

## VOTO-VOGAL

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, movida pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços - CNSaúde, em relação à Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022.

Tal lei alterou a Lei nº 7.498/1986 e instituiu o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira, da seguinte maneira:

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

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

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

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

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

“Art. 15-B. O piso salarial nacional dos Enfermeiros contratados sob o regime dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, será de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais.

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

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

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

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

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

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

“Art. 15-D. (VETADO)”.

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

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

§ 2º Os acordos individuais e os acordos, contratos e convenções coletivas respeitarão o piso salarial previsto na Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, considerada ilegal e ilícita a sua desconsideração ou supressão”.

Em síntese, a parte autora informa que a proposição original era de R\$ 7.315,00 para uma jornada de 30 horas semanais. Salaria que o piso salarial para os médicos, fixado pelo art. 5º da Lei n. 3.999/1961, é de 3 salários mínimos. Observa que a aprovação do projeto de lei, a pretexto de corrigir uma assimetria salarial, criou outra. Afirma que o projeto não tramitou por nenhuma das comissões do Senado e transcorreu sem a realização de audiência pública. Salaria que a aprovação ocorreu por aclamação em votação simbólica. Referindo-se ao relatório elaborado por Grupo de Trabalho instaurado para a averiguação das repercussões diretas e indiretas da proposta, anota não ter havido análise quanto à correspondência entre o preço dos serviços de saúde e a inflação, à possibilidade de se manter o mesmo número de hospitais privados conveniados na rede do Sistema Único de Saúde (SUS) e ao impacto na empregabilidade do setor.

Articula vício formal. Diz ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo lei que importe aumento de remuneração dos servidores públicos. Registra que, após a aprovação nas duas Casas Legislativas, o projeto foi sobrestado para aguardar a apreciação da Proposta de Emenda à Constituição n. 11/2022, visando sanar o vício. Pontua o envio à sanção presidencial apenas após a aprovação da PEC. Frisa que a análise da constitucionalidade dos atos do processo legislativo deve considerar as regras vigentes no momento da prática. Assevera que a lei impugnada quebra a autonomia econômico-financeira dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Observa que, no âmbito do SUS, os entes federados podem firmar convênio com entidades privadas para a prestação dos serviços de

saúde. Ressalta que o aumento do piso salarial obsta o cumprimento integral dos convênios já firmados e que há um incremento da sobrecarga do sistema. Sublinha que o aumento não foi acompanhado de previsão de fonte de custeio, em violação do art. 169, § 1º, da Constituição Federal e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Discorre sobre os direitos sociais e sobre a necessidade de assunção de custos pelo Estado para a implementação desses direitos. Afirma que o princípio da reserva do possível é adotado como parâmetro interpretativo nos casos em que se discute a implementação de políticas públicas sociais, tratando-se de paradigma hermenêutico segundo o qual a prestação de benefícios pelo Estado deve se dar dentro de limites de razoabilidade. Entende que a lei impugnada esvazia a liberdade de contratação, pois a política salarial firmada entre particulares com a intervenção sindical deverá ser revista independentemente da existência de recursos financeiros. Registra que os custos do aumento são repassados aos usuários e suportados pelos contribuintes. Alega que a medida impugnada não ultrapassa o critério da adequação, já que o aumento do piso salarial dos enfermeiros torna-o superior ao dos médicos, os quais efetuam operações mais complexas.

Afirma que a medida também não é necessária, argumentando que o aumento considerável da remuneração tem como repercussão o aumento dos níveis de desemprego, de forma que o resultado final seria prejudicial para os enfermeiros. Em relação à proporcionalidade, observa que o aumento desconsidera as desigualdades regionais, salientando que o reajuste chega ao patamar de 186% no Estado da Paraíba. Entende violados os arts. 1º, IV, 170, IV e 174 da Carta Magna, pois a medida desconsidera as negociações coletivas realizadas pelos sindicatos, configurando-se ingerência estatal sobre a liberdade de organização dos trabalhadores. Registra efeitos negativos do aumento, consistentes no aumento exagerado dos gastos com pessoal, nos riscos para a manutenção de hospitais, particularmente os filantrópicos e os localizados em regiões menos favorecidas, na absorção dos custos pelos usuários do sistema de saúde suplementar, na diminuição da rede de cobertura conveniada ao SUS e na queda da qualidade dos serviços e na empregabilidade do setor.

