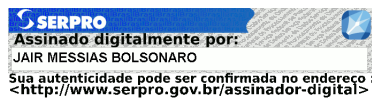


Mensagem nº 481

Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Para instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.222-DF, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações, em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 24 de agosto de 2022.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA DA UNIÃO

INFORMAÇÕES n. 00121/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 00692.002253/2022-91

INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS - CNSAÚDE

ASSUNTOS: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.222

RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO

INFORMAÇÕES PRESIDENCIAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.222. FIXAÇÃO DE PISO SALARIAL NACIONAL DO ENFERMEIRO, DO TÉCNICO DE ENFERMAGEM, DO AUXILIAR DE ENFERMAGEM E DA PARTEIRA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. ART. 61, § 1º, II, "a", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO CONTIDA NO § 12, DO ART. 198, DA CARTA DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DA "PROPORCIONALIDADE". AUTONOMIA FEDERATIVA. ARTS. 169, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; E 113 DO ADCT. INEXISTÊNCIA DE LESÃO. CONCILIAÇÃO DA "LIVRE INICIATIVA" COM A VALORIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO. ART. 170, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCREMENTO DA QUALIDADE DA FRUIÇÃO DO DIREITO À "SAÚDE" PELA SOCIEDADE. ART. 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DA MARGINALIZAÇÃO. REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS. ART. 3º, INCISO III, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À LEGISLAÇÃO ELEITORAL. MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. PERICLUM IN MORA REVERSO. RISCO DE LESÃO AO PRINCÍPIO DA "VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL". IMPROCEDÊNCIA DA PRETENSÃO AUTORAL.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.222, proposta pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS em face dos arts. 1º e 2º, todos da Lei nº 14.434/2022, a qual " *altera a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para instituir o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira*".

2.

Eis o texto do conteúdo normativo impugnado:

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. 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.

3. Segundo a demandante, a lei impugnada na presente ação direta de inconstitucionalidade teria decorrido de processo legislativo com vício de origem de iniciativa, a qual não se deu pelo Presidente da República, o que, sob a sua perspectiva, importaria em violação aos art. 61, § 1º, "a" e "c", da Constituição Federal.

4. Além disso, aponta-se que a norma questionada não somente teria ofendido a "*autonomia orçamentária*" dos entes subnacionais, como também estaria desacompanhada do apontamento das fontes de custeio para a implementação das medidas previstas em seu texto, o que importaria em violação ao art. 169, § 1º, inciso I, Constituição Federal, bem como ao art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Texto Constitucional.

5. Aduz a parte autora que a lei objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade teria violado o princípio da "*razoabilidade*", tendo desrespeitado os princípios da "*proibição do excesso*" e da "*reserva do possível*" na implementação dos direitos sociais de contraprestação positiva, à medida em que mostrar-se-ia desnecessária e inadequada para os fins pretendidos, além do que seria desproporcional em sentido estrito, uma vez que não teria considerado as desigualdades regionais, bem como não seria minimamente exequível.

6. Afirma-se que a norma ora impugnada teria violado o princípio da "*liberdade de contratação*", previsto nos arts. art. 1º, IV; e 170, IV, da Constituição Federal.

7. Nesse sentido, aponta-se que a lei questionada teria acarretado custos assimétricos para os centros de saúde privados (sem fins lucrativos e empresariais), bem como importaria em restrição estatal indevida na liberdade de atuação econômica - o que, sob o prisma da exordial, desrespeitaria o art. 174, da Carta da República e o cânone hermenêutico da "*intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas*", previsto no inciso III, da Lei nº 13.874/2019.

8. Ainda no mesmo ponto, alega-se também que a norma impugnada teria importado em substituição indevida dos sindicatos pelo Poder Público nas negociações salariais inerentes ao âmbito da iniciativa privada, desrespeitando o *telos* do art. 8º da Carta da República, com o agravamento da possibilidade do agravamento situação em razão de possível "efeito cascata", uma vez que tramitam no Congresso mais de 150PLs os quais possuem como escopo a instituição de pisos salariais para outras categoriais profissionais.

9. Narra-se que a norma impugnada acarretaria uma série de efeitos práticos que violariam o núcleo essencial do *direito à "saúde"*, previsto no art. 196, da Constituição Federal, quais sejam:

a) Precarização dos serviços de saúde (diminuição do quadro pessoal e "juniorização" dos atendimentos);

b) Fechamento de hospitais (sobretudo os sem fins lucrativos e aqueles localizados em regiões menos favorecidas do país), com conseqüente diminuição do número de leitos à disposição da população;

- c) Repasse dos custos aos usuários da saúde suplementar;
- d) Comprometimento da universalização da saúde no Brasil (arts. 196 a 200 da CF);
- e) Pressões ao já sobrecarregado SUS pelo influxo de usuários alijados da rede de saúde suplementar com, paradoxalmente, diminuição da rede conveniada ao sistema único (tabela de procedimentos defasada); e
- f) Risco palpável de descontinuação de tratamentos essenciais (exemplo das diálises).

10. Afirma-se também que a norma impugnada teria importado na concessão de “aumento geral” superior às perdas inflacionárias concedido a menos de três meses das eleições, o que caracterizaria abuso do poder político, nos termos das diretrizes previstas no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, bem como conduta vedada prevista no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997, geradora de desequilíbrio no pleito eleitoral, autorizando assim a intervenção do Poder Judiciário para sanear tal situação.

11. Requer a parte autora a concessão de medida cautelar, apontando risco de dano irreparável “ (...) com efeitos negativos sentidos desde já (sobretudo na empregabilidade/relações de trabalho e na sobrevivência de centros de saúde de menor dimensão) (...)”, afirmando ainda inexistir periculum in mora reverso na decretação da referida providência liminar jurisdicional.

12. Os autos foram distribuídos à relatoria do Ministro Roberto Barroso, o qual proferiu o seguinte despacho, por meio do qual aplicou ao presente feito o rito previsto no art. 10, da Lei nº 9.868/99, determinando, dentre outras providências, a notificação do Presidente da República para prestar informações no prazo de 5 (cinco) dias:

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços - CNSaúde, contra a Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, que institui o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira. (...) 10. Diante da presença dos requisitos legais, adoto o rito previsto no art. 10 da Lei nº 9.868/1999. Assim, determino as seguintes providências: (i) solicitem-se informações à Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, no prazo de cinco dias; (ii) em seguida, encaminhem-se os autos, sucessivamente, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para manifestação, no prazo de três dias. 11. Decorridos os prazos, com ou sem manifestação, retornem conclusos os autos para exame do pedido cautelar. Publique-se. Intimem-se. Brasília, 10 de agosto de 2022.

13. É o que importa relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA NORMA IMPUGNADA

14. Segundo a parte autora, a norma impugnada padeceria de nulidade formal decorrente de suposto vício em seu procedimento legislativo.

15. Conforme bem sintetizado pelo Ministro Relator do presente feito:

(...) A autora narra que, uma vez aprovado, o projeto de lei que se transformou no diploma impugnado observou procedimento pouco convencional. Isso porque não foi enviado diretamente à sanção presidencial, mas teve a sua tramitação paralisada para aguardar a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 11/2022. A referida PEC, que deu origem à Emenda Constitucional (EC) nº 124/2022, teria o objetivo de corrigir vício de iniciativa insanável contido no projeto de lei. (...)

16. Além disso, a demandante argumenta que a iniciativa do processo legislativo que culminou na edição da Lei nº 14.434/22 não poderia ser do Parlamento, mas sim do Chefe do Poder Executivo, uma vez que, sob a sua perspectiva, a norma em questão trataria de matéria alusiva a "*aumento da remuneração de servidores públicos*".

17. Nada obstante, a argumentação da parte autora não possui sustentação jurídica.

18. A previsão da prerrogativa presidencial para a propositura de projeto de lei sobre aumento de remuneração de servidores públicos encontra-se estabelecida no art. 61, § 1º, inciso II, "a", da Constituição Federal: "*(...) § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração (...)*".

19. A respeito do tema, cabe trazer as lições do professor Marcelo Novelino a respeito da sistemática constitucionalmente estabelecida para a disciplina da competência para a prática do ato de iniciativa legislativa e a sua respectiva classificação em concorrente e exclusiva:

A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer a qualquer Membro ou Comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional; ao Presidente da República; ao Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores (normas atinentes ao Poder Judiciário); ao Procurador-Geral da República (normas relativas ao Ministério Público Federal); e aos cidadãos, por meio da iniciativa popular (CF, art. 61).

A regra é a *iniciativa concorrente (geral ou comum)*, na qual a legitimidade para iniciar o processo legislativo sobre determinada matéria é atribuída a mais de uma autoridade ou órgão. É o caso, e.g., da iniciativa do Executivo e do Legislativo para tratar de matéria tributária que, diversamente das matérias orçamentárias, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (CF, art. 165), foram reservadas ao Presidente da República apenas nos Territórios (CF, art. 61, § 1º, II, "b"). Normas sobre organização do Ministério Público da União, embora elencadas no rol de iniciativa privativa do Presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, "d"), também são de iniciativa concorrente, ante a faculdade atribuída ao Procurador-Geral da República (CF, art. 128, § 5º).

A *iniciativa exclusiva (privativa ou reservada)* é restrita a um legitimado, como no caso das matérias reservadas ao Presidente da República (CF, art. 61, § 1º), à Câmara dos Deputados (CF, art. 51, IV) ao Senado (CF, art. 52, XIII), aos Tribunais (CF, art. 93; art. 96, II, "b"; e art. 99, § 2º) e ao Ministério Público (CF, art. 127, § 2º). Por serem normas de observância obrigatória, as matérias cuja iniciativa a Constituição reservou ao Chefe do Executivo Federal, no âmbito estadual, devem ser atribuídas pelas respectivas constituições ao Governador, não sendo admitidas nem mesmo emendas constitucionais de origem parlamentar. Em se tratando de projeto de lei de

iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa (NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018. Pág.679/680)

20. Ainda a respeito da iniciativa legislativa, o professor José Afonso da Silva afirma que esta é "*(...) conferida concorrentemente a mais de uma pessoa ou órgão, mas, em casos expressos, é outorgada com exclusividade a um deles apenas (...)*", pontuando que "*(...) ao princípio da iniciativa concorrente a Constituição opõe algumas matérias, estatuidando que é da competência exclusiva (...)*" (AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. Pág. 525).

