O Supremo Tribunal Federal e a constitucionalidade do piso salarial nacional da enfermagem: consequências jurídicas

Giuliano Campos Pereira
Advogado. Procurador do Município. Professor de Direito da UESPI. Mestrando em Direito, Democracia e Mudanças Institucionais (UFPI). Pós-graduado em Direito Constitucional e Administrativo (ESA/PI). Pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil (UNINASSAU). Pós-graduado em Direito Penal e Processual Penal (INTA-FID). Graduado em Direito (UESPI).
Lattes ID: http://lattes.cnpq.br/7615301893702084
E-mail: giulianocampos@phb.uespi.br.

Larissa Rachel Secundo Maia
Advogada. Assessora Jurídica. Pós-graduada em Direito Eleitoral e Direito Público Municipal (ESA/PI). Pós-graduada em Gestão Pública (UFPI). Graduada em Direito (UNINASSAU).
Lattes ID: http://lattes.cnpq.br/2774920866660779
E-mail: larissarachelmaia@hotmail.com

Luciano Pereira Filho
Advogado. Pós-graduado em Direito Eleitoral e Direito Público Municipal (ESA/PI). Pós-graduado em Direito das Famílias e Sucessões (ESA/PI). Pós-graduado em Direito do Consumidor (UNINASSAU). Graduado em Direito (UNINASSAU).
Lattes ID: http://lattes.cnpq.br/9325501172917466
E-mail: lucianopereirafadv@gmail.com

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A CONSTITUCIONALIDADE DO PISO SALARIAL NACIONAL DA ENFERMAGEM: CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS

FEDERAL SUPREME COURT AND CONSTITUTIONALITY NATIONAL MINIMUM WAGE OF THE NURSING: LEGAL CONSEQUENCES

RESUMO

O presente trabalho aborda a temática de um dos direitos assegurados na atual Constituição Federal aos trabalhadores, o piso salarial nacional, sob o foco da Lei nº 14.434/2022 que instituiu tal direito especificamente aos profissionais da enfermagem, bem como analisa a abrangência e o contexto histórico ao qual a referida norma foi editada, fazendo uma breve análise comparativa com conjunturas jurídicas semelhantes, além de enunciar os reflexos da mencionada lei no ordenamento jurídico brasileiro, objetivando fomentar a discussão jurídica sobre o tema, apresentando ainda ponderações doutrinárias e jurisprudenciais acerca da matéria. Em síntese, por meio do uso de metodologia de abordagem hipotética dedutiva, é empregado o procedimento de pesquisa documental e bibliográfica, buscando-se um resultado qualitativo, evidenciando a decisão do Supremo Tribunal Federal diante da ação que buscou a declaração de inconstitucionalidade do piso salarial nacional da enfermagem e como o voto dos Ministros da Suprema Corte impactará nas normas que por ventura vierem a criar pisos salariais de amplitude nacional para as demais classes laborais, tendo em vista o crescente debate sobre a concretização do direito social em tela.

Palavras-chave: Piso salarial; Enfermagem; Constitucionalidade; Jurisprudência.

ABSTRACT

This article aims to approaches the foccus of one of the rights guaranteed by Federal Constitution to workers , the National minimum wage Floor, about the foccus in Law No. 14.434, which regulated the such rigor specifically to the nursing professional, as well as it analyzing the scope and the historical context to which the standard was published, it doing a brief comparative analysis with similar legal situations, in addition, it to stating the consequences of the aforementioned law in the Brazilian legal system, it has as goal to encourage legal discussion on the topic, also it to presenting doctrinal and jurisprudential considerations in the matter. In summary, through the use of a hypothetical deductive approach methodology, it is the documentary and bibliographic research procedure was used seeking a qualitative result, highlighting the decision of the Federal Supreme Court in view of the action that sought the declaration of unconstitutionality of the national minimum wage for nursing and The vote of the Ministers of the Supreme Court will impact the standards that may create nationwide salary floors for other job classes in view of the growing debate on the implementation of the social right in question.

Keywords: Minimum Wage; Nursing; Constitutionality; Jurisprudence.

