fonte de custeio no repasse de verbas públicas realizados mediante a celebração de convênios entre os hospitais e os sistemas de saúde a nível municipal e estadual.

O impacto esperado sobre esses contratos – reforço, apenas para o setor sem fins lucrativos – é da ordem de R\$ 6,3 bilhões de reais por ano, conforme estudo desenvolvido pela Associação Nacional de Hospitais Privados.

A partir dessas informações, é possível prever que o advento da referida norma também gerará, como consequência, a necessidade de recomposição do equilíbrio econômico e financeiro dos referidos contratos e convênios, em razão da garantia contida no art. 37, XXI, da Constituição Federal, a respeito da manutenção do equilíbrio entre os compromissos assumidos pelo contratado e o valor pago pela Administração Pública em contraprestação ao serviço prestado:

“Art. 37. (...)”

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Note-se, como afirma Marçal Justen Filho, que “o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contraprestação não deriva de cláusula contratual nem de previsão no ato convocatório. Tem raiz constitucional.” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 12 ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 515).

Acrescento, ainda, que o referido direito também se encontra expressamente previsto na Lei 8.080/90, que dispõe sobre a organização e funcionamento do Sistema Único de Saúde, nos seguintes termos:

“Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º Na fixação dos critérios, valores, formas de reajuste e de pagamento da remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá fundamentar

seu ato em demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução dos serviços contratados.

§ 2º Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), **mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.**”

Sublinho que, caso fiquem os entes subnacionais impossibilitados de promover o reajuste necessário aos contratos para conformá-los às novas despesas decorrentes da lei ora impugnada, seja em razão de restrições orçamentárias, seja em decorrência do Teto de Gastos que, desde 2017, limitou os gastos públicos com saúde (EC 95/2016), certamente o não cumprimento da avença pelas entidades privadas atrairá a teoria do Fato do Príncipe, com a consequente rescisão dos referidos convênios e a inevitável sobrecarga do sistema público de saúde.

Destaco esse ponto em específico porque a mim me parece que a ausência de indicação de fonte de custeio para fazer frente ao piso salarial imposto pela União não afeta o princípio federativo apenas por impor aos Estados, Distrito Federal e Municípios o aumento do salário de seus servidores e empregados públicos, de forma abrupta e repente, sem previsão e planejamento orçamentário.

Impacta também o atributo da autonomia de tais entes federativos, na sua expressão de auto-administração, a qual corresponde ao exercício de competências ínsitas ao seu poder de auto-conformação, tais como as de firmar contrato e convênios com a iniciativa privada para a prestação de serviços públicos, nos termos autorizados pela própria Constituição Federal e pela Lei 8.080/1990, que assim dispõe:

“Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, **em seu âmbito administrativo**, as seguintes atribuições:

(...)

II – administração dos recursos orçamentários e financeiros destinados, em cada ano, à saúde;

(...)

XV – propor a celebração de convênios acordos e protocolos internacionais, relativos à saúde, saneamento e meio ambiente;”

A partir dessas considerações, constata-se que, ao estabelecer um piso nacional para profissionais de enfermagem com efeitos imediatos, sem indicação da fonte de custeio para possibilitar aos Estados, Distrito Federal e Municípios a devida adequação para o cumprimento da medida, seja no tocante ao planejamento necessário para responder ao aumento gerado em sua folha de pagamento, seja no que se refere ao impacto causado nos contratos e convênios estabelecidos com entidades privadas da rede complementar, parece-me, ao menos nesse primeiro momento, que a União possa ter violado o pacto federativo, ao interferir na organização político-administrativa de tais entes federados.

Sobre esse ponto, menciono, porque relevante, que tramita no Congresso Nacional Projeto de Emenda Constitucional elaborado para acrescentar um parágrafo 7º ao art. 167 da Constituição, com vistas à proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sem a necessária fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente fonte de recursos financeiros necessários para o seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados, e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, nos termos do art. 7º, IV, do texto constitucional.

Note-se que, no primeiro parecer de Plenário, cujo relator foi o então Senador Delcídio do Amaral, assentou-se que o objetivo da norma era justamente *“impedir a criação de novos encargos aos entes subnacionais sem a correspondente transferência de recursos financeiros ao seu custeio, o que, por exemplo, visa eliminar a possibilidade de criação de pisos salariais nacionais, que aumentam as despesas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com pessoal e seus encargos, sem o correspondente repasse de recursos financeiros”*.

Atento aos impactos que a criação de novos encargos aos entes

## ADI 7222 MC-REF / DF

subnacionais sem a correspondente fonte de custeio poderia gerar, o Relator consignou ainda ser importante assegurar que a lei só poderia criar ou aumentar qualquer tipo de despesa, no momento de sua aprovação, se as dotações orçamentárias necessárias à sua efetivação já constarem da lei orçamentária, ou do seu projeto enviado pelo Chefe do Poder Executivo.

Ressaltou que a proposta de emenda constitucional em questão buscou garantir aos entes subnacionais a adequada fonte financeira de recursos para fazer frente à ação ou despesa criada pela União, viabilizando, ainda, a capacidade de financiamento das políticas públicas e a responsabilidade da política fiscal nos diversos entes da federação.