21. A propósito, o professor Marcelo Novelino adverte que as hipóteses constitucionais de iniciativa legislativa exclusiva, em razão do seu caráter de excepcionalidade, estão taxativamente estabelecidas no Texto Magno, não comportando interpretação extensiva ou ampliação por parte do legislador ordinário:

As hipóteses de iniciativa exclusiva são definidas de modo taxativo pela Constituição (numerus clausus). Por terem caráter excepcional, não se presumem nem comportam interpretação extensiva. Ademais a iniciativa vinculada das leis somente se legitima quando expressamente consagrada no texto constitucional, não sendo facultado ao legislador ordinário estabelecer normas dessa natureza. (Ob. Cit. Pág. 680)

22. Na mesma linha de pensamento, doutrina o professor Paulo Gustavo Gonet Branco:

(...)

Em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados pela via interpretativa.

A iniciativa privativa visa subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. *Curso de direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva. 2010. Pág. 1.004).

23. Esse é o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se percebe do trecho destacado da ementa produzida a partir do recente julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.696:

EMENTA: Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Autonomia do Banco Central do Brasil. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe acerca de sua autonomia, bem como sobre nomeação e exoneração de seu Presidente e diretores. Arguição de inconstitucionalidade formal e material. I. Constitucionalidade formal 2. Processo legislativo no qual tramitaram, simultaneamente, projeto de lei de iniciativa parlamentar e projeto de lei de iniciativa presidencial. Constitucionalidade formal da lei aprovada, por mais de um fundamento, como se expõe a seguir. 3. Primeiro: não se exige reserva de iniciativa na matéria. A disciplina do Sistema Financeiro Nacional deve se dar mediante lei complementar (CF, art. 192), mas não se exige iniciativa privativa do Presidente da República. Justamente ao contrário, o art. 48, XIII, da Constituição prevê, expressamente, a competência do Congresso Nacional para dispor sobre matéria financeira, cambial e

monetária, que compõem o cerne da atuação do Banco Central. A LC nº 179/2021 transcende o propósito de dispor sobre servidores públicos ou criar órgão público. Ela dá configuração a uma instituição de Estado – não de governo –, que tem relevante papel como árbitro neutro, cuja atuação não deve estar sujeita a controle político unipessoal. Precedentes. 4. Segundo: houve iniciativa presidencial. A sanção do Presidente da República não convalida o vício de iniciativa, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Porém, o envio de mensagem presidencial, durante a tramitação da matéria, com projeto de lei substancialmente idêntico ao que se encontrava em curso no Congresso Nacional, configura situação diversa. Isso porque revela inequívoca vontade política do chefe do Executivo em deflagrar o processo legislativo, ficando atendida a exigência constitucional da iniciativa. 5. Terceiro: foi observado o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A Câmara dos Deputados cumpriu os preceitos regimentais que regulamentam a matéria ao apensar os dois projetos de conteúdo praticamente idêntico e ao atribuir precedência à proposição do Senado sobre a da Câmara (arts. 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Tal decisão somente seria passível de censura se visasse a contornar ou frustrar eventual reserva de iniciativa presidencial, o que não é o caso. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de não interferir em questões interna corporis das casas legislativas (MS 34.099-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 05.10.2018). 6. Em suma: a) não era exigível, na hipótese, a iniciativa presidencial, por se tratar da estruturação de um árbitro neutro do Sistema Financeiro Nacional; b) ainda quando tal iniciativa fosse exigível, teria sido satisfatoriamente atendida; c) inexistiu violação ao devido processo legislativo. **Note-se que a reserva de iniciativa é uma exceção ao princípio da separação de Poderes, já que a competência geral para legislar é do Congresso Nacional. Porque assim é, as normas que a instituem devem ser interpretadas com o devido temperamento.** Se houve indiscutível manifestação de vontade política pelo Presidente da República para deflagração do processo legislativo e se o produto final corresponde substancialmente à sua proposta, não há razão para a declaração de inconstitucionalidade formal da lei. II. Constitucionalidade material 7. Caso o Tribunal venha a conhecer da arguição de inconstitucionalidade material, é fato indubitado que a questão da autonomia do Banco Central divide opiniões. Há visões como a dos autores da ação, segundo a qual ela retira de governos eleitos o controle sobre a política econômica e monetária. E há visões opostas, professadas por economistas e atores institucionais, como a OCDE e o Banco Mundial, de que a política monetária deve ser preservada das interferências políticas, muitas vezes motivadas por interesses eleitorais de curto prazo e que cobram um preço alto no futuro. 8. Como se percebe, trata-se de questão essencialmente política, que não se situa no âmbito da interpretação constitucional, mas sim no plano da liberdade de conformação legislativa do Congresso Nacional. Como consequência, deve o Supremo Tribunal Federal ser deferente para com as escolhas políticas do Poder Legislativo. 9. Improcedência do pedido, com fixação da seguinte tese de julgamento: “É constitucional a Lei Complementar nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu presidente e de seus diretores”. (grifos nossos) (ADI 6696, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 26/08/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)

24. Vê-se, portanto, que não há como ser ampliado, pela via exclusivamente interpretativa, o sentido da expressão "*aumento da remuneração*", contida no supracitado art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal.

25. No ponto, cumpre salientar a Carta da República, assim como qualquer texto jurídico, não pode ser interpretada em "tiras", como bem ressaltado pelo Ministro Eros Grau: "(...) *Ademais, não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. Tenho insistido em que a interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito — a Constituição — no seu todo (...)*" (Voto do Ministro Eros Grau na ADI na 3685, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006).

26. Inclusive, o estudo da hermenêutica jurídica aponta para a necessidade de que o aplicador do direito empreenda esforço no sentido de interpretar e aplicar os dispositivos constitucionais em harmonia com a totalidade do sistema constitucional vigente, de maneira a preservar a *unidade* do conteúdo normativo da Carta da República.

27. O Ministro Alexandre de Moraes, em sede doutrinária, ao tratar do instrumental próprio da hermenêutica constitucional, destaca a importância do princípio da "unidade da Constituição", o qual impõe a necessidade de se conferir interpretação que preserve a harmonia e globalidade do Texto Magno:

Partindo da premissa fundamental da supremacia das normas constitucionais, são os seguintes os princípios e regras interpretativas constitucionais:

(...) da *unidade da constituição*: a interpretação constitucional deve ser realizada de maneira a evitar contradições entre suas normas. Assim, a análise sistêmica do texto magno é impositiva e primordial, pois, como salienta Canotilho, o intérprete deve 'considerar' a constituição na sua globalidade e procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar'. A necessidade de interpretar-se a Constituição de forma una demonstra a interdependência e complementariedade das normas constitucionais, que não poderão, sob pena de desrespeito à vontade do legislador constituintes, ser interpretadas isoladamente (MORAES, Alexandre de. *Constituição Interpretada*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. Pág. 42);

28. No mesmo texto doutrinário, o Ministro também explana sobre a importância da utilização dos métodos clássicos lógico e sistemático de interpretação da Constituição:

O *método lógico* pretende garantir a compatibilidade e coerência dos diversos dispositivos do texto normativo, a fim de conceder-lhe efetividade geral.

O *método sistemático* pressupõe a necessidade de análise do conteúdo da norma dentro da ideia de unidade do ordenamento jurídico, uma vez que os diversos preceitos convivem de maneira harmônica dentro de um sistema constitucional. (Ob. Pág. 41)

29. Nesse contexto, o mesmo autor também revela ser aplicável à interpretação constitucional o método *gramatical ou filológico*, o qual "(...) *consiste na análise pormenorizada de cada palavra, pontuação e etimologia do texto normativo (...)*" (Ob. Pág. 41)".

30. A respeito da utilização de tal técnica no âmbito da hermenêutica constitucional, o Ministro Luís Roberto Barroso, em lição doutrinária, muito embora chame a atenção para a necessidade de uma interpretação menos literal das normas de natureza mais aberta do texto constitucional, alerta para a necessidade da preservação do sentido das palavras utilizadas pelo constituinte, sob pena de se distorcer o

conteúdo das disposições estabelecidas pela Carta da República e comprometer a aplicação do *princípio da "segurança jurídica"*:

Além dos aspectos assinalados acima, deve-se remarcar que a Constituição frequentemente veicula normas de textura aberta, isto é, com linguagem vaga e conteúdo dotado de plasticidade. É o caso dos princípios – e.g, dignidade da pessoa humana, moralidade, capacidade contributiva –, dos conceitos jurídicos indeterminados – e.g., interesse local, repercussão geral, comoção grave – e dos termos polissêmicos – e.g, tributos, servidores, meio ambiente. Vale dizer: a interpretação gramatical não poderá trabalhar com sentidos únicos a serem extraídos dos relatos normativos. **Assentadas essas premissas, deve-se enfatizar sua contrapartida: os conceitos e possibilidades semânticas do texto figuram como ponto de partida e como limite máximo da interpretação. O intérprete não pode ignorar ou torcer o sentido das palavras, sob pena de sobrepor a retórica à legitimidade democrática, à lógica e à segurança jurídica. A cor cinza pode compreender uma variedade de tonalidades entre o preto e o branco, mas não é vermelha nem amarela.** (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Pág. 315)

31. Frise-se, por outro lado, a importância fundamental de que a leitura e aplicação dos atos normativos sejam pautadas pelo *princípio da "interpretação conforme à Constituição"*.

32. Conforme bem elucidada, em sede doutrinária, o Ministro Luís Roberto Barroso, **o instituto da "interpretação conforme à Constituição" pode albergar duas acepções distintas, podendo ser utilizado como método hermenêutico ou como técnica decisória em controle de constitucionalidade:**

A interpretação conforme a Constituição, categoria desenvolvida amplamente pela doutrina e jurisprudência alemãs, compreende sutilezas que se escondem por trás da designação turística do princípio. Destina-se ela à preservação da validade de determinadas normas, suspeitas de inconstitucionalidade, assim como a atribuição de sentido às normas infraconstitucionais, da forma que melhor realizem os mandamentos constitucionais. Como se depreende da assertiva precedente, **o princípio abriga, simultaneamente, uma técnica de interpretação e um mecanismo de controle de constitucionalidade.**

(...)

