

VOTO-VISTA

O Senhor Ministro Dias Toffoli:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada contra a Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, que altera a Lei nº 7.498/1986 para instituir o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.

Em 4/9/2022, o Ministro **Roberto Barroso** (relator) deferiu medida cautelar **ad referendum** do plenário para suspender os efeitos da Lei nº 14.434/2022, até que fossem esclarecidos os seus impactos sobre a situação financeira de Estados e Municípios, em razão dos riscos para a sua solvabilidade; a empregabilidade, tendo em vista as alegações de possíveis de demissões em massa, e a qualidade dos serviços de saúde, diante do alegado risco de fechamento de leitos e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos. Em 16/9/2022, essa decisão foi referendada pelo Plenário.

Em 15/5/2023, o eminente relator revogou parcialmente a medida cautelar deferida em 4/9/2022, tendo em vista a superveniência de fato novo, consistente na adoção de providências pela União para o financiamento do piso salarial dos profissionais de enfermagem dos estados, distrito federal, municípios e entidades privadas conveniadas ou contratadas para a prestação de serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Não obstante, o relator considerou subsistirem ainda dois problemas no que tange à norma questionada. O primeiro relativo à suspeita de que o financiamento instituído pela EC nº 127/2022 e pela Lei nº 14.581/2023 não fosse suficiente para atender à necessidade financeira dos entes federados decorrente da instituição do piso. Tendo isso em vista, concluiu que, em relação aos estados, distrito federal, municípios e entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS, a obrigatoriedade de implementação do piso nacional deveria ocorrer no limite dos recursos recebidos por meio da assistência financeira prestada pela União.

O segundo problema ressaltado por Sua Excelência é o fato de que o financiamento instituído pela União não seria capaz de atenuar o impacto a

que estará suscetível o setor privado, destacando o receio de demissões em massa de profissionais de enfermagem e o prejuízo à manutenção da oferta de leitos e demais serviços hospitalares.

Por outro lado, o eminente relator reconheceu que não seria razoável estabelecer tratamento diferenciado entre os profissionais de enfermagem do setor público e rede complementar e aqueles do setor privado. Por isso, Sua Excelência reputou oportuna a revogação da medida cautelar também em relação aos profissionais do setor privado, mas ressaltou “a possibilidade de que, em negociações coletivas, se convençione diferentemente da lei, tendo em vista a preocupação com eventuais demissões”. Nesse quadro, manteve suspensos apenas os efeitos da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas”, do art. 2º, § 2º da Lei nº 14.434/2022.

Em 19/5/2023, essa decisão foi levada a referendo pelo Plenário, mas o julgamento foi suspenso com o pedido de vista do Ministro **Gilmar Mendes**.

Em 16/6/2023, o processo retornou a julgamento virtual com o voto-vista do Ministro **Gilmar Mendes** acompanhando relator. Na ocasião, houve a apresentação de voto complementar conjunto, da lavra dos Ministros **Roberto Barroso** (relator) e **Gilmar Mendes**, ratificando, explicitando e complementando o voto inicialmente proposto pelo relator, nos seguintes termos:

“22. Diante do exposto, votamos por referendar a decisão de 15.05.2023, que revogou parcialmente a medida cautelar, acrescida da complementação ora exposta, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434 /2022, à exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” (art. 2º, § 2º), com a implementação do piso salarial nacional por ela instituído, nos seguintes termos:

(i) em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais (art. 15-B da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022;

(ii) em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias e fundações (art. 15-C da Lei nº 7.498/1986), bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986):

a) a implementação da diferença remuneratória resultante do piso salarial nacional deve ocorrer na extensão do quanto disponibilizado,

a título de “assistência financeira complementar”, pelo orçamento da União (art. 198, §§ 14 e 15, da CF, com redação dada pela EC nº 127 /2022) ;

b) eventual insuficiência da “assistência financeira complementar” mencionada no item (ii.a) instaura o dever da União de providenciar crédito suplementar, cuja fonte de abertura serão recursos provenientes do cancelamento, total ou parcial, de dotações tais como aquelas destinadas ao pagamento de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária destinadas a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da CF) ou direcionadas às demais emendas parlamentares (inclusive de Relator-Geral do Orçamento). Não sendo tomada tal providência, não será exigível o pagamento por parte dos entes referidos no item (ii);

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

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

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

Pedi vista dos autos para melhor apreciar a matéria.