Observa que, de acordo com o art. 73, VIII, da Lei n. 9.504/1997, é vedada a concessão de revisão geral da remuneração dos servidores públicas que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano de eleição. Alude ao risco de captura regulatória.

Quanto ao risco, realça o impacto financeiro imediato. Requer, em sede cautelar, a suspensão da eficácia da Lei n. 14.434/2022. Pede, ao fim, a declaração de inconstitucionalidade e, subsidiariamente, a atribuição de interpretação conforme à Constituição, a fim de afastar da obrigação de observância dos pisos salariais as pessoas jurídicas de direito privado, de forma a se dar prevalência às convenções coletivas já celebradas.

A Câmara dos Deputados salienta que é competência privativa da União legislar sobre direito do trabalho, incluindo a competência para instituir pisos salariais nacionais, aludindo ao precedente da ADI 4.432. Observa que a Lei Complementar n. 103/2003 autorizou os Estados e o Distrito Federal a instituírem pisos salariais nas suas respectivas esferas. Frisa que a restrição da aplicação do piso salarial à iniciativa privada geraria desigualdade entre trabalhadores da mesma categoria. Assevera que a fixação de piso salarial não se confunde com a determinação da remuneração dos servidores públicos locais, cuja alteração depende de lei local. Destaca que a EC n. 124/2022 conferiu à União competência para definir o piso salarial de enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras. Alega que a regra de iniciativa privativa do Presidente da República deve ser interpretada de maneira restritiva. Argumenta que não há interesse específico do Poder Executivo que justifique a reserva de iniciativa para as leis que instituem piso salarial, referindo-se ao precedente da ADI 4.167. Salienta que, com a EC, o art. 198, § 12, da Constituição Federal passou a prever a instituição de pisos salariais nacionais, sendo que o § 13 previu um período de transição quanto à remuneração dos cargos públicos correspondentes. Assevera que a EC n. 124/2022 foi promulgada em 14 de julho de 2022 enquanto a Lei n. 14.434 foi sancionada em 4 de agosto de 2022, de forma que ela foi sancionada quando já estava em vigência o seu fundamento de constitucionalidade, não se podendo falar em constitucionalização superveniente. Registra que a sanção é fase integrante do processo legislativo. Destaca que o grupo de trabalho parlamentar realizou extenso estudo sobre os impactos econômicos e fiscais da medida. Salienta que não é exigível a previsão de fonte de custeio, fase que é abrangida pelo plano orçamentário de cada ente público. Assinala ter

havido amplo estudo a respeito do impacto da medida, estudo realizado com ampla participação popular. Argumenta que a previsão do piso salarial nacional corrige disparidades regionais.

O Presidente da República frisa que a lei impugnada não somente fixa o patamar mínimo remuneratório de enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, medida que não se confunde com a fixação da remuneração dos servidores públicos que exercem essas profissões. Saliencia que o próprio art. 198, § 13, da Constituição Federal, prevê que os entes federados devem adequar a remuneração dos correspondentes cargos e planos de carreira a fim de atender ao piso estabelecido para a categoria. Pontua que é necessária lei específica para a concessão de aumento remuneratório aos servidores públicos. Ressalta que não há previsão de iniciativa do Presidente da República para as leis que fixam piso remuneratório nacional. Afirma que não há violação dos arts. 169, § 1º, I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT, pois a lei não versa sobre aumento de remuneração, concessão de vantagem, criação ou alteração de despesa obrigatória nem sobre renúncia de receita. Alude à necessidade de fixação de um piso mínimo remuneratório como forma de valorização do trabalho, melhoria das condições de trabalho, redução de desigualdades regionais e de evitar a evasão dos profissionais. Anota que a livre iniciativa é considerada como princípio da ordem econômica ao lado da valorização do trabalho humano e do valor social do trabalho, devendo-se adotar postura hermenêutica que preserve ambos os parâmetros. Anota que a fixação de piso salarial não constitui intervenção do Estado na economia, e sim atividade regulatória voltada à proteção de direitos fundamentais e correção de desvios e externalidades ínsitas à atividade econômica. Diz que não se pode falar em substituição indevida dos sindicatos na fixação do piso salarial, pois o piso foi preconizado pelo Poder Constituinte.