Em suma, a interpretação conforme a Constituição pode envolver a mera interpretação adequada dos valores e princípios constitucionais, ou a declaração de inconstitucionalidade de uma das interpretações possíveis de uma norma ou, ainda, a declaração de não incidência da norma a determinada situação de fato, por importar a violação da Constituição. (Ob. Cit. Pág. 325)

33. **Enquanto método hermenêutico**, o instituto impõe ao aplicador do direito que, ao se deparar com um texto normativo que enseje mais de uma interpretação possível, eleja aquela que mais se adequa às disposições da Constituição Federal, preservando assim a presunção de sua constitucionalidade. Sobre o tema, discorre o Ministro Alexandre de Moraes:

A Supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo poder público competente exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja

sempre concedida preferência no sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal. Assim sendo, no caso de norma com várias significações possíveis, deverá ser encontrada a significação que apresente conformidade com as normas constitucionais, evitando sua declaração de inconstitucionalidade. (Ob. Cit. Págs. 159/163)

34. Por outro lado, **enquanto técnica decisória** disponível ao Poder Judiciário para o exercício do controle de constitucionalidade, a "*interpretação conforme a Constituição*" possibilita ao órgão julgador, nos casos em que se deparar com textos normativos que comportem múltiplas leituras, eliminar eventuais interpretações que eventualmente colidam com o Texto Constitucional, de maneira a pronunciar a nulidade da norma sem a redução do seu texto, conforme bem elucida o Ministro Luís Roberto Barroso:

Como mecanismo de controle de constitucionalidade, a interpretação conforme a Constituição permite que o intérprete, sobretudo o tribunal constitucional, preserve a validade de uma lei que, na sua leitura mais óbvia, seria inconstitucional. Nessa hipótese, o tribunal, simultaneamente, *infirmar* uma das interpretações possíveis, declarando-a inconstitucional, e *afirma* outra, que compatibiliza a norma com a Constituição. Trata-se de uma atuação "corretiva", que importa na declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto. Figura próxima, mas não equivalente, é a da interpretação conforme a Constituição para declarar que uma norma válida e em vigor não incide sobre determinada situação de fato. Em qualquer caso, o princípio tem por limite as possibilidades semânticas do texto. (Ob. Cit. Pág. 325)

35. Isto posto, vê-se que a tese de vício de iniciativa formal da Lei nº 14.434/22, sustentada pela exordial, não é que melhor se coaduna com a Constituição Federal e os princípios hermenêuticos norteadores da aplicação de seu conteúdo.

36. Com efeito, não se pode descuidar que a leitura do art. 61, § 1º, inciso II, "a", da Carta da República deve guardar coerência com os demais dispositivos da Carta da República, de maneira a resguardar a unidade do Texto Magno. Além do mais, deve-se necessariamente tentar empreender esforço interpretativo que concilie, na máxima medida possível, a Lei nº 14.434/22 ao Texto Constitucional, prestigiando assim a presunção de constitucionalidade inerente a todos os atos normativos.

37. Nesse diapasão, cabe distinguir os institutos do "*piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira*", instituído pela Lei nº 14.434/22, com o "*aumento de remuneração*" a que se refere o art. 61, inciso II, "a", da Carta da República.

38. Em relação ao piso salarial - ou salário profissional -, cabe trazer a lume a explicação do professor Maurício Godinho Delgado:

(...)

Salário Profissional - O salário mínimo, como visto, consiste no *patamar genérico*, de valor salarial estabelecido na ordem jurídica brasileira. A seu lado, existem alguns patamares especiais de valor salarial a serem observados no contexto do mercado de trabalho.

O primeiro desses patamares especiais de valor de salários desponta na figura do *salário mínimo profissional* (também chamado simplesmente salário profissional). Por essa figura entende-se o piso salarial mínimo devido a trabalhadores integrantes de certas *profissões legalmente regulamentadas*. O salário mínimo profissional,

portanto, é fixado por lei, sendo deferido a profissional cujo ofício seja regulamentado também em diploma legal.

São exemplos expressivos de salário mínimo profissional os estipulados para médicos (Lei n. 3.999, de 1961; OJ 53, SDI-I/TST; Súmula 370, TST) e para engenheiros (Lei n. 4.950-A, de 1966; OJ 39, SDI-I/TST; Súmula 370, TST), além de outros profissionais que tenham leis regulamentadoras próprias. (...) (DELGADO, Maurício Godinho. Pág. 942. *Curso de Direito do Trabalho*. 18^a ed. São Paulo: LTr, 2019. Pág. 942)

39. Ainda sobre o tema, discorre doutrinariamente o professor Carlos Henrique Bezerra Leite:

Tradicionalmente, fixou-se o entendimento doutrinário de que o piso salarial "é o valor mínimo que pode ser pago a uma categoria profissional ou a determinadas profissões numa categoria profissional". Ele era previsto nas convenções e acordos coletivos de trabalho.

As Constituições brasileiras não dispuseram sobre o piso salarial, mas a CF de 1988 o prevê expressamente no seu art. 7º, V, como direito fundamental dos trabalhadores urbanos e rurais, nos seguintes termos: "piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho".

Destarte, como a Constituição de 1988 também reconhece as convenções e acordos coletivos como fontes do trabalho, parece-nos que o piso salarial pode ser previsto tanto nessas fontes de autocomposição como na lei (BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2019. Págs. 541/542)

40. Dessa maneira, é lícito concluir que o estabelecimento do piso salarial profissional corresponde à atribuição, à determinadas espécies de profissionais profissões específicas, do que a professora Vólia Bonfim Cassar denomina de "*garantia de valor de salário acima do mínimo*" (MORAES, Alexandre de et al. *Constituição Federal Comentada*. [organização: Equipe Forense]. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Pág. 363).

41. Trata-se exatamente do que a Lei nº 14.434/2022 fez, ao alterar a Lei nº 7.498/86 para instituir o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira, conforme é perceptível do seu art. 1º, a seguir transcrito, *in verbis*:

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.”

42. Atente-se, portanto, para o fato de que a norma ora analisada ter tão somente fixado o patamar mínimo remuneratório dos Enfermeiros, Técnicos de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira, em caráter nacional.

43. Todavia, isto não se confunde com a fixação da remuneração propriamente dita dos servidores públicos que desenvolvem tais profissões em território nacional, muito menos da concessão de reajuste remuneratório para tais agentes públicos.

44. Registre-se aliás, que o próprio Texto Constitucional, por meio do § 13, do seu art. 128 - incluído pela Emenda Constitucional nº 124/22 - deixa nítida tal distinção, ao estabelecer a obrigação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de adequação da remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras profissionais tratados por aquela norma:

§ 13. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até o final do exercício financeiro em que for publicada a lei de que trata o § 12 deste artigo, adequarão a remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras, quando houver, de modo a atender aos pisos estabelecidos para cada categoria profissional.

45. Vê-se, portanto, que, sob a perspectiva técnico-jurídica, a Lei nº 14.434/22 não concede propriamente aumento da remuneração aos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e das parteiras da rede pública.

46. E nem poderia fazê-lo, sob pena de contrariar o Texto Constitucional, uma vez que o art. 37, inciso X, da Carta da República prevê a **necessidade de lei específica**, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do ente federativo respectivo, para a concessão de aumento remuneratório de servidores públicos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou **alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso**, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

47. Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. I. - Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. **É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica.** CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. III. - Cautelar deferida.(ADI 3369 MC, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2004, DJ 18-02-2005 PP-00005 EMENT VOL-02180-04 PP-00782 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 116-124 RTJ VOL-00192-03 PP-00901)

48. Vê-se, portanto, que a Lei nº 14.434/2022, não versa sobre aumento de remuneração de servidores públicos, não havendo razão para se cogitar de aplicação da regra de iniciativa legislativa exclusiva do Presidente da República prevista no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal ao caso em análise.

49. Na realidade, a **adequação do padrão remuneratório e dos respectivos planos de carreiras, nos casos em que tais medidas se fizerem necessárias para fins de atendimento aos pisos salariais em comento, dar-se-á no âmbito de cada ente federativo, em momento posterior, nos termos dispostos no supracitado § 13, do art. 198, da Constituição Federal**, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 124/22.

50. Frise-se, portanto, que **a lei em comento não trata de aumento da remuneração, no âmbito da Administração Direta da União** - o que justificaria, em tese a regra da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Federal - **mas sim do estabelecimento do patamar mínimo remuneratório, em caráter nacional**, do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira, **com aplicação tanto no âmbito do serviço público como da iniciativa privada**.

51. Destaque-se, por fim, que a conclusão do processo legislativo da Lei nº 14.434/22 ocorreu já sob a égide da vigência do § 12, do art. 198, da Constituição Federal, com o texto dado pela Emenda nº 124/22, a qual incumbiu o legislador federal de instituir os pisos salariais nacionais profissionais

para enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, com aplicação no âmbito do serviço público e da iniciativa privada:

§ 12. 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.

52. Por outro lado, é necessário frisar que, antes mesmo da edição da Emenda Constitucional nº 124/22, a Constituição Federal já previa, como direito social do trabalhador, em seu art. 7º, inciso V, o " piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho", bem como a possibilidade de edição de lei federal tratando sobre o tema, destacando-se que o art. 22, inciso I, do Texto Magno confere à União a competência privativa para legislar sobre direito do trabalho.

53. Destaque-se que em nenhum dos supracitados dispositivos constitucionais supracitados, nem no próprio § 1º, do art. 61, da Carta Magna, há a previsão de iniciativa privativa legislativa do Presidente da República nos casos de lei estabelecendo piso remuneratório nacional, aplicável aos setores público e privado, de categoria profissional.

54. Assim sendo, constata-se a improcedência da alegação autoral de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa no processo legislativo que culminou na edição da Lei nº 14.434/22.

2.2 CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA NORMA IMPUGNADA

55. Uma vez demonstrada a constitucionalidade formal da Lei nº 14.434/22, cabe agora analisar as alegações contidas na exordial que questionam, sob o ponto de vista material, a compatibilidade do conteúdo daquela norma com o Texto Magno.

56. Afirma a parte autora que a norma objurgada **teria ofendido a "autonomia orçamentária" dos entes subnacionais** e, também, **restou desacompanhada do apontamento das fontes de custeio para a implementação das medidas previstas em seu texto**, o que importaria em violação ao art. 169, § 1º, inciso I, Constituição Federal, bem como ao art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Texto Constitucional.

57. Eis o texto dos citados art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal; bem como do art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, do Texto Magno:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

(...)

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

58. Por sua vez, a "*autonomia administrativa*" dos entes federativos é bem tratada pelo professor Marcelo Novelino, o qual deixa claro que o exercício de qualquer de seus predicados está condicionado à observância aos limites e competências estabelecidos na Constituição Federal:

A autonomia consiste na capacidade de edição de normas próprias - do grego *autos* (próprio) + *nomos* (norma). Noção característica dos Estados nos quais o ordenamento jurídico é dividido em domínios parcelares, a autonomia pressupõe uma zona de autodeterminação (propriamente autônomo) restringida por um conjunto de limitações e determinantes jurídicas extrínsecas (heterônomono).