1 INTRODUÇÃO

Após mais de duas décadas de regime ditatorial, o Brasil vivenciou um dos momentos mais importantes de sua recente história, quando no ano de 1988 a Assembleia Nacional

Constituinte promulgou uma nova Constituição Federal, como símbolo maior da redemocratização do país. Como norma fundamental, não à toa referida como Constituição Cidadã, traz em seu bojo, em reação ao período político anterior, uma série de direitos individuais e coletivos voltados primordialmente ao serhumano, guarnecendo-o de possíveis arbitrariedades estatais ou das advindas das relações privadas.

Dessa maneira, o constituinte dedicou um título da carta magna exclusivamente aos direitos e garantias fundamentais, que de forte cunho principiológico, buscou consagrar um dos principais fundamentos/princípios do ordamento juríco pátrio contemporâneo, a dignidade da pessoa humana. Sua positivação é de tal maneira abrangente que o referido pricípio está intríseco ao longo de todo o texto constitucional, deixando consequentemente de ser apenas um valor moral.

Nesse contexto, o homem emerge como objetivo central da norma jurídica, visto que esta apresenta não somente conjecturas abstratas, como também um rol de mecanismos que visam assegurar, mesmo que minimamente, uma existência humana digna. Esse ambiente idealizado pelo legislador adentra aos mais diversos aspectos humanos, como o social, consubstanciado em especial nos artigos 6° e 7º da Constituição Federal.

O direito ao trabalho, como direito social fundamental por excelência, recebeu uma maior atenção, posto que não mais se restringe ao mero acesso ao meio de subsistência do homem e de sua família, mas à proteção integral desse trabalhador, cenário esse que se deu após os valores sociais do trabalho serem considerados fundamentos estruturantes do Estado brasileiro, na busca pela redução das desigualdades sociais presentes.

Nesse sentido, diante da vulnerabilidade do trabalhador e na busca por uma melhoria na sua condição social, a Carta Magna brasileira previu em seu artigo 7º, um rol exemplificativo dos direitos assegurados à essa classe no âmbito das relações de trabalho, do qual destacam-se, sobretudo, aqueles referentes ao salário e que visam, portanto, a proteção contra abusos dos empregadores. Dentre esses direitos positivados encontra-se aquele referente ao piso salarial, que deverá ser proporcional à extensão e à complexidade do trabalho.

Logo, o presente trabalho tem por tema o mencionado direito social do trabalhador, especificamente no que se reporta ao piso salarial nacional da enfermagem, como ficou conhecido, tendo como objetivo central analisar brevemente como a Constituição Federal aborda o tema, e como esse piso salarial foi alcançado e recepcionado no âmbito jurídico, bem como averiguar os seus efeitos, com o propósito de ampliar o debate sobre a temática.

Isso posto, o primeiro capítulo trata de uma maneira geral sobre o que o constituinte,

na qualidade de legislador originário, concebeu sobre os direitos sociais com foco no piso salarial nacional, apresentando os respectivos dispositivos constitucionais, além de discorrrer de maneira sucinta como a doutrina vem se pronunciando sobre os preceitos normativos em comento, o que permitirá uma melhor compreensão sobre a aplicação do aludido direito, sob a égide da atual Carta Magna.

O capítulo seguinte por sua vez abarca mais concretamente o tema, analisando-o por meio de um aspecto mais delimitado, tendo em vista a criação do piso salarial nacional dos profissionais da enfermagem, retratando sequencialmente como se deu a concepção de sua previsão legal, assim como os desdobramentos mais relevantes dessa norma, discorrendo de maneira geral, acerca do modo pela qual a Lei nº 14.434/2022 foi recepcionada no mundo jurídico.

Por fim, o último capítulo traz análise pontual do julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 7.222, ação que trouxe em seu bojo alegações de uma possível inconstitucionalidade da Lei nº 14.434/2022; além de explanar como a Suprema Corte, considerando o piso salarial nacional da enfermagem, tratou da complexidade na formulação de pisos salariais futuros para as demais classes laborais, de acordo com os ditames constitucionais.

Assim, o presente trabalho se utiliza de pesquisa desenvolvida por meio de metodologia de análise bibliográfica, pretendendo resultado qualitativo sobre os efeitos do piso salarial nacional dos profissionais da enfermagem e suas nuances frente à constitucionalidade de possíveis novos pisos salariais.