O Senado Federal sustenta que a deliberação seguiu o rito aprovado para assegurar o funcionamento das atividades legislativas durante a pandemia. Registra que, em votação simbólica, a proposta foi aprovada pela unanimidade dos Senadores. Menciona que foram consideradas manifestações patronais na discussão da medida, informando que a proposta inicial previa um piso salarial ainda mais elevado, o qual foi reduzido ao longo da tramitação como forma de obtenção da convergência entre os debatedores. Anota que, submetido o projeto à Câmara dos Deputados, foi instalado grupo de trabalho para a avaliação do impacto

financeiro da proposta. Sustenta que a análise da constitucionalidade dos atos jurídicos deve ser feita tomando-se em conta as regras vigentes no momento da conclusão, quando o ato passa para o plano da existência. Ressalta que não se pode falar em constitucionalidade superveniente, pois a sanção da lei foi posterior à promulgação da EC n. 124/2022. Tem como observada a regra de iniciativa da lei. Diz que não há violação da autonomia dos entes federados locais, pois a alteração remuneratória dos servidores públicos depende de lei dos próprios entes. Frisa que a fixação do piso não constitui reajuste ou revisão geral. Destaca que eventual inconstitucionalidade formal não se estenderia à aplicação da lei aos trabalhadores privados. Afirma que o grupo de trabalho instituído pela Câmara dos Deputados analisou de forma adequada o impacto financeiro da proposta. Realça que a deliberação do Congresso Nacional não se reduz a juízo de certeza amparado em razões de índole cientificista. Alude ao princípio da presunção de constitucionalidade das leis e que eventual prova de inadequação fenomênica deve ser cabal, sob pena de substituição da vontade externada pelos mandatários investidos de representação popular pela convicção pessoal de terceiros. Entende que eventual demanda dos setores patronais deve ser objeto de consideração e de negociação com o Governo e com o Congresso Nacional. Afirma que a liberdade de negociação não deve prejudicar a concretização de direitos sociais.

O Advogado-Geral da União salienta que as hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República não comportam interpretação extensiva. Afirma que a fixação de piso salarial não se confunde com a fixação ou incremento da remuneração de servidores públicos, observando que tal distinção foi abarcada pelo art. 198, § 13, da Constituição Federal, incluído pela EC n. 124/2022, de forma que o aumento remuneratório e incremento de despesa depende de lei de cada ente federativo. Frisa que a norma se aplica também aos trabalhadores da iniciativa privada, o que afasta o argumento de que se trata de norma sobre remuneração no âmbito da Administração Pública. Assevera que a lei questionada traz previsibilidade suficiente para que os entes locais organizem os seus orçamentos considerando o novo piso salarial. Pontua que a deliberação no âmbito da Câmara dos Deputados foi precedida de amplo estudo do impacto econômico e financeiro da medida. Alude aos precedentes da ADI 4.167 e da ADPF 325. Sustenta que não houve indevida substituição da atuação dos sindicatos, pois a fixação do piso salarial encontra amparo constitucional a partir da promulgação da EC n. 124/2022. Registra que não há impedimento a que as entidades de classe busquem, por meio da negociação coletiva, incremento salarial superior ao piso. Sublinha que não

há ofensa ao art. 196 da Constituição Federal, pois o propósito da medida é justamente o de valorizar os profissionais abarcados. Acentua que o risco na demora é reverso, caso seja concedida medida cautelar, pois será frustrada a ampliação de direito social.