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

No que tange ao primeiro ponto, Suas Excelências destacam que os riscos de demissão em massa somados à admissibilidade constitucional de

reduções salariais em negociações coletivas fundamentam a manutenção da suspensão do art. 2º, § 2º, da Lei nº 14.434/2022. O objetivo dessa suspensão foi admitir que acordos, contratos ou convenções coletivas tratem do piso salarial previsto na lei federal, possibilitando a adequação do piso às diferentes realidades regionais.

No entanto, a proposta de Suas Excelências vai além, reconhecendo a intervenção sindical prévia como **exigência procedimental imprescindível** à aplicação da Lei nº 14.434/2022 ao setor privado. Quanto ao ponto, o voto vai no sentido de que, em suma,

“Exige-se (...) que os sindicatos laborais e patronais se reúnam para verificar a possibilidade de adoção de pisos salariais diversos daqueles definidos em lei. Não havendo acordo nesses termos, incidirá a Lei nº 14.434/2022”.

Nesse quadro, Suas Excelências propõem a fixação de prazo razoável para que as negociações coletivas ocorram, fixando-o em 60 (sessenta) dias, por analogia ao art. 616, § 3º, da CLT. Assim, na ausência de acordo coletivo, incidiria a Lei nº 14.434/2022, a qual, no entanto, teria sua eficácia diferida pelo prazo de 60 sessenta dias, contados da data de publicação da ata desde julgamento, inclusive quando já houver convenção ou acordo coletivo em vigor sobre o assunto.

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

Compartilho integralmente da preocupação de Suas Excelências no que tange aos possíveis prejuízos ao setor privado de saúde que decorreriam da aplicação geral do piso salarial instituído pela Lei nº 14.434/2022.

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

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

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

De fato, a elevação geral no padrão salarial da categoria no patamar instituído pela a Lei nº 14.434/2022 e sem considerar as realidades econômicas e salariais regionais induziria os empregadores do setor da saúde a restringir contratações ou mesmo dispensar empregados como forma de suportar o aumento salarial generalizado.

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

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

Por exemplo, ao passo que a observância do novo piso salarial dos enfermeiros no estado de São Paulo significaria um aumento salarial médio de apenas 10%, no Acre o incremento equivaleria a 126%. Os estados que experimentariam maior incremento nas média salariais estão sitados no norte e no nordeste. Isso implica um impacto desproporcional da Lei nº 14.434/2022 sobre as diferentes unidades federativas, com maiores reflexos justamente sobre as regiões menos desenvolvidas do país, que sofrerão mais intensamente as externalidades negativas aqui cogitadas.

Reconheço a importância de se fixar um piso salarial digno para a categoria, que funcione como justa retribuição por serviço tão relevante e desafiante, conforme pudemos testemunhar durante a pandemia da Covid-19. No entanto, isso deve ser feito com responsabilidade, considerando **(i) a**

primazia da participação dos sindicatos nessa definição (art. 8º, inc. I, da CF /88) e (ii) o atendimento às peculiaridades regionais (art. 3º, inc. III, da CF /88) , elementos que devem balizar a definição desse patamar salarial. Somente desse modo se evitará os efeitos danosos aqui mencionados.

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

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

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

No que tange à fixação de pisos salariais mediante negociação coletiva, reitero a observação do Ministro **Roberto Barroso** na decisão ora sob referendo de que a Constituição de 1988, ao prever o direito ao piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho (art. 7º, inc. V), não estabeleceu que ele fosse nacional e unificado, como o fez em relação ao salário mínimo (art. 7º, inc. V, da CF/88). Tampouco previu o texto constitucional que o piso fosse estabelecido por lei. Na ausência de tais condicionantes, resta legítima a sua fixação por negociação coletiva e de forma regionalizada.