(...)

A autonomia das entidades federativas pode ser desdobrada em quatro predicados. O *autogoverno* consiste na capacidade conferida aos entes federativos os representantes de seus poderes Executivo e Legislativo. A *auto-organização* é a capacidade de ente federativo de elaborar suas Constituições - no caso dos Estados - ou Leis Orgânicas - no caso dos Municípios e do Distrito Federal. Neste particular, não se deve olvidar a singularidade do caso brasileiro que atribui aos Municípios a condição de ente federativo, inovação introduzida pela Constituição de 1988. A *autoadministração* refere-se à capacidade conferida aos entes federativos para gerir de forma autônoma, as competências constitucionais que lhes forem outorgadas, da maneira que melhor lhes aprouver, desde que não ponham em risco o pacto federativo. Relaciona-se, portanto, com a execução fática das competências constitucionalmente atribuídas. A *autolegislação* consiste na competência para editar as próprias leis, dentro dos limites delineados pela Lei Fundamental. (Ob. Cit. Pág. 590).

59. Todavia, não assiste razão à parte autora nesse ponto.

60. Com efeito, não há que se falar em violação da "*autonomia*" dos demais entes federativos, quando a União, ao editar a Lei nº 14.434/22, atuou em estrita obediência à divisão de competências federativas contida na Constituição Federal.

61. No ponto, cumpre reiterar que a Lei nº 14.434/22 foi editada quando já estava vigente o § 12, do art. 198, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 124/22.

62. De fato, a Emenda Constitucional nº 124/22 é datada de 14/07/22 (publicada no Diário Oficial da União de 15/07/22), enquanto que a Lei nº 14.434/22 possui data de 04/08/22 (com publicação em 05/08/22).

63. Além disso, o próprio art. 2º, da Emenda Constitucional nº 124/22, veicula que *"Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação"*.
64. Assim, é inegável que a edição da Lei nº 14.434/22 ocorreu já sob a égide do mandamento veiculado no § 12, do art. 198, o qual determina 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"*.
65. Dessa maneira, não há dúvidas de que a União, ao editar a Lei nº 14.434/22, atuou no estrito cumprimento de sua competência federativa, ao cumprir uma determinação que o Texto Constitucional havia pré-estabelecido ao legislador federal.
66. Por outro lado, não há violação aos arts. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal; e 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma vez que a norma em questão não versa sobre "aumento de remuneração", "concessão de vantagem", "criação ou alteração de despesa obrigatória", nem sobre "renúncia de receita".
67. Mais uma vez, faz-se necessário chamar a atenção para a necessidade de que a Lei nº 14.434/22 seja interpretada de forma conforme ao Texto Constitucional, bem como que a sua leitura seja feita tomando em conta o verdadeiro significado técnico e específico das palavras contidas em suas disposições.
68. Nesse sentido, cabe reiterar o argumento já exposto na análise da constitucionalidade formal da Lei nº 14.434/22 de que a referida norma **tão somente estabeleceu o patamar mínimo remuneratório**, em âmbito nacional, dos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, dos setores público e privado.
69. Com efeito, não se pode confundir o piso remuneratório profissional estabelecido pela Lei nº 14.434/22 com a fixação da remuneração dos servidores que exercem as atividades de todas as categorias abarcadas pelas disposições daquela norma no âmbito do serviço público.
70. A propósito, cabe revisitar o texto do § 13, do art. 198, da Constituição Federal, o qual dispõe: *"(...) A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até o final do exercício financeiro em que for publicada a lei de que trata o § 12 deste artigo, adequarão a remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras, quando houver, de modo a atender aos pisos estabelecidos para cada categoria profissional (...)"*.
71. Conforme é possível depreender do próprio teor do § 13, do art. 198, da Constituição Federal, a adequação da remuneração dos servidores ao patamar mínimo remuneratório legal é ato distinto da instituição do piso salarial propriamente dito, com previsão no § 12, do mesmo artigo da Carta da República.
72. Tanto é assim que a Carta da República deixou tal distinção bem clara.
73. Nesse sentido, não se pode deixar de observar que o Constituinte, por meio de sua técnica legislativa, utilizou dispositivos diferentes (§s 12 e 13, do art. 198, da Carta da República) para tratar de dois comandos: a) o primeiro, dirigida ao legislador federal, de instituir o piso salarial profissional em exame; e b) o segundo, a todos os entes federativos, de adequar, propriamente, a remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras ao piso salarial fixado em lei federal.
74. Assim, a eventual concessão de aumento remuneratório e o respectivo incremento da despesa, nos casos em que isto se fizer necessário, a fim de adequar a remuneração dos servidores ao piso

remuneratório fixado pela Lei nº 14.434/22, serão feitos no âmbito de cada ente federativo, até o final do vigente exercício financeiro, com o devido respeito ao § 13, do art. 198, da Carta da República, de maneira que não é cabível fazer qualquer confusão entre o patamar mínimo salarial instituído pela lei e a adequação propriamente dita a tal pressuposto legal.

75. Dessa maneira, nos termos da Nota SAJ nº 226/2022/ CGIP/SAJ/SG/PR:

"(...) Logo, em se tratando de regra oriunda da vontade do Poder Constituinte, não se cogita a inconstitucionalidade em razão da ausência de fontes de custeio, tampouco por suposta ofensa à "autonomia orçamentária" dos entes subnacionais. A natureza constitucional da demanda, de fato, resguarda a integridade e a juridicidade da norma impugnada, afastando, também neste ponto, a pretensão referida na exordial (...)"

76. Vê-se, portanto, não possui qualquer procedência o argumento autoral ora analisado.

77. A inicial também afirma que teriam sido violados os **princípios da "razoabilidade", da "proibição do excesso" e da "reserva do possível"** na implementação dos direitos sociais de contraprestação positiva ao argumento de que a norma se mostrar desnecessária e inadequada para os fins pretendidos, além do que seria **desproporcional em sentido estrito, uma vez que não teria considerado as desigualdades regionais, bem como seria minimamente inexecutável.**

78. A propósito do tema, cabe trazer o conceito doutrinário do princípio da "proporcionalidade", de acordo com o Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

Portanto, a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada (reserva legal), mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade.

Essa orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (Gesetzesvorbehalt) no princípio da reserva legal proporcional (Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (Geeignetheit) e a necessidade de sua utilização (Notwendigkeit oder Erforderlichkeit).

O subprincípio da adequação (Geeignetheit) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos.

(...)

O subprincípio da necessidade (Notwendigkeit oder Erforderlichkeit) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos (grifos nossos) (Ob. Cit. Pág. 411).

79. Já a respeito do princípio da "reserva do possível", cabe trazer as lições doutrinárias do professor Marcelo Novelino, o qual sustenta que a sua verificação deve ser realizada à luz dos parâmetros da "razoabilidade" e da "proporcionalidade" acima mencionados:

A reserva do possível pode ser definida como uma limitação fática e jurídica oponível, ainda que de forma relativa, à realização dos direitos fundamentais, sobretudo, os de cunho prestacional. A expressão foi difundida a partir da decisão paradigmática proferida pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha em 1972, quando se discutiu o acesso gratuito ao ensino superior, cujo número de vagas era maior do que o número de candidatos (Caso *numerus clausus*). Apesar do direito fundamental à educação não estar consagrado expressamente na Constituição Alemã, o Tribunal entendeu que a liberdade de escolha profissional exigia, em certa medida, o acesso ao ensino universitário. Não obstante, na decisão ficou estabelecido que a prestação reclamada deveria corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, cabendo ao legislador, em primeiro plano, avaliar quais interesses da coletividade devem ser prioritariamente atendidos pelo orçamento, em razão da reserva do possível.

A estreita relação entre as circunstâncias econômico financeiras e a efetividade dos direitos sociais, cuja implementação impõe prestações materiais por parte do Estado, sujeita-os às condições fáticas, econômicas e financeiras vigentes. A reserva do possível deve ser analisada sob três aspectos: I) a disponibilidade fática; II) a disponibilidade jurídica; e, III) a razoabilidade e proporcionalidade da prestação.

A existência de *disponibilidade fática* dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais é um dos aspectos mais controvertidos. A limitação e escassez dos recursos materiais disponíveis para o atendimento das infindáveis demandas sociais condicionam, em certa medida, a realização das prestações impostas pelos direitos sociais ao volume de recursos susceptível de ser mobilizado pelos poderes públicos. A onerosidade da implantação dos direitos sociais acaba por condicionar o seu processo de concretização às possibilidades financeiras e orçamentárias do Estado, já que alguns consistem em prestações pecuniárias, enquanto outros implicam em despesas de diversos tipos (e.g., saúde e educação). Dentre as várias questões que podem ser suscitadas, pergunta-se: qual o critério a ser utilizado para esta análise? A disponibilidade orçamentária para atender àquela demanda específica ou a todas as situações similares a ela? O atendimento deve ser para todos ou apenas para aqueles que realmente não têm como arcar com os custos? São indagações que, apesar de intensamente discutidas pela doutrina brasileira, nem sempre encontram uma resposta consensual.

A *disponibilidade jurídica* está relacionada à existência de autorização orçamentária para cobrir as despesas exigidas judicialmente do Estado (*princípio da legalidade da despesa*). Nesse caso, deve-se analisar a disponibilidade de recursos materiais e humanos, levando em consideração a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, as quais deverão ser equacionadas com o sistema federativo brasileiro (SARLET, 2007a). A formulação e a implementação de políticas públicas são, em primeiro lugar, atribuição do Legislativo e do Executivo, cujos membros foram escolhidos para este fim. Diante das demandas igualmente legítimas, cabe ao administrador optar pela que considera mais importante no momento.

Na perspectiva do demandante do direito social, devem ser analisadas a *proporcionalidade* da prestação e a *razoabilidade* de sua exigência. Nesse sentido, o Ministro Celso de Mello afirma que a realização prática dos direitos prestacionais depende da presença cumulativa de dois elementos: a razoabilidade da pretensão deduzida em face do Poder Público e a existência de disponibilidade financeira para

tornar efetivas as prestações reclamadas do Estado. As limitações orçamentárias que dificultam ou impedem a implementação dos direitos fundamentais sociais por parte do Estado só poderão ser invocadas com a finalidade de exonerá-lo de suas obrigações constitucionais diante da "ocorrência de justo motivo objetivamente aferível". Se os poderes públicos agirem de modo irrazoável ou com a clara intenção de neutralizar a eficácia dos direitos fundamentais sociais, torna-se necessária intervenção do Poder Judiciário com o intuito de "viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. A razoabilidade da prestação exigida em face dos recursos efetivamente existentes deve ser analisada não apenas em relação ao indivíduo, mas tendo em conta a universalização da demanda. Não se pode exigir judicialmente do Estado uma prestação que não possa ser concedida a todos os indivíduos que se encontrem em situação idêntica, sob pena de violação do *princípio da isonomia*. (Ob. Cit. Pág. 515/517)

80. Dada a alegação da parte autora, cabe também abordar o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal, o qual estabelece a "*erradicação da pobreza e da marginalização*", além da "*redução das desigualdades sociais e regionais*", como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: "*Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais(...)*".