O Procurador-Geral da República, intimado, ainda não se manifestou.

Em 4 de setembro de 2022, o ministro Roberto Barroso proferiu decisão monocrática em que concedeu a medida cautelar a fim de suspender os efeitos da Lei n. 14.434/2022 até que sejam esclarecidos os seus impactos sobre:

(i) a situação financeira de Estados e Municípios, em razão dos riscos para a sua solvabilidade. Intimem-se, para tal fim, o Ministério da Economia; os vinte e seis Estados-membros e o Distrito Federal; e a Confederação Nacional de Municípios (CNM);

(ii) a empregabilidade, tendo em vista as alegações plausíveis de demissões em massa. Intimem-se, para tal fim, o Ministério do Trabalho e Previdência e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS);

(iii) a qualidade dos serviços de saúde, pelo alegado risco de fechamento de leitos e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos. Intimem-se, para tal fim, o Ministério da Saúde; o Conselho Nacional de Saúde (CNS); o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass); o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems); e a Federação Brasileira de Hospitais (FBH).

Sua Excelência considerou que a competência legislativa para definir pisos salariais é privativa da União, por envolver matéria relativa a direito do trabalho, observando que os Estados e o Distrito Federal são competentes para editar pisos salariais regionais por força de delegação constante da Lei Complementar n. 103/2000 e que é possível a fixação de pisos por meio de negociação coletiva. Anotou que a jurisprudência do Supremo é no sentido de que os pisos salariais não se aplicam aos servidores públicos que mantêm vínculo estatutário com a Administração. Pontuou que há, no entanto, hipóteses em que existe previsão expressa de competência da União para estabelecer pisos salariais para carreiras do serviço público. Entendeu que a EC n. 124/2022 estabeleceu nova hipótese de fixação de piso salarial por norma da União, piso esse em favor dos profissionais de enfermagem. Considerou que a PEC n. 11/2022 teve o

objetivo de convalidar eventual vício de iniciativa do projeto de lei que deu origem à Lei n. 14.434/2022, de modo que o projeto foi sobrestado, sem envio à sanção presidencial, enquanto se aguardava a promulgação da emenda, registrando que essa intenção foi expressa na justificação da PEC, no entanto, a análise dessa circunstância foi postergada para momento oportuno. Entendeu que a discussão quanto às fontes de recursos criadas ou reservadas para o cumprimento do piso salarial pelos entes federados locais gera preocupação relevante, aludindo a informações apresentadas aos parlamentares pela Federação Nacional dos Enfermeiros (FNE) e pela Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB). Explicitou que a preocupação com a situação financeira dos entes subnacionais deve orientar a apreciação do pedido cautelar. Remeteu a possíveis prejuízos decorrentes do risco de demissões em massa de profissionais de enfermagem, notadamente no setor privado, e ao prejuízo à manutenção da oferta de leitos e demais serviços hospitalares, inclusive no SUS. Concluiu que há consideráveis dúvidas no tocante à adequação da medida para realizar o fim proposto de homenagear e valorizar a categoria dos profissionais de enfermagem e que há considerável risco de ocorrência de externalidade negativa consistente no fechamento de leitos e na redução da oferta de serviços hospitalares essenciais, inclusive por entidades privadas conveniadas ou contratadas para a prestação de serviços no âmbito do SUS. Observou que os efeitos colaterais da implementação do piso podem impactar a promoção do princípio constitucional da busca pelo pleno emprego e do direito constitucional à saúde, ressaíndo contraindicada a análise pelo princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

**Este é o relatório do essencial. Adoto, no mais, o quanto redigido por Sua Excelência, Min. Luís Roberto Barroso.**

Inicialmente, compartilho de muitas das diversas preocupações trazidas por Sua Excelência, Ministro Luís Roberto Barroso. Contudo, com as mais respeitosas vênias, divirjo de Sua Excelência para negar o referendo à liminar, conforme fundamentos a seguir.