Trata-se da **PEC 112/2015**, de iniciativa do Senado Federal, devolvida pela Câmara dos Deputados, após aprovação de sua redação, à Presidência daquela Casa para promulgação, na data de 14 de julho de 2022. Conforme se nota, a norma foi aprovada por ambas as Casas do Congresso Nacional, na forma do art. 60, da Constituição, porém permanece destituída de eficácia por falta do cumprimento de um requisito indispensável: a promulgação da Emenda, a ser realizada em sessão conjunta.

Menciono tudo isso para dizer que a referida sugestão de emenda constitucional, quando e se promulgada, servirá para explicitar e conferir clareza à regra extraível dos próprios princípios constitucionais, sobretudo daqueles decorrentes da forma federativa de Estado, alçada à cláusula pétrea pelo art. 60, § 4º, da Constituição.

Sublinho, em *obiter dictum*, no tocante às sinalizações ocorridas nos debates que precederam a aprovação da Lei 14.434/2022 em ambas as Casas do Congresso Nacional, no sentido de que os Parlamentares concordariam com a *“necessidade de adotar medidas para minimizar os impactos do projeto após a sua aprovação”*, dentre as quais estaria de **desoneração da folha de pagamentos das entidades privadas afetadas pela Lei 14.434/2022** (eDOC 223).

**Tenho dúvidas se a “solução” apresentada teria realmente o condão de resolver o impasse que ora se coloca; mais provavelmente,**

**poderia gerar, inclusive, externalidades negativas, caso adotada.**

No que se refere às entidades filantrópicas como as **Santas Casas de Misericórdia** que prestam serviços de saúde de forma exclusivamente gratuita e conveniada ao Poder Público, estas já se encontram, em regra, imunes da contribuição para a seguridade social, por força da Lei Complementar 187/2021, que dispõe sobre os requisitos para a certificação das referidas entidades como beneficentes, de modo fazerem jus ao benefício previsto no art. 195, § 7º da Constituição Federal.

**Do mesmo modo acontece com hospitais privados de referência, que constituídos sob a forma de sociedades beneficentes,** atendem ao público do SUS e se valem da referida imunidade para tanto, tal como ocorre com a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Albert Einstein, mantenedora do Hospital Israelita Albert Einstein, e a Beneficência Nipo-Brasileira de São Paulo.

Menciono que a imunidade das entidades beneficentes caracteriza-se como um importante instrumento que lança mão o Estado na busca de incentivar comportamentos dos agentes da iniciativa privada para integrarem a rede complementar do SUS, oferecendo serviço de saúde de excelência e qualidade a toda a população.

**Assim, a possibilidade de desoneração da folha de pagamento anunciada pelo Governo como possível solução ao empasse ora criado talvez viesse a beneficiar apenas as entidades privadas com fins lucrativos, que não integram a rede complementar do SUS e que, por isso mesmo, talvez sejam as instituições menos impactadas com a medida.**

Nesse sentido, sublinho que, caso todos os hospitais privados tivessem o benefício da desoneração de sua folha de pagamento para fazer frente ao aumento das despesas com pessoal em razão do valor do piso da categoria de enfermagem estipulado pela norma em apreço, desapareceria essa política indutora de Estado, pelo esvaziamento do interesse de tais entidades de se tornarem certificadas como beneficentes ao voltarem-se para o atendimento do público do SUS, com vistas à serem beneficiadas pela imunidade prevista no art. 195, § 7º, da Constituição.



Haveria, desse modo, estímulo reverso no tocante às entidades filantrópicas de saúde, que não precisariam, entre outros requisitos legais, atender ao SUS para se tornarem desoneradas.

A situação me parece gravíssima e preocupante, já que, caso adotada a referida desoneração como forma de “solucionar” a falta de compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios para adotar a medida imposta, ela poderia causar, muito provavelmente, a desarticulação da rede complementar de atendimento ao SUS, sobrecarregando o serviço público de saúde local, o qual deixaria de atender, ao menos satisfatoriamente, as pessoas mais necessitadas de acesso aos serviços de saúde no país.

Ponto isso apenas para que, no decorrer das negociações que se seguirão para permitir a possível aplicação da norma em apreço, seja levado em consideração essa importante política incentivadora do Estado.

Também chamo a atenção para que se leve na devida conta que políticas como a do caso presente geram consequências nefastas no **setor privado** que frontalmente vulneram o princípio da **segurança jurídica: externalidades negativas como o muito provável aumento de demissões de profissionais da enfermagem.**

Sem de modo algum querer me alongar no ponto – que ademais não calha nesta sede cautelar – é **imprescindível que, quanto ao setor privado, um piso nacional como o que se ensaia leve em consideração as diferenças socio-econômicas que existem entre as regiões do Brasil, o que fatalmente impacta no salário médio dos profissionais de enfermagem. O mesmo piso que pode ser insuficiente em um Estado como São Paulo, pode afigurar-se impraticável com a realidade do mercado de Estados menos abastados.**

### **3. Exigência de prévia dotação orçamentária – afronta ao art. 169, §1º, da CF/88**

O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995,

## ADI 7222 MC-REF / DF

sagrou-se o entendimento de que não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.

Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não-conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas, como ocorreu no julgamento da ADI 2339 SC, Rel. Ilmar Galvão, unânime, *DJ* 1.6.2001; da ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, *DJ* 13.6.2003; e da **ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998**. Nesse último, o Relator esclareceu a questão da seguinte forma:

“Despesas de pessoal: limite de fixação delegada pela Constituição à lei complementar (CF, art. 169), o que reduz sua eventual superação à questão de ilegalidade e só medida ou reflexamente de inconstitucionalidade, a cuja verificação não se presta a ação direta; existência, ademais, no ponto, de controvérsia de fato para cujo o deslinde igualmente é inadequada a via do controle abstrato de constitucionalidade. II. Despesas de pessoal: aumento subordinado à existência de dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, parágrafo único, I e II): além de a sua verificação em concreto depender da solução de controvérsia de fato sobre a suficiência da dotação orçamentária e da interpretação da LDO, inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo: precedentes.”

Não obstante o Supremo Tribunal Federal não conhecer de ações diretas de inconstitucionalidade diante da alegação de ausência de prévia dotação orçamentária para o aumento de despesas com servidores

## ADI 7222 MC-REF / DF

públicos, tendo em vista que referida norma impede apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo, e mesmo estando consciente de que a lei em questão não é propriamente de natureza orçamentária, **penso que a distinção entre vigência e eficácia, que é pressuposta nessa construção jurisprudencial, em muito calha ao caso em exame. Distinção que, nessa apreciação inicial, reforça o juízo de que a suspensão dos dispositivos é medida que se impõe.**

Nesse sentido, chamo a atenção para o quanto dispôs o art. 2º da Lei 14.434/2022:

“Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

§ 1º O piso salarial previsto na Lei 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 da entrada em vigor desta Lei, independentemente da jornada de trabalho para a qual o profissional ou trabalhador foi admitido ou contratado.”

Diferentemente do que ocorreu com a Lei 11.738/2008, que previu a integralização do piso previsto para a carreira do magistério público da educação básica pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios de forma progressiva e proporcional, dando tempo aos entes federativos para conformarem seu arcabouço normativo e planejamento orçamentário para o cumprimento da referida legislação, a Lei 14.434/2022 exigiu sua imediata aplicação em todos os âmbitos de sua incidência.

Assim, ao determinar a aplicação imediata do piso estipulado em todas as esferas da federação, o referido dispositivo parece afrontar o que definido pelo art. 169, § 1º, I e II, ante a inobservância da exigência de prévia de dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

## 4. Conclusão

## ADI 7222 MC-REF / DF

À guisa de conclusão, reitero de forma resumida os argumentos aqui expostos, reservando-me a possibilidade de revisitação dos temas aqui explorados quando do julgamento de mérito, considerando a delicadeza da questão constitucional envolvida nesta ação direta de inconstitucionalidade:

(i) em primeiro olhar, parece insubsistente a alegação de inconstitucionalidade formal da Lei 14.434/2022, por vício de iniciativa do Presidente da República, para deflagrar processo legislativo destinado ao estabelecimento de piso salarial profissional nacional;

(ii) a definição, em lei federal, de piso salarial profissional nacional extensível a servidores dos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como às entidades privadas com ou sem fins lucrativos, com relevantes reflexos nas folhas de pagamento dos entes subnacionais e nos contratos e convênios firmados entre o poder público local e a iniciativa privada para a prestação do serviço público de saúde, sem a necessária indicação de fonte de custeio (para o setor público), acena para violação à autonomia político-administrativa e financeira dos entes federados;

(iii) no que se refere especificamente ao **setor privado**, parece imprescindível que um piso nacional, como o que se ensaia, leve em consideração as diferenças sociais e econômicas que existem entre as regiões do Brasil: o mesmo piso, que pode ser insuficiente em um Estado como São Paulo, pode afigurar-se impraticável com a realidade de mercado de Estados menos abastados; outrossim, externalidades negativas como o provável aumento das demissões no setor bem ilustram que a violação à segurança jurídica sofrida pela parte empregadora também pode ser experimentada pelos profissionais de enfermagem;

(iv) o estado da questão, determinado pela previsão contida no art. 2º da Lei 14.434/2022, que previu a aplicação imediata a todos entes federados do piso nacional estipulado para os enfermeiros, técnicos e

## ADI 7222 MC-REF / DF

auxiliares de enfermagem e parteiras, a partir de sua publicação, recomenda a adoção da suspensão da **eficácia** do diploma normativo (mediante raciocínio analógico com a tradicional jurisprudência desta Corte firmada no julgamento da ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, *DJ* de 3.4.1998).

Ante o exposto, e tendo em vista as limitações ínsitas deste juízo cautelar, **acompanho o Eminentíssimo Ministro Roberto Barroso, Relator, para determinar a suspensão dos efeitos dos arts. 15-A, 15-B e 15-c DA Lei 7.498/1986, com a redação dada pela Lei 14.434/2022, até o julgamento de mérito da ação.**

É como voto.

Revisado