81. Sobre o tema dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o Ministro Gilmar Mendes e Adisson Leal, em sede doutrinária, bem advertem que a concretização de tais normas constitucionais possui inarredável relação de dependência com as condicionantes verificadas na realidade fática:

Logicamente , no processo de concretização das diretrizes contidas no art. 3º, a realidade se colocará como elemento conformador. Como assevera Konrad Hesse ' a norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade', e 'essa pretensão de eficácia (*geltungsansprach*) não pode ser separada das condições históricas de sua realização' (HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991, p. 14). **Assim, as condições naturais, técnicas, econômicas e sociais serão sempre condicionantes da eficácia dessa norma, que, a rigor, estará sempre em processo de concretização. Por isso mesmo, em razão do caráter dirigente do art. 3º, o dispositivo deve ser interpretado e aplicado dinamicamente, segundo uma ideia de desenvolvimento constitucional, pois, como destaca J.J. Gomes Canotilho, aludindo a Paul Kirchof, " a Constituição assume-se também como tarefa de renovação e por isso se disse recentemente que não é o passado mas o futuro o problema da Constituição"**. E mais: " não deve esquecer-se que a Constituição não é apenas apenas um 'texto jurídico' mas também uma expressão do desenvolvimento cultural do povo" (CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.141) (...) (MORAES, Alexandre de et al. *Constituição Federal Comentada*. [organização: Equipe Forense]. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Pág. 25)

82. Por outro lado, o professor Ingo Wolfgang Sarlet bem alerta sobre **o dever imposto aos poderes estatais constituídos de implementar políticas públicas no sentido de concretizar, na medida do possível, os objetivos traçados pelo art. 3º da Constituição Federal**:

Assim, verifica-se que os objetivos fundamentais também implicam a adoção, pelos órgãos estatais, aqui com destaque para os Poderes Legislativo e Executivo, de um

conjunto de políticas de Estado e de governo que busquem realizar tais objetivos, pena de desvio de finalidade ou omissão total e parcial, a depender do caso, cabendo ao Poder Judiciário, no âmbito de suas limitações, uma intervenção indutiva e/ou corretiva. (MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang; *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Pág. 304)

83. Isto posto, vê-se que o argumento deduzido pela parte autora não possui sustentação jurídica.
84. No ponto, cabe pontuar que o Poder Legislativo, ao optar pela constitucionalização da matéria relativa ao piso profissional dos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, **já formulou adequado juízo de proporcionalidade, tendo resultado de tal ponderação a necessidade de valorização de tais profissionais de saúde.**
85. Nesse juízo legislativo, **acabou preponderando o reconhecimento da fundamental importância daqueles profissionais na execução do árduo e desafiador mister da concretização do direito fundamental à "saúde" junto à população** - ainda mais cabalmente demonstrada à sociedade brasileira após o excepcional papel desenvolvido por tais trabalhadores no enfrentamento à pandemia de covid -19 -, bem como da **constatação de que, sob uma perspectiva geral da realidade nacional, o padrão remuneratório e as condições de labor daqueles trabalhadores encontravam-se em nível bastante abaixo do que lhes seria condizente**, sobretudo considerando as exigências e dificuldades que pressupõem o adequado exercício de cada uma daquelas profissões.
86. Daí que se concluiu pela necessidade de, exteriorizar, por meio de norma jurídica, o estabelecimento de um piso mínimo remuneratório como medida de valorização do relevante trabalho prestado por tais profissionais.
87. Sobre o tema, cabe trazer trecho do Parecer nº 199, de 2022 - PLEN/SF, do Senado Federal, veiculado na Nota SAJ nº 226 / 2022 / CGIP/SAJ/SG/PR:
- (...)
- No tocante ao mérito, assiste total razão aos autores da PEC nº 11, de 2022. Essas categorias profissionais – enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras – foram de uma grandeza louvável durante a pandemia, Junto com médicos e demais profissionais da saúde, expuseram suas próprias vidas, quando não as perderam, numa luta contra um inimigo inicialmente desconhecido. No caso dos profissionais referidos, o que chama a atenção é a baixa remuneração e as condições de trabalho, muitas vezes insalubres ou precárias.
- Estabelecer um piso salarial nacional, em benefício desses verdadeiros heróis, então, é apenas a coroação de um trabalho que esteve, muitas vezes, oculto, mas que a pandemia trouxe às luzes, ao centro das atenções. Há muitos anos, o Congresso Nacional discute o reconhecimento e a valorização destes profissionais. Temas como o piso salarial e jornadas de trabalho dos trabalhadores da saúde estão quase sempre tramitando ou sendo pautados.
- (...)
88. Nesse sentido, o que a Lei nº 14.434/22 faz é implementar a proporcional escolha do Legislador Constituinte de fixar um mínimo remuneratório para tais profissionais, de maneira a valorizá-los e

melhorar as suas condições de trabalho, a fim de que também, em ulterior perspectiva, possam prestar à sociedade um serviço de saúde ainda melhor do que o já desenvolvido atualmente.

89. Frise-se, por outro lado, que a fixação de pisos salariais nacionais para determinadas categorias profissionais não é novidade normativa, já tendo havido precedentes de práticas similares no recente passado da realidade brasileira, a exemplo da Lei nº 11.738/08, que implementou a instituição do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério.

90. Como bem destacado pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República na Nota SAJ nº 226/ 2022 / CGIP/SAJ/SG/PR:

(...)

O argumento, contudo, não convence. É que, como se sabe, a Lei 14.434, de 2022, não é a primeira a instituir piso salarial para determinada categoria. Não se olvide, por exemplo, que a Lei 11.738, de 2008, instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério e seu conteúdo foi julgado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 4167. Com efeito, não há, também aqui, inconstitucionalidade.

(...)

91. Eis a ementa do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167, a qual julgou constitucional a instituição do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério:

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. 1. Perda parcial do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que o cronograma de aplicação escalonada do piso de vencimento dos professores da educação básica se exauriu (arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008). 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 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)

92. De outro lado, deve-se registrar que, muito ao contrário do que foi afirmado na exordial, o piso remuneratório profissional instituído pela Lei nº 14.434/22, constitui importante instrumento de concretização

do objetivo previsto no art. 3º, inciso II, da Carta da República, de "*reduzir as desigualdades sociais e regionais*".

93. Como bem pontuado pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República, por meio da Nota SAJ nº 226/ 2022/CGIP/SAJ/SG/PR, a instituição do piso profissional tratado na Lei nº 14.434/22 ajuda a reduzir a desigualdade de tratamento entre profissionais com atuação em diferentes lugares do país:

(...)

Ora, ao instituir um piso nacional para os profissionais de saúde de enfermagem, a lei impugnada apenas cumpriu aquilo que a Constituição determina: a identidade de tratamento entre os profissionais que atuam em território nacional, a despeito do local de sua residência. Busca-se, portanto, a redução das desigualdades regionais, e não o contrário. Não há que se cogitar, também nesta parte, a inconstitucionalidade arguida na exordial.

(...)

94. Por outro lado, não se pode deixar de levar em consideração que a instituição de um piso profissional digno **contribuirá para diminuir o problema da evasão dos profissionais abarcados pela Lei nº 14.434/22 em razão da baixa remuneração, o que impacta especialmente a prestação ao serviço de saúde às parcelas economicamente mais desassistidas da população.**

95. Dessa maneira, a edição da Lei nº 14.434/22 deve ser vislumbrada como a instituição de uma política pública genuinamente tradutora de esforço estatal que - muito ao revés de frustrar - verdadeiramente busca alcançar os objetivos de "*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*", previstos no inciso III, do art. 3º, da Constituição Federal.

96. Logo, resta flagrante que o argumento autoral analisado não possui procedência.

97. A parte autora ainda argumenta que teria ocorrido violação ao "*princípio da liberdade de contratação*", previsto nos arts. art. 1º, IV; e 170, IV, da Constituição Federal.

98. É que, sob a perspectiva autoral, a norma impugnada teria acarretado **custos assimétricos para os centros de saúde privados** (sem fins lucrativos e empresariais), bem como importaria em **restrição estatal indevida nas liberdade de atuação econômica** - o que, sob o prisma da exordial, desrespeitaria o art. 174, da Carta da República e o cânone hermenêutico da "*intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas*", previsto no inciso III, da Lei nº 13.874/2019.

99. Eis o texto dos supracitados dispositivos constitucionais utilizados pela parte autora para a sustentação da sua tese:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência;

(...)

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

(...)

100. Em que pese a tese autoral, cabe reiterar a necessidade de empreender uma leitura sistemática das normas constitucionais, a fim de que seja possível garantir uma relação de coerência entre estas e garantir, em última perspectiva, a *unidade* do Texto Magno.

101. Dessa maneira, não se pode conceber a aplicação princípio da "*livre iniciativa*", de forma absoluta e estanque das demais normas contidas na Carta da República.

102. Nesse contexto, também não se pode perder de vista que qualquer labor interpretativo a ser exercido no caso em análise deverá considerar que a Constituição da República Federativa do Brasil possui como fundamentos, postos lado a lado no texto de seu art. 1º, a *dignidade da pessoa humana* e os os valores *sociais do trabalho e da livre iniciativa*: "*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de*

Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (...)".

103. Sobre o *princípio da "dignidade da pessoa humana"*, cabe trazer a lume as lições doutrinárias do professor Marcelo Novelino, o qual bem destaca o seu papel central como vetor da atuação do Estado Democrático de Direito:

Consagrada expressamente no inciso III do artigo 1º da Constituição brasileira de 1988, a dignidade da pessoa humana desempenha um papel de proeminência entre os fundamentos do Estado Brasileiro. Núcleo axiológico do constitucionalismo contemporâneo, a dignidade é considerada o *valor constitucional supremo* e, enquanto tal, deve servir não apenas como razão para a decisão nos casos concretos, mas principalmente como diretriz para a elaboração, interpretação e aplicação das normas que compõem a ordem jurídica em geral, e o sistema de direitos fundamentais, em particular (...).