Acerca da reserva de iniciativa, a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que não haveria vício formal em razão de o processo legislativo ter se iniciado pelo Congresso Nacional, ao invés do Presidente da República, conforme precedentes desta Corte, tais como a ADI n. 4.167, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 27.04.2011, que estipulou o piso salarial



mínimo nacional para o magistério nacional, bem como a ADI n. 4.848, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 01.03.2021. Relevante, ainda, que o Presidente da República tenha sancionado o projeto de lei, ainda com a aprovação da EC n. 124/2022.

Ultrapassada tal questão, creio ser importante que esta Corte pondere, sem prejuízo do exame de consistência com a Constituição, também os impactos sociais, políticos e econômicos de suas decisões. Não por outra razão, como tão bem defendido pelo Min. Luiz Fux em diversas ocasiões, é relevante que se enxergue o caso também sob o prisma da Análise Econômica do Direito.

Aí contextualizada a controvérsia, analisa-se se estão presentes os requisitos legais para a concessão da liminar que busca a suspensão da vigência dos arts. 15-A a 15-D, Lei n. 14.434/2022, os quais estabeleceram o piso salarial mínimo para as categorias de enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.

A meu sentir, portanto, ultrapassada a primeira questão elencada pelo Relator, quanto ao suposto vício de iniciativa, remanesce a questão referente à higidez da autonomia financeira e orçamentária dos entes subnacionais, bem como o respeito à proporcionalidade. Para tanto, é importante indagar se houve prévio debate junto ao Congresso Nacional e se há, neste momento, elementos suficientes para medição e avaliação das possíveis consequências da legislação em comento.

**Estas, a meu sentir, são as questões restantes que compõem o cerne da controvérsia .**

Compartilho das preocupações de Sua Excelência, de modo a defender, sem dúvida, a proteção ao emprego, bem como a manutenção dos leitos hospitalares já em operação.

A proteção ao emprego é uma garantia aos servidores e trabalhadores que exercem suas profissões na área da saúde. A manutenção dos leitos é preocupação de toda a sociedade. Nisso realmente faço minhas as ponderações trazidas pelo Relator.

Porém, conquanto tenham servido de principal fundamento para a concessão da liminar, ressalto que, conforme informações do Senado Federal, bem como da Câmara dos Deputados, as referidas questões foram objeto de análise por ambas as Casas do Congresso.

A fim de corroborar tal presunção, e a indicar que houve prévio debate da matéria junto à Câmara dos Deputados, consta nas informações prestadas:

“Segundo o relator, o impacto previsto representa 2,7% do PIB da Saúde em 2020, 3,65% do orçamento do Ministério da Saúde no mesmo ano e um acréscimo de apenas 2,02% na massa salarial anual dos contratantes. Ele destacou ainda que, no setor privado, o aumento de despesa corresponde a 4,8% do faturamento dos planos e seguros de saúde em 2020. Padilha frisou, por fim, que não fez parte dos objetivos do grupo de trabalho avaliar o mérito do projeto de lei nem sugerir alterações em seu texto. Mesmo assim, concordou com a ideia de o Congresso Nacional adotar medidas para minimizar os impactos do projeto após a sua aprovação. Entre as medidas estão: desonerações, incentivos do governo federal e fundos orçamentários”

(...)