Destaco que consolidou-se um sistema em que as negociações e discussões acerca de pisos salariais ocorrem, tradicionalmente, de forma

descentralizada e regionalizada, a partir do que dispõe a Lei Complementar nº 103/2020, que permite que estados e DF instituem pisos salariais na hipótese de inexistir lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Essa regionalização não é somente legítima, mas também necessária, notadamente no que tange à situação dos autos. **As diferentes unidades federativas apresentam realidades bastantes díspares no que tange às médias salariais dos empregados do setor de enfermagem, sendo também diversas a estrutura, a dimensão e a solidez da rede de saúde privada em cada UF, o que atrai a necessidade de que os pisos salariais da categoria sejam definidos regionalmente, em cada base territorial, seguindo-se as respectivas datas-base.**

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

O segundo ponto em que meu voto se diferencia da proposta dos Ministros **Roberto Barroso (relator)** e **Gilmar Mendes** é um **acréscimo**, relativo **à da abrangência do piso salarial para os estatutários**, ponto que foi suscitado pela Advocacia-Geral da União em audiência.

A matéria foi enfrentada no julgamento do RE com repercussão geral nº 1279765 (Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, julgamento em 27/4/2023), relativo ao piso nacional dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias. No caso, discutia-se quais parcelas seriam abrangidas pelo piso salarial da categoria. O relator propôs a seguinte tese de julgamento:

“A expressão "piso salarial" deve ser interpretada como a contraprestação pecuniária mínima paga ao profissional da categoria acrescida das verbas fixas, genéricas e permanentes, pagas indistintamente a toda a categoria, e que sejam desvinculadas de condições de trabalho específicas de cada servidor, e não tenham por base critérios meritórios individuais”.

Ocorre que **o tema foi julgado pelo Plenário sem fixação da tese, o que deverá ocorrer em assentada posterior**, conforme consta da ata de

juízo. Portanto, trata-se de questão que ainda receberá uma definição do Tribunal.

Não obstante, considerando que estamos realizando um juízo destinado a acautelar diversos bens constitucionais em jogo (equilíbrio financeiro das entidades federativas e qualidade dos serviços de saúde), cumpre fixar um parâmetro, ainda que sujeito à confirmação no julgamento do mérito desse processo, para a fixação dos pisos salariais regionais. Colho esse parâmetro da própria redação da Lei nº 14.434/2022, a qual prevê o seguinte:

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

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

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

Conforme aduziu Sua Excelência o relator, o piso salarial corresponde ao valor mínimo a ser pago em função do cumprimento da jornada integral, prevista no art. 7º, inc. XIII, da Constituição de 1988. Tratando-se de jornada reduzida (carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais), o salário poderá ser reduzido proporcionalmente.

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

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

complementação ora exposta, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434 /2022, à exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” (art. 2º, § 2º), com a implementação do piso salarial nacional por ela instituído, nos seguintes termos:

(i) em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais (art. 15-B da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022;

(ii) em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias e fundações (art. 15-C da Lei nº 7.498/1986), bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986):

a) a implementação da diferença remuneratória resultante do piso salarial nacional deve ocorrer na extensão do quanto disponibilizado, a título de “assistência financeira complementar”, pelo orçamento da União (art. 198, §§ 14 e 15, da CF, com redação dada pela EC nº 127 /2022);

b) eventual insuficiência da “assistência financeira complementar” mencionada no item (ii.a) instaura o dever da União de providenciar crédito suplementar, cuja fonte de abertura serão recursos provenientes do cancelamento, total ou parcial, de dotações tais como aquelas destinadas ao pagamento de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária destinadas a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da CF) ou direcionadas às demais emendas parlamentares (inclusive de Relator-Geral do Orçamento). Não sendo tomada tal providência, não será exigível o pagamento por parte dos entes referidos no item (ii);

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

(iv) o piso salarial se refere à remuneração global, e não ao vencimento-base, correspondendo ao valor mínimo a ser pago em função da jornada de trabalho completa (art. 7º, inc. XIII, da CF/88),

podendo a remuneração ser reduzida proporcionalmente no caso de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 19/06/2023