2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS DIREITOS SOCIAIS

A atual carta constitucional do Brasil é um documento fruto de diversos movimentos sócio-políticos e acontecimentos históricos, dentre eles o denominado constitucionalismo social, permeado pelo direito ao trabalho digno, fato que pode ser percebido já nos artigos iniciais de seu texto, pois há não apenas a previsão de instrumentos assecuratórios da participação cidadã nas decisões políticas da nação, mas uma norma que atenta a realidade da sociedade, buscando transformá-la, no intento de torná-la mais justa, e logo, menos desigual.

> [...] por ser o trabalho, enquanto ponto de partida para o acesso ao mínimo existencial e condição de possibilidade para o exercício da autonomia, imprescindível à concretização da dignidade da pessoa humana. Apartir do momento que se 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 sua dignidade violada (Cunha Júnior; Novelino, 2016, P. 15).

A importância dos direitos sociais é observada em vários momentos no texto constitucional, o que possibilitou uma maior projeção dos mesmos. A Carta Magna dedica seu artigo 6º a elencar tais direitos, em um rol que vem com o passar dos anos aumentando, permitindo evidenciar a sua constante relevância. Dessa lista, encontra-se o direito ao trabalho, seguido por dispositivos que versam exclusivamente sobre os direitos dos trabalhadores (artigos 7º ao 11), concluindo-se assim que o Brasil não é apenas um Estado Democrático de Direito, como também um Estado Social (Nunes Júnior, 2019).

Os direitos dos trabalhadores, sensíveis a tais mudanças sociais, buscam promover condições adequadas de trabalho, com uma remuneração justa e igualitária, protegendo o trabalhador dos riscos advindos de sua prestação laboral. No entanto, essa espécie de direito, por vezes confundida com o próprio gênero direitos sociais, recebe um tratamento diferenciado quanto à sua estrutura, no comparativo com os demais direitos positivados no art. 6º da Carta Magna.

> A realização dos direitos sociais previstos no art. 6º - educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados – depende principalmente de políticas públicas; já a proteção dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras depende sobretudo da elaboração de leis pelo Legislativo e de sua aplicação pelo Executivo e pelo Judiciário (Silva, 2021 p. 277-278).

Ademais, os direitos dos trabalhadores podem se subdividir em individuais (art. 7º) e coletivos (art. 8º ao 11). Dentre o extensivo rol dos direitos individuais, o previsto no inciso V, do art. 7º da Constituição Federal garante o piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho, sendo o objeto da presente pesquisa. Corroborando com o destaque doutrinário anterior, a efetividade do mencionado direito perpassa pela elaboração de norma infraconstitucional, ato de extrema complexidade, tendo em vista as mais diversas áreas profissionais.

O texto original da Lei Maior brasileira traz apenas citações pontuais sobre a matéria, destacando o celebrado artigo 7º, inciso V. Já o seu artigo 206, inciso VIII, incluído pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006, tanto versa especificamente como concretamente acerca da temática, prevê a criação de lei para a fixação do piso salarial profissional nacional

para os profissionais da educação escolar pública, o que de fato ocorreu com o advento da Lei nº 11.738/2008.

Logo, é consenso que o supramencionado fato jurídico/social não é somente um marco para a educação do país, visto ser um meio de efetivação do princípio da valorização profissional, mas um acontecimento de extrema relevância para o ordenamento jurídico pátrio, já que foi o primeiro piso salarial de caráter nacional a ser criado após o advento da atual Constituição Federal.

A Lei Maior também passou a tratar da temática a partir da Emenda Constitucional nº 63 de 2010, que dando nova redação ao artigo 198, §5º, previu, entre outros pontos, a criação de um piso salarial nacional conjunto para mais duas profissões, dessa vez na área da saúde, a de agente comunitário de saúde e para a de agente de combate a endemias, piso esse que foi instituído pela Lei º 11.350/2016, e que vem possibilitando uma maior eficiência na saúde pública.