O fato de ser cada vez maior o número de declarações universais de direitos e de constituições que a consagram expressamente é relevantes na medida em que confere a esta noção um inquestionável *caráter jurídico*. Vale dizer: a positivação impõe que a dignidade, enquanto valor originariamente moral, seja reconhecida também como um valor tipicamente jurídico, revestido de normatividade. Ainda que o princípio da dignidade da pessoa humana possa ser deduzido do sistema de direitos fundamentais, a consagração expressa, no mínimo, reduz o ônus argumentativo do intérprete. A inclusão nos textos constitucionais reforça, ainda, o reconhecimento de que a pessoa não é simplesmente um reflexo da ordem jurídica, mas, ao contrário, deve constituir o seu objetivo supremo, sendo que na relação entre o indivíduo e o Estado deve haver sempre uma presunção a favor do ser humano e de sua personalidade. O indivíduo deve servir de "limite e fundamento do domínio político da República", pois o Estado existe para o homem e não o homem para o Estado (CANOTILHO, 2000).

A dignidade, em si, não é um direito, mas uma *qualidade intrínseca* a todo ser humano, independentemente de sua origem, sexo, idade, condição social ou qualquer outro requisito. Nesse sentido, não pode ser considerada como algo relativo. Nas palavras de Beatrice Maurer (2005), "a pessoa não tem mais ou menos dignidade em relação à outra pessoa. Não se trata, destarte, de uma questão de valor, de hierarquia, de uma dignidade maior ou menor. é por isso que a dignidade do homem é um absoluto. Ela é total e indestrutível. Ela é aquilo que chamamos inamissível, não pode ser perdida." O fato de a dignidade ter um *caráter absoluto - isto é*, não comportar gradações no sentido de existirem pessoas com maior ou menor dignidade - não significa que a dignidade humana seja um princípio absoluto, pois apesar de ter um peso elevado na ponderação, o seu cumprimento, assim como o de todos os demais princípios, ocorre em diferentes graus, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas existentes.(NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018. Págs. 289/290)

104. Nesse contexto, o mesmo doutrinador aponta que a consagração do princípio da *"dignidade da pessoa humana"* como fundamento republicano pela Constituição Federal acarreta a imposição de determinados deveres estatais, dentre os quais destaca-se o *dever de "promoção às condições de uma vida digna"*:

Uma série de obstáculos dificulta a tarefa de definir com precisão o que a seja a dignidade da pessoa humana, mas não impede a identificação das hipóteses na quais

ocorre sua violação no plano jurídico. Como já dito anteriormente, a dignidade é uma qualidade intrínseca de todo ser humano, e não um direito conferido às pessoas pelo ordenamento jurídico. A sua consagração como fundamento do Estado brasileiro não significa, portanto, a atribuição de dignidade às pessoas, mas sim a imposição aos poderes públicos dos deveres de respeito, proteção e promoção dos meios necessários a uma vida digna.

(...)

O *dever de promoção* impõe a adoção de medidas que possibilitem o acesso aos bens e utilidades indispensáveis a uma vida digna. Ligado à igualdade material, exige uma atuação positiva dos poderes públicos, no sentido de fornecer prestações materiais (saúde, educação, moradia, lazer, trabalho, assistência e previdência social...) e jurídicas (elaboração de leis, assistência judiciária, segurança pública...). A dignidade atua, sob esta perspectiva, como princípio cujo núcleo é o "mínimo existencial". Segundo Ana Paula Barcellos (2002), a ideia do *mínimo existencial* (ou *núcleo da dignidade da pessoa humana*) tem sido proposta como forma de superação de várias dificuldades inerentes à dignidade, "na medida em que procura representar um subconjunto, dentro dos direitos sociais, econômicos e culturais, *menor* - minimizando o problema dos custos - *mais preciso* - procurando superar a imprecisão dos princípios - e, sobretudo, efetivamente *exigível* do Estado..." (Ob.Cit. Págs. 291/292).

105. Por outro lado, o mesmo autor ainda sustenta que a persecução da concretização dos "*valores sociais do trabalho*" e da "*livre iniciativa*" também se presta, em última perspectiva, à busca da realização da "*dignidade da pessoa humana*":

O reconhecimento dos *valores sociais do trabalho* como um dos fundamentos do Estado brasileiro impede a concessão de privilégios econômicos condenáveis, por ser o trabalho imprescindível à promoção da dignidade da pessoa humana, uma vez que pode ser visto como um ponto de partida para o acesso ao mínimo existencial e condição de possibilidade para o exercício da autonomia. A partir do momento em que contribui para o progresso da sociedade à qual pertence, o indivíduo se sente útil e respeitado. Sem ter qualquer perspectiva de obter um trabalho com uma justa remuneração e com razoáveis condições para exercê-lo, o indivíduo acaba tendo a dignidade violada. Por essa razão, a Constituição reconhece o trabalho como direito social fundamental (CF, art. 6º), conferindo uma extensa proteção aos direitos dos trabalhadores (CF, arts. 7º a 11). A consagração dos valores sociais do trabalho impõe, ainda, ao Estado o dever de proteção das relações de trabalho contra qualquer tipo de aviltamento ou exploração, como tem ocorrido com certa frequência na história do trabalho assalariado.

A *liberdade de iniciativa*, que envolve a liberdade de empresa (indústria e comércio) e a liberdade de contrato, é um princípio básico do liberalismo econômico. Além de fundamento da República Federativa do Brasil, a livre-iniciativa está consagrada como princípio informativo e fundante da ordem econômica (CF, art. 170), sendo constitucionalmente "assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei" (CF, art. 170, parágrafo único). A ordem econômica tem por finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (CF, art. 170). Para ser considerada legítima, a liberdade de iniciativa deverá ser exercida com este fim, e não voltada simplesmente para o lucro ou para a realização

pessoal do empresário (SILVA, 2005a). Segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "o princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor" (Ob. Cit. Pág. 294).

106. Vê-se, então, que a Constituição Federal conferiu ao direito social ao trabalho caráter fundamental, em seu art. 6º: "(...) São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (...)".

107. Por outro lado, no supracitado art. 170 da Constituição Federal, tem-se que a "livre iniciativa" e a "valorização do trabalho humano" são colocados como valores fundantes da ordem econômica brasileira, a qual, por sua vez, "(...) tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (...)".

108. No ponto, cabe atentar para o fato, não produzido pelo Legislador Constituinte ao acaso, de a "livre iniciativa" estar colocada ao lado da "valorização do trabalho humano" e dos "valores sociais do trabalho", respectivamente, nos supracitados arts. 170 e 1º, inciso IV, todos da Constituição Federal, indicando que tais princípios, muito longe de se excluírem, têm a sua coexistência constitucional marcada por intrínseca relação de dependência.

109. Como bem discorre, em âmbito doutrinário, o Ministro Eros Grau:

O conteúdo da *livre iniciativa*, porém - quero retornar a este ponto -, é bem mais amplo do que aquele cujo perfil acabo de debuxar.

Importa deixar bem vincado que a *livre iniciativa* é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. A Constituição, ao contemplar a *livre iniciativa*, a ela só opõe, ainda que não exclua, "a iniciativa do Estado"; não a privilegia, assim, como bem pertinente apenas à empresa.

É que a *livre iniciativa* é um modo de expressão do trabalho e, por isso mesmo, corolária da valorização do trabalho, do trabalhador livre - como observa Miguel Reale Júnior - em uma sociedade livre e pluralista.

Daí por que o art. 1º, IV do texto constitucional - de um lado - enuncia como fundamento da República Federativa do Brasil - o *valor social* e não as virtualidades da livre iniciativa - e - de outro - o seu art. 170, *caput* coloca lado a lado *trabalho humano e livre iniciativa*, curando contudo no sentido de que o primeiro seja valorizado. (GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. Pág. 206)

110. Dessa maneira, não pode conferir a aplicação ao princípio da *livre iniciativa* que desmereça ou exclua o postulado da *valorização do trabalho humano*, tampouco que frustrate o objetivo textualmente estabelecido pelo art. 170, da Constituição Federal, de (...) *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (...)*".

111. Além do mais, cabe também ressaltar, igualmente com escólio na doutrina do Ministro Eros Grau, que a liberdade de iniciativa não é um bem jurídico absoluto, estando o seu exercício inexoravelmente condicionado à observância dos limites estabelecidos em lei:

De resto, quanto ao preceito inscrito no parágrafo único do art. 170, que se tem enfatizado, na afirmação de que reiteraria, consolidando, o caráter liberal da ordem econômica da Constituição de 1988, tem relevância normativa menor. Pois é certo que a postulação primária da liberdade de iniciativa econômica, como acima anotei, é a garantia da legalidade: liberdade de iniciativa econômica é liberdade pública precisamente ao expressar *não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei*. O que esse preceito pretende introduzir no plano constitucional é tão-somente a *sujeição ao princípio da legalidade em termos absolutos* - e não, meramente, ao *princípio da legalidade em termos relativos* (art. 5º, II) - da imposição, pelo Estado, de autorização para o exercício de qualquer atividade econômica. Em nada, pois, fortalece ou rubustece o princípio da *livre iniciativa* em sua feição de *liberdade de iniciativa econômica*. (Ob. Cit. Pág. 205)