Padilha afirmou que a estimativa apresentada hoje busca reduzir divergências entre os levantamentos apresentados ao grupo de trabalho pelo Ministério da Saúde, pelos conselhos de secretários estaduais e municipais de saúde, por entidades do setor e por institutos de pesquisa. “Chegamos a um número bastante consistente. Tanto que a entidade que representa o fórum de enfermagem e os estudos apresentados por hospitais privados chegam à mesma escala de valor”, comentou. “No entanto, não chegamos a nenhum valor superior a R\$ 20 bilhões e, muito menos, a valores acima de R\$ 40 bilhões, como chegaram a apresentar aqui.” Durante os trabalhos do colegiado, que ouviu em audiências públicas cerca de 30 convidados, o Ministério da Saúde estimou despesas extras de R\$ 22,5 bilhões a R\$ 42 bilhões, incluindo os setores público e privado; secretarias estaduais e municipais de saúde, de R\$ 26,5 bilhões, apenas para o setor público; a Associação Nacional de Hospitais Privados (Anahp), de R\$ 12,13 bilhões, apenas para o setor privado; e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), de cerca de R\$ 16 bilhões no total”. (e-Doc 223, itens 46 e 47, disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/853079-relator-de-grupode-trabalho-aponta-impacto-de-r-163-bi-com-novo-piso-daenfermagem> />).

Aliás, acerca da questão orçamentária e possíveis impactos, houve expressa deliberação pela Câmara dos Deputados, que votou contra requerimento de retirada de pauta do projeto, por expressiva maioria de 430 votos contrários e 14 votos favoráveis:

“O Partido Novo apresentou requerimento de retirada de pauta. Na ocasião, Sua Excelência, o Deputado TIAGO MITRAUD, sustentou, em sentido similar a que agora faz a autora da presente ação, a perspectiva de fechamento de leitos, hospitais e de derrocada de empregos em virtude da proposta. O requerimento foi derrotado pela expressiva votação de 430 votos contrários e 14 votos favoráveis” (e-Doc. n. 232, p. 7, item 21).

Também no Senado, foi demonstrado ter havido discussão da matéria, pois a proposta inicial previa o piso salarial nacional dos enfermeiros em R\$ 7.315,00. Após amplo debate, o valor foi reduzido para R\$ 4.750,00 (equivalente a 64,93% do valor original), tendo sido acolhida a emenda n. 4, conforme relatório, trazido no Parecer n. 317, de 2021-PLEN/SF, da Relatora Senadora Zenaide Maia (disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9043103&ts=1660243558123&disposition=inline>>, acesso em 09.09.2022).

Portanto, sem prejuízo de que esta discussão possa ser retomada quando do julgamento definitivo desta ADI, tenho, em cognição sumária, que houve expressa deliberação da matéria junto ao Congresso Nacional, que analisou os pontos aqui em exame e sobre eles deliberou. Ou seja, vista a questão sob esse ângulo, este prévio escrutínio afasta o risco de dano de difícil reparação alegado.

Antes, nesta quadra, deve-se prestigiar a vontade do Parlamento.

Além disso, a lei, em termos práticos, ainda não chegou a viger, pois a concessão da liminar importou na suspensão de sua eficácia. **E aí, reputo que esta Corte não possui todas as variáveis desta delicada equação, ao menos neste momento. Isto é, não se sabe ao certo se haverá mesmo demissões em massa ou não, bem como se haverá falta de leitos hospitalares.** Aliás, na medida em que o Relator solicita maiores informações a diversas entidades, aponta-se também a ausência de indícios claros e aprofundados que corroborem as alegações trazidas na inicial.

Portanto, tenho como prudente que esta Suprema Corte deve agir em autocontenção e respeito ao Princípio da Separação dos Poderes, no harmônico sistema de *checks and balances*, e, assim, em deferência ao amplo debate realizado pelo Congresso Nacional, empreste às normas impugnadas, ao menos em cognição sumária, respectiva presunção de constitucionalidade.

Nesse contexto, ainda, penso que mudanças de ordem social, econômica ou mesmo política possam levar a um reexame de questões já julgadas por esta Corte, mormente ao se tratar de controle concentrado de constitucionalidade. Ora, pondero, assim como o Min. Luís Roberto Barroso, que a cristalização ou eternização de um julgado em ações que visam a declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei poderá não ser adequada à sociedade; sendo possível que haja reexame e readequação. Tal raciocínio é possível na hipótese dos autos, ou seja, que o mérito deste caso possa ser examinado oportunamente, sem a concessão da liminar neste momento.

