



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Nota SAJ nº 226 / 2022 / CGIP/SAJ/SG/PR

Interessado: CGU - AGU

Assunto: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7222. Lei 14.434/2022, que fixa piso salarial para enfermeiros, auxiliares e técnicos de enfermagem e para parteiras.

Processo : 00692.002253/2022-91

Senhor Subchefe,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se do OFÍCIO n. 00278/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU, da Consultoria-Geral da União, que solicita subsídios para auxiliar na manifestação em juízo nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7222, proposta pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde). A ação questiona a constitucionalidade de dispositivos da Lei 14.434/2022, que fixa piso salarial para enfermeiros, auxiliares e técnicos de enfermagem e para parteiras.

2. De acordo com a autora, o Projeto de Lei que deu origem à lei teria vício de iniciativa. Argumenta-se, ainda, em torno de suposta quebra da autonomia orçamentária dos estados e dos municípios, expondo ao risco de descontinuação de tratamentos essenciais em razão da limitação dos recursos financeiros e do aumento dos serviços privados de saúde.

3. Eis o resumo da demanda:

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

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.

Aduz a parte autora que a lei objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade teria violado o princípio da "razoabilidade", tendo violado 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 seria minimamente inexecutável.

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.

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 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.

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 que fixam pisos salariais para outras categoriais profissionais.

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).

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, o que autorizaria a intervenção do Poder Judiciário para sanear tal situação.

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.

Por fim, afirma-se que a norma impugnada possui entrada em vigor imediata, carecendo de regime de transição hábil, nos termos previsto pelo art. 23, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, conferindo tratamento anti-isonômico aos setores público e privado e desrespeitando o princípio da "confiança legítima".

4. O feito foi distribuído ao Ministro Roberto Barroso, que solicitou informações, no prazo de 5 dias. O Presidente da República foi intimado na quarta-feira, 17 de agosto de 2022.

5. É o breve relato.

II – ANÁLISE JURÍDICA

6. Conforme se infere da petição que inaugura os presentes autos, a tese nodal - mas não a única - que fundamenta a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ora em exame seria suposto vício de origem de iniciativa do Projeto de Lei 2564, de 2020, o que importaria em violação aos art. 61, § 1º, "a" e "c", da Constituição Federal.

7. Segundo a CNSaúde, a Lei 14.434, de 2022, que criou o piso salarial para enfermeiros, auxiliares e técnicos de enfermagem e para parteiras, deveria ter decorrido de iniciativa do Presidente da República, e não do Senado Federal.

8. Vale notar, no entanto, que o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 124, de 14 de julho de 2022, com a seguinte redação:

Art. 1º O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 12 e 13:

"Art. 198. (...)

§ 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.

§ 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." (NR)

9. Ou seja, o tema restou consolidado no âmbito da Constituição Federal, de modo que a natureza constitucional desta dá baldrame à regra impugnada pela inicial. Veja-se, nesse sentido, excerto relevante do Parecer nº 199, de 2022 - PLEN/SF, do Senado Federal:

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.

Recentemente foi aprovado um Projeto de Lei nesse sentido. Entretanto, surgiram algumas dúvidas sobre a validade constitucional de leis ordinárias sobre esse tema, principalmente em relação aos servidores públicos. Não por outra razão, e para afastar toda e qualquer insegurança jurídica passível de entrar a fruição plena desse direito, constitucionalmente assegurado (inciso V do art. 7º da CF), estamos nos manifestando pela constitucionalização constante da Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2022, em alinhamento com todos os seus subscritores.

10. Não se vislumbra, com efeito, o alegado vício de origem, uma vez que o texto constitucional passou a abrigar a novel regra definida pela Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986.

11. A inicial, contudo, vai além. De acordo com a CNSaúde, a norma questionada estaria desacompanhada do apontamento das fontes de custeio, o que importaria em violação do art. 169, § 1º, inciso I, Constituição Federal, bem como do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Texto Constitucional. Tal vício representaria ofensa à "autonomia orçamentária" dos entes subnacionais.

12. Não se olvide, no entanto, que a Emenda Constitucional nº 124, que prevê a criação do piso em lei federal, indica que União, estados, municípios e o Distrito Federal têm até o final do ano para adequar a remuneração dos cargos ou planos de carreira:

§ 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.

13. 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.

14. Mais adiante, CNSaúde também argumenta que a lei impugnada teria violado os princípios da "razoabilidade", da "proibição do excesso" e da "reserva do possível", uma vez que o piso salarial definido pela lei teria natureza de direito social de segunda dimensão e implicaria, portanto, custos ínsitos à sua essência.

15. 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.

16. Seguindo em sua tese, a autora argumenta em favor de uma suposta desproporcionalidade em sentido estrito da nova lei, ante as desigualdades regionais brasileiras. Ocorre, no entanto, que o art. 3º da Constituição de 1988 define, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades sociais e regionais.

17. 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.

18. Em desfavor da constitucionalidade da lei, a CNSaúde também defende que a norma impugnada teria violado o princípio da "liberdade de contratação", previsto nos arts. art. 1º, IV; e 170, IV, da Constituição Federal. Alega, ademais, violação do art. 174, da Carta da República, ante indevida intervenção do Estado na atividade econômica.

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.

20. 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 124, de 14 de julho de 2022. A lei impugnada, reitera-se, apenas consagrou o desejo constituinte.

21. A inicial também sugere que a novel legislação teria uma série de impactos negativos na realização do direito fundamental à saúde. Em tom alarmista, a CNSaúde argumenta que o estabelecimento do piso salarial para os profissionais de enfermagem acarretaria:

- 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).

22. Com a devida vênia, são apenas elucubrações que não podem pautar a decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade abstrato.

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.

25. Conclui-se, com fulcro nas razões antes trazidas à baila, que inexistente fundamento que dê fundamento ao provimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7222, razão pela qual esta Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República manifesta-se pelo seu não provimento.

III – CONCLUSÃO

26. Ante o exposto, tendo a Consultoria-Geral da União solicitado informações que subsidiem a manifestação nos autos da demanda em epígrafe, sugere-se o encaminhamento da presente Nota àquele órgão.

Brasília, 18 de agosto de 2022

DOUGLAS HENRIQUE MARIN DOS SANTOS
Subchefia para Assuntos Jurídicos
Secretaria-Geral da Presidência da República

De acordo.

RONALD FERREIRA SERRA
Subchefe Adjunto de Assuntos Institucionais
Subchefia para Assuntos Jurídicos
Secretaria-Geral da Presidência da República

Aprovo.

RENATO DE LIMA FRANÇA
Subchefe para Assuntos Jurídicos
Subchefia para Assuntos Jurídicos
Secretaria-Geral da Presidência da República



Documento assinado eletronicamente por **Douglas Henrique Marin dos Santos, Assessor**, em 19/08/2022, às 22:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ronald Ferreira Serra, Subchefe Adjunto**, em 20/08/2022, às 08:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato de Lima França, Subchefe**, em 20/08/2022, às 09:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3577263** e o código CRC **5B90BADB** no site:

https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00692.002253/2022-91

SEI nº 3577263

Criado por [ronaldfs](#), versão 2 por [ronaldfs](#) em 19/08/2022 17:44:00.