112. A respeito do tema, cabe salientar que o Supremo Tribunal Federal também reconheceu a inexistência de caráter absoluto da liberdade de iniciativa, e, por conseguinte, o condicionamento de seu exercício à observância das disposições legais e constitucionais:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ART. 7º, III E XV, IN FINE, DA LEI Nº 9.782/1999. RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) DA ANVISA Nº 14/2002. PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIA REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE INICIATIVA E DO DIREITO À SAÚDE. PRODUTOS QUE ENVOLVEM RISCO À SAÚDE. COMPETÊNCIA ESPECÍFICA E QUALIFICADA DA ANVISA. ART. 8º, § 1º, X, DA Lei nº 9.782/1999. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA. RAZOABILIDADE. CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE CONTROLE DO USO DO TABACO – CQCT. IMPROCEDÊNCIA. 1. Ao instituir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, a Lei nº 9.782/1999 delinea o regime jurídico e dimensiona as competências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, autarquia especial. 2. A função normativa das agências reguladoras não se confunde com a a função regulamentadora da Administração (art. 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF). 3. A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial. Precedentes: ADI 1668/DF-MC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 16.4.2004; RMS 28487/DF, Relator Ministro Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 14.3.2013; ADI 4954/AC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014; ADI 4949/RJ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 03.10.2014; ADI 4951/PI, Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 26.11.2014; ADI 4.093/SP, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014. 4. Improcedência do pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, XV, parte final, da Lei nº 9.782/1999, cujo texto unívoco em absoluto atribui competência normativa para a proibição de produtos ou insumos em caráter geral e primário. Improcedência também do pedido alternativo de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, III, da Lei nº 9.782/1999, que

confere à ANVISA competência normativa condicionada à observância da legislação vigente. 5. Credencia-se à tutela de constitucionalidade in abstracto o ato normativo qualificado por abstração, generalidade, autonomia e imperatividade. Cognoscibilidade do pedido sucessivo de declaração de inconstitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. **6. Proibição da fabricação, importação e comercialização, no país, de produtos fumígenos derivados do tabaco que contenham as substâncias ou compostos que define como aditivos: compostos e substâncias que aumentam a sua atratividade e a capacidade de causar dependência química. Conformação aos limites fixados na lei e na Constituição da República para o exercício legítimo pela ANVISA da sua competência normativa.** 7. **A liberdade de iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da Lei Maior) não impede a imposição, pelo Estado, de condições e limites para a exploração de atividades privadas tendo em vista sua compatibilização com os demais princípios, garantias, direitos fundamentais e proteções constitucionais, individuais ou sociais, destacando-se, no caso do controle do tabaco, a proteção da saúde e o direito à informação. O risco associado ao consumo do tabaco justifica a sujeição do seu mercado a intensa regulação sanitária, tendo em vista o interesse público na proteção e na promoção da saúde.** 8. O art. 8º, caput e § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999 submete os produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco, a regime diferenciado específico de regulamentação, controle e fiscalização pela ANVISA, por se tratar de produtos que envolvem risco à saúde pública. A competência específica da ANVISA para regulamentar os produtos que envolvam risco à saúde (art. 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999) necessariamente inclui a competência para definir, por meio de critérios técnicos e de segurança, os ingredientes que podem e não podem ser usados na fabricação de tais produtos. Daí o suporte legal à RDC nº 14/2012, no que proíbe a adição, nos produtos fumígenos derivados do tabaco, de compostos ou substâncias destinados a aumentar a sua atratividade. De matiz eminentemente técnica, a disciplina da forma de apresentação (composição, características etc.) de produto destinado ao consumo, não traduz restrição sobre a sua natureza. 9. Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei. Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council). 10. A incorporação da CQCT ao direito interno, embora não vinculante, fornece um standard de razoabilidade para aferição dos parâmetros adotados na RDC nº 14/2012 pela ANVISA, com base na competência atribuída pelos arts. 7º, III, e 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999. 11. Ao editar a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 14/2012, definindo normas e padrões técnicos sobre limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros e restringindo o uso dos denominados aditivos nos produtos fumígenos derivados do tabaco, sem alterar a sua natureza ou redefinir características elementares da sua identidade, a ANVISA atuou em conformidade com os lindes constitucionais e legais das suas prerrogativas, observados a cláusula constitucional do direito à saúde, o marco legal vigente e a estrita competência normativa que lhe outorgam os arts. 7º, III, e 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999. Improcedência do pedido sucessivo. 12. Quórum de julgamento

constituído por dez Ministros, considerado um impedimento. Nove votos pela improcedência do pedido principal de interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, do art. 7º, III e XV, in fine, da Lei nº 9.782/1999. Cinco votos pela improcedência e cinco pela procedência do pedido sucessivo, não atingido o quórum de seis votos (art. 23 da Lei nº 9.868/1999) – maioria absoluta (art. 97 da Constituição da República) – para declaração da inconstitucionalidade da RDC nº 14/2012 da ANVISA, a destituir de eficácia vinculante o julgado, no ponto. 13. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, e, no mérito julgados improcedentes os pedidos principais e o pedido sucessivo. Julgamento destituído de efeito vinculante apenas quanto ao pedido sucessivo, porquanto não atingido o quórum para a declaração da constitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada nº 14/2012 da ANVISA. (ADI 4874, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

113. A partir de tais balizas jurídicas, verifica-se a latente improcedência da argumentação veiculada na exordial da presente ação direta de inconstitucionalidade.

114. Com efeito, não é possível cogitar de lesão, por parte da Lei nº 14.434/22, à normatização constitucionalmente estabelecida para a regulamentação da ordem econômica brasileira.

115. Na realidade, a Lei nº 14.434/22 não traduz violação ao princípio da "*livre iniciativa*", **mas tão somente implementa um direito social constitucionalmente previsto** aos enfermeiros, auxiliares de enfermagem, técnicos de enfermagem e parteiras, **de maneira a valorizar o relevante trabalho desenvolvido por tais profissionais junto à sociedade brasileira.**

116. **É de se observar, portanto, que, muito longe de malferir o art. 170, da Constituição Federal, o piso salarial profissional instituído pela Lei nº 14.434/22 genuinamente materializa o desejo do constituinte de aliar "liberdade de iniciativa" e "valorização do trabalho humano", de maneira a elevar a dignidade dos trabalhadores que exercem as tão nobres e necessárias profissões abarcadas pela norma ora analisada.**

117. Por outro lado, **não se pode chamar de intervenção indevida do Estado na ordem econômica - e a partir daí inferir violação ao art. 174, da Constituição Federal - o estabelecimento, por meio de lei, de piso salarial, enquanto direito social constitucionalmente conferido às categorias profissionais de enfermeiros, auxiliares de enfermagem, técnicos de enfermagem e parteiras.**

118. Nesse sentido, são pertinentes as seguintes considerações desenvolvidas pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República na Nota SAJ nº 226/2022/ CGIP/SAJ/SG/PR:

19.A tese também não se sustenta. Ora, a intervenção do Estado na economia, de fato, é excepcional e não encontra guarida constitucional. Ocorre que, ao contrário do que sustenta a inicial, a criação de piso salarial para determinadas categorias não se qualifica como intervenção estatal, mas mera atividade regulatória voltada à proteção de direitos fundamentais (inclusive do direito à saúde) e correção de desvios e externalidades ínsitas à atividade econômica.

119. Logo, vê-se que o conteúdo da Lei nº 14.434/22 está em perfeito alinhamento com a normatização constitucional regente da ordem econômica brasileira.

120. Por outro lado, que a norma impugnada teria importado **em substituição indevida dos sindicatos pelo Poder Público nas negociações salariais inerentes ao âmbito da iniciativa privada,**

desrespeitando o *telos* do art. 8º da Carta da República, com possibilidade do agravamento da situação em razão de possível "efeito cascata", uma vez que tramitam no Congresso mais de 150 projetos de lei que possuem como objetivo fixar pisos remuneratórios para outras categorias profissionais.

121. Entretanto, **tal argumento não procede, uma vez que o próprio Texto Constitucional, no § 12, do seu art. 198, determinou que a instituição dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira deveria ocorrer por meio de lei federal**, como foi feito pela Lei nº 14.434/22.

122. Conforme bem salientado pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República na Nota SAJ nº 226/ 2022/CGIP/SAJ/SG/PR:

Justamente por isso, não há de se falar em substituição indevida aos sindicatos pelo Poder Público nas negociações salariais inerentes ao âmbito da iniciativa privada, já que a fixação do piso salarial decorre da vontade consagrada pelo Poder Constituinte, por intermédio da Emenda Constitucional nº 124, de 14 de julho de 2022. A lei impugnada, reitere-se, apenas consagrou o desejo do constituinte.

123. Nada obstante, é digno de registro o fato de que, **mesmo antes da inclusão do § 12, no art. 198, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 124/22, o ordenamento jurídico pátrio já admitia que a instituição do piso salarial profissional, com previsão no inciso V, do art. 7º, da Constituição Federal, ocorresse por meio de lei.**

124. Ademais, é bom que se esclareça que a Lei nº 14.434/22 tão somente estabelece o patamar mínimo remuneratório para as profissões de enfermeiro, técnico de enfermagem, auxiliar de enfermagem e parteira. Todavia, **não há impedimento que as competentes entidades de classe atuem para obter, em favor dos trabalhadores representados, a fixação de remuneração acima do fixado na norma analisada em negociação coletiva.**

125. É bem verdade que a Lei nº 14.434/22 estabelece, em seu art. 2º, § 2º, que "(...) *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 (...)*".

126. Entretanto, nada impede que os instrumentos aludidos no § 2º, do art. 2º, da Lei nº 14.434/22 fixem remuneração superior ao piso estabelecido por aquela norma para as categorias profissionais nela abrangidas, uma vez que somente é considerada ilegal e ilícita a desconsideração ou supressão daquela garantia remuneratória, inexistindo qualquer óbice à ultrapassagem daquele patamar monetário mínimo.

127. Assim, verifica-se que também este argumento autoral não possui sustentação jurídica.

128. Arguiu-se, adicionalmente, que a lei impugnada malfez a norma constitucional instituidora do *direito fundamental à "saúde"* por desvelar um pretensão rol de efeitos deletérios:

"(...)

9.Narra-se que a norma impugnada acarretaria uma série de efeitos práticos que violariam o núcleo essencial do direito à "saúde", previsto no art. 196, da Constituição Federal, quais sejam:

a) **Precarização dos serviços de saúde** (diminuição do quadro pessoal e "juniorização" dos atendimentos);

b) **Fechamento de hospitais** (sobretudo os sem fins lucrativos e aqueles localizados em regiões menos favorecidas do país), com consequente diminuição do número de leitos à disposição da população;

c) **Repasse dos custos aos usuários da saúde suplementar**;

d) **Comprometimento da universalização da saúde no Brasil** (arts. 196 a 200 da CF);

e) **Pressões ao já sobrecarregado SUS pelo influxo de usuários alijados da rede de saúde suplementar com, paradoxalmente, diminuição da rede conveniada ao sistema único** (tabela de procedimentos defasada); e

f) **Risco palpável de descontinuação de tratamentos essenciais** (exemplo das diálises).

129. A respeito do direito à "saúde", estabelece a Carta da República em seu art. 196, confere caráter universal a tal prestação e, ao mesmo tempo fixa a obrigação estatal em efetivá-la, ao estabelecer que: "*(...) A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (...)*".

130. Conforme discorre, em âmbito doutrinário, o professor Marcelo Novelino:

O dispositivo que consagra a saúde como direito de todos e dever do Estado (CF, art. 196) está consubstanciado em uma norma principiológica que estabelece fins a serem buscados pelo Estado na maior medida possível sem, no entanto, especificar os meios a serem utilizados para alcançá-los.