Portanto, ao menos nesta quadra, deve prevalecer a presunção de constitucionalidade, conforme expressiva vontade do Parlamento, tendo sido a lei sancionada pelo Chefe do Executivo. Obviamente, isto não impede que, por ocasião do mérito, após a oitiva de todas as entidades interessadas, muitas delas na qualidade de *amici curiae*, esta Corte possa, no mérito, reexaminar o caso, desta vez com mais elementos de cognição (a exemplo de outros estudos orçamentários).

Por ora, creio, com o mais elevado respeito em sentido diverso, estarmos diante de projeções de possível realidade, as quais, portanto, podem não ocorrer.

Com efeito, conforme dados do Conselho Federal da Enfermagem, a maior parte dos profissionais está em entes subnacionais cuja média salarial, aliás, até supera ou ao menos se aproxima bastante do piso salarial ora objeto da ação. Apenas a título exemplificativo, seis dos estados da federação com maior número de profissionais da saúde (São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná), somados, chegam a 1.673,222 enfermeiros, auxiliares, técnicos e obstetizes, ou seja, mais da metade do número total de profissionais no país (2.726.822). Neles,

a média salarial (conforme e-doc. 6, pág. 22) é, na maior parte, superior ao próprio piso salarial. Daí porque, com a devida vênia, tenho como prudente manter a higidez da lei promulgada e sancionada.

UF	Data de Referência	Total Auxiliares	Total Técnicos	Total Enfermeiros	Total Obstetizes	Total
AC	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
AL	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
AP	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
BA	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
CE	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
DF	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
ES	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
GO	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
MA	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
MG	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
MS	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
MT	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
PA	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
PE	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
PI	01/07/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
PR	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
RJ	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
RN	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
RO	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
RR	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
RS	01/07/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
SC	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
SE	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
SP	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749
TO	01/08/2022	57.611	9.270	35.518	16.340	118.749

(Disponível em: <<http://www.cofen.gov.br/enfermagem-em-numeros>>, Acesso em 09.09.2022).

Por outro lado, caso esta Corte referende a liminar concedida pelo Relator, é possível que os demais entes da federação cuja média salarial seja superior ao piso salarial nacional também se vejam estimulados a não cumprir a respectiva Lei n. 14.434/2022 de modo adequado; lei, aliás, criada em harmonia com a Emenda Constitucional n. 124/2022.

Há, pois, verdadeiro arcabouço constitucional e legal para manutenção do piso salarial mínimo para a enfermagem.

Neste momento, ainda, em que pese concordar com boa parte da fundamentação de Sua Excelência, no sentido de também considerar os possíveis impactos negativos da Lei n. 14.434/2022 à sociedade, preocupam-me também os impactos oriundos da concessão da liminar, em vista das possíveis necessidades econômicas essenciais dos profissionais beneficiados com a nova lei. Afigura-me bastante provável que o risco de dano inverso decorrente da concessão da liminar possa ser ainda maior do que seu indeferimento.

Não posso deixar de anotar, ainda, que a classe dos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras enfrentaram, recentemente, com valentia, o combate à pandemia causada pelo vírus da COVID-19.

Creio, portanto, que a melhor, mais adequada e justa solução para o momento seja outorgar a presunção de constitucionalidade das normas, haja vista o prévio e intenso debate no Legislativo, para que, após sua incidência no mundo concreto, esta Corte possa avaliar com maior certeza seus respectivos impactos. Portanto, meu voto é pela negativa de referendo.

À vista do exposto, com as mais respeitosas vênias ao relator, acompanho a divergência instaurada pelo eminente Ministro André Mendonça e nego referendo à liminar.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 17/09/2022