Por ser indissociável do direito à vida e da dignidade da pessoa humana, o direito à saúde possui um caráter de fundamentalidade que o inclui, não apenas dentre os direitos fundamentais sociais (CF, art. 6º), mas também no seletivo grupo de direitos que compõem o mínimo existencial.

(...)

O principal destinatário dos *deveres* decorrentes do direito à saúde é, sem dúvidas, o Estado (gênero), sendo todos os entes federativos solidariamente responsáveis (CF, art. 23, II). Isso não excluiu, no entanto, a responsabilidade da família e da sociedade nesta área, cujos papéis são extremamente relevantes para conferir maior efetividade a esse direito fundamental (...) (Ob. Cit. Pág. 876)

131. Isto posto, verifica-se facilmente a inconsistência da argumentação autoral.

132. Conforme salientado pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República na Nota SAJ nº 226/2022/ CGIP/SAJ/SG/PR: "*(...) Com a devida vênia, são apenas elucubrações que não podem pautar a decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade abstrato (...)*".

133. Ademais, muito ao contrário do que afirma a exordial, **o que tende a acontecer com a valorização dos profissionais abrangidos pela Lei nº 14.434/22 é justamente a melhoria da prestação do serviço prestado por tais trabalhadores, resultando assim, na realidade, no incremento qualitativo da fruição do direito constitucional à "saúde" pela sociedade brasileira.**

134. Dessa feita, o argumento sustentado pela parte autora não é procedente.

135. Finalmente, a exordial cogita que a edição da Lei nº 14.434/22 teria importado na **concessão de "aumento geral" superior às perdas inflacionárias concedido a menos de três meses das Eleições**, o que caracterizaria abuso do poder político, nos termos das diretrizes previstas no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, bem como conduta vedada prevista no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997, geradora de desequilíbrio no pleito eleitoral, o que autorizaria a intervenção do Poder Judiciário para sanear tal situação.

136. O § 9º, do art. 14, da Constituição Federal estabelece que: *"(...) Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (...)"*.

137. Por sua vez o art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97, dispõe que: *"São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...) VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos (...)"*.

138. Todavia, não é possível enquadrar a edição da Lei nº 14.434/22 em nenhuma dessas duas suprareferidas hipóteses legais.

139. No ponto, cabe trazer a lume as considerações desenvolvidas pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República na Nota SAJ nº 226/2022/ CGIP/SAJ/SG/PR:

(...)

23.Finalmente, a Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços conclui sua tese argumentando que a norma impugnada caracterizaria abuso do poder político e conduta vedada pelo art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997, autorizando a intervenção do Poder Judiciário.

24.Trata-se de claro equívoco da autora. Primeiro porque eventual impacto eleitoral do novo piso salarial dos profissionais de enfermagem é tema de competência da justiça eleitoral, e não do Supremo Tribunal Federal, em controle abstrato de constitucionalidade. Segundo porque, como ressaltado alhures, a Lei 14.434, de 2022, encontra baldrame constitucional, tudo em razão da aprovação da Emenda Constitucional 124, de 14 de julho de 2022. Logo, o elemento volitivo que deu azo à aprovação do piso foi constituinte e, portanto, alheio à atuação do Poder Executivo.

(...)

140. Dessa maneira, vê-se que nenhum dos argumentos trazidos pela exordial possui amparo no contexto do ordenamento jurídico pátrio, de maneira que a pretensão autoral é merecedora de juízo de improcedência pelo Supremo Tribunal Federal.

2.3 DA INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR REQUERIDA

141. Dispõe a Lei nº 9.868/99 sobre a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade:

Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§ 1º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

§ 2º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

§ 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

Art. 11. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo.

§ 1º A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito *ex nunc*, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa.

§ 2º A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário.

Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

142. Para a concessão de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, exige-se a presença dos requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, de modo a se comprovar o perigo de lesão irreparável, já que se trata de exceção ao *princípio da "presunção de constitucionalidade dos atos normativos"*, do qual decorre o dogma de que os atos normativos emanados do Poder Público são presumivelmente constitucionais.

143. A aferição desses requisitos se dará pela Suprema Corte com espeque no juízo acerca da conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada, conforme destaca a doutrina do Ministro Alexandre de Moraes:

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão de medida liminar em sede de controle abstrato de constitucionalidade admite maior discricionariedade por parte do Supremo Tribunal Federal (conveniência política da suspensão da eficácia), que deverá analisar a ‘conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada’, permitindo, desta forma, uma maior subjetividade na análise da ‘relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão’, bem como da ‘plausibilidade inequívoca’ e dos evidentes ‘riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente’, ou, ainda, das ‘prováveis repercussões’ pela manutenção da eficácia do ato impugnado e da ‘relevância da questão constitucional’ e ‘relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica’ (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda, 2016, p. 1166).

144. No caso em tela, verifica-se que os requisitos legais autorizadores de tal medida não se encontram presentes.

145. Em relação ao *fumus boni iuris*, não houve a demonstração satisfatória de sua presença, uma vez que, conforme demonstrado acima, as alegações quanto à suposta inconstitucionalidade do ato normativo impugnado estão desprovidas de lastro jurídico.

146. Do mesmo modo, faltam elementos que evidenciem o perigo que a demora da prestação jurisdicional representa para a efetividade da jurisdição (*periculum in mora*), podendo-se facilmente constatar que a parte demandante não se desincumbiu do ônus de comprovar o perigo da demora conforme definido no art. 300 do Novo Código de Processo Civil ("*dano ou risco ao resultado útil do processo*").

147. O *periculum in mora*, por sua vez, é reverso, já que a eventual concessão da medida liminar requerida e a consequente suspensão da norma questionada acarretaria enorme retrocesso social, uma vez que **inviabilizaria a fruição de direito social constitucional e legalmente conquistado por categorias profissionais** de fundamental relevância para a fruição do direito à saúde pela população brasileira.

148. No que toca à atuação do Poder Público em matéria de direitos sociais, cabe ressaltar ser de fundamental importância a observância do *princípio constitucional da "vedação ao retrocesso social"* , conforme é possível das lições doutrinárias do professor Ingo Wolfgang Sarlet:

Todavia, o fato é que, para a proteção dos direitos sociais, especialmente em face do legislador, mas também diante de atos administrativos, ganhou notoriedade, inclusive e de modo particularmente intensivo no Brasil, a noção de uma proibição jurídico-constitucional de retrocesso, como mecanismo de controle para coibir e/ou corrigir medidas restritivas ou mesmo supressivas de direitos sociais. Com efeito, no que diz com as garantias dos direitos sociais contras as ingerências por parte de atores públicos e privados, importa salientar que, tanto a doutrina, quanto, ainda que muito paulatinamente, a jurisprudência, vem reconhecendo a vigência, como garantia constitucional implícita, do princípio da vedação de retrocesso social, a coibir medidas que, mediante a revogação ou a alteração da legislação infraconstitucional

(apenas para citar uma forma de intervenção nos direitos sociais), venham desconstituir ou afetar gravemente o grau de concretização já atribuído a determinado direito fundamental (e social), o que equivaleria a uma violação da própria Constituição Federal e de direitos fundamentais nela consagrados (MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang; *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Pág. 645).

149. Por tais razões, o Supremo Tribunal Federal deveria denegar o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela parte autora.

3. CONCLUSÃO

150. Diante do exposto, conclui-se pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, bem como pela inviabilidade jurídica do atendimento ao pedido de concessão de medida cautelar nela formulado.

151. São essas as considerações tidas por pertinentes, as quais opina-se sejam apresentadas ao Supremo Tribunal Federal, a título de informações, pelo Presidente da República, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.222.

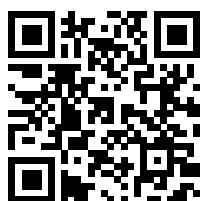
152. Propõe-se também a apresentação, em anexo, da Nota SAJ nº 226/2022/ CGIP/SAJ/SG/PR.

À consideração superior.

Brasília, 22 de agosto de 2022.

ANTÔNIO MARINHO DA ROCHA NETO
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00692002253202291 e da chave de acesso 7ae501cd



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO MARINHO DA ROCHA NETO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 963685417 e chave de acesso 7ae501cd no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO MARINHO DA ROCHA NETO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-08-2022 13:44. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA DA UNIÃO

DESPACHO n. 00483/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 00692.002253/2022-91

INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS - CNSAÚDE E OUTROS

ASSUNTO: ADI 7222

1. Estou de acordo com as **INFORMAÇÕES n. 00121/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU** , da lavra do Dr. Antônio Marinho da Rocha Neto.
2. Submeto a matéria à consideração do Senhor Consultor-Geral da União.
- 3.

Brasília, 23 de agosto de 2022.

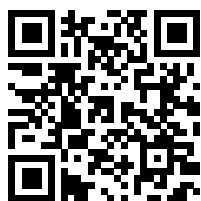
(assinado eletronicamente)

Alyne Gonzaga de Souza

Advogada da União

Consultora da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00692002253202291 e da chave de acesso 7ae501cd



Documento assinado eletronicamente por ALYNE GONZAGA DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 969892286 e chave de acesso 7ae501cd no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALYNE GONZAGA DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-08-2022 14:43. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE IFONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00499/2022/GAB/CGU/AGU

NUP: 00692.002253/2022-91

INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS - CNSAÚDE E OUTROS

ASSUNTO: ADI 7222

1. Aprovo, nos termos do **DESPACHO** n. 00483/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU, as **INFORMAÇÕES** n. 00121/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU, da lavra do Dr. Antônio Marinho da Rocha Neto.

2. Submeto-as à apreciação do Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União.

Brasília, 23 de agosto de 2022.

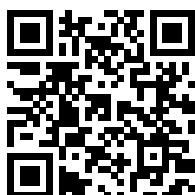
(assinado eletronicamente)

ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO

Advogado da União

Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00692002253202291 e da chave de acesso 7ae501cd



Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 970219288 e chave de acesso 7ae501cd no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-08-2022 16:41. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO Nº 00692.002253/2022-91 (REF. 0124887-98.2022.1.00.0000)

ORIGEM: STF - Ofício nº 824/2022, de 16 de agosto de 2022.

RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.222

Despacho do Advogado-Geral da União nº 362

Adoto, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as **INFORMAÇÕES nº 00121/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU**, elaboradas pelo Advogado da União Dr. Antônio Marinho da Rocha Neto.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

BRUNO BIANCO LEAL

Assinado de forma digital
por BRUNO BIANCO LEAL
Dados: 2022.08.23
19:34:37 -03'00'

BRUNO BIANCO LEAL
Advogado-Geral da União