Ressalta-se ainda, que apesar do direito ao piso salarial nacional ter sua concretização no texto constitucional, como já observado, é necessário compreender que o Brasil possui um grande número de profissões regulamentadas, circunstância que consequentemente enseja uma demanda cada vez mais crescente de pisos salariais a serem criados.

Aliando-se a questão do parágrafo anterior, verifica-se que em nosso país se subdive em uma considerável quantidade de entes subnacionais, cada um possuindo suas próprias minúcias, inclusive no que tange às atividades laborais e à situação financeira pertinente. Nessa conjuntura, suscetível de impasses, foi editada lei complementar, através de competência delegada pela União, conforme previsto no artigo 22, parágrafo único, da Constituição.

> Portanto, desde que não se trate de piso salarial definido por lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho, os diversos Estados-membros de nossa Federação e também o Distrito Federal, têm competência para estabelecer um piso regional (para viger dentro de seus limites geográficos) [...], conforme autorização expressa constante do artigo 1º, § 2º, da supramencionada Lei Complementar 103/2000 (Dantas, 2024, p. 778).

Importante ressaltar também que diante de toda a repercussão da aprovação do piso salarial dos professores, houve o desencadeamento pela busca de tal direito por outras classes profissionais, como observado. Nesse sentido, ainda na seara educacional, a instituição do piso salarial nacional para os profissionais dos quadros de pessoal técnico e administrativo da educação básica, a título de exemplo, vem há alguns anos sendo debatido por meio do Projeto

de Lei n° 2.531/2021, o qual tem por arrimo o artigo 212-A da Constituição Federal, sendo esse incluído pela Emenda Constitucional n° 108 de 2020.

Logo, sob o ponto de vista dogmático, conclui-se primeiramente que o constituinte foi bastante atencioso com o direito ao trabalho, em especial com o trabalhador. Segundo, após a análise dos casos fáticos, mostra-se a relevância que o direito ao piso salarial nacional tem para a efetivação do constitucionalismo social, pois buscando priorizar a valorização do trabalho humano, objetiva assegurar uma existência digna, conforme os ditames de justiça social, além de demostrar a possibilidade de participação direta da sociedade civil nos ditames político-sociais do país, posto o forte clamor social observado.

> "(...) mais do que em qualquer Constituição brasileira anterior, o trabalho recebe uma dimensão principiológica superior, já que os "valores sociais do trabalho" são considerados fundamentos da República, com previsão logo no primeiro artigo do texto constitucional. Assim, a Constituição Federal de 1988 deu um grande salto na previsão dos direitos sociais, como o direito ao trabalho. Este último foi alcançado à categoria de fundamento da república (art. 1°), base da ordem social (art. 193), princípio da ordem econômica (art. 170) e, claro, direito social (art. 6º)" (Martins, 2024, p. 396).

Por fim, analisadas as principais menções constitucionais sobre os direitos sociais, e em especial sobre o direito ao piso salarial, cumpre salientar que houve a aprovação do piso salarial destinada aos profissionais da enfermagem, assunto que será tratado de modo mais detalhado no capítulo seguinte, tendo em vista ser a temática central da presente pesquisa.

3 A INSTITUIÇÃO DO PISO SALARIAL NACIONAL DOS PROFISSIONAIS DA ENFERMAGEM

Último dos pisos salarias a nível nacional a ser criado, foi voltado para os profissionais da enfermagem, sendo um marco para a saúde pública do Brasil. Não diferentemente dos anteriores, o também conhecido "piso da enfermagem", por se destinar à uma área de relevante notabilidade, seu trâmite foi bastante acompanhado pela sociedade, principalmente através da cobertura dos meios de comunicação, desde o surgimento do projeto de lei às discussões nas casas legislativas e sua consequente aprovação.

O primeiro ponto de destaque é sobre sua inédita e justa abrangência, visto que o piso salarial em comento abarca quatro categorias profissionais, inclusive de níveis de escolaridade diferentes: enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, evitando-se, portanto, que sucessivos projetos de lei fossem discutidos e promulgados.

Tal linha de raciocínio não encontrou guarida, por exemplo, no caso da Lei nº 11.738/2008, que se restringiu a criar o piso salarial dos profissionais do magistério da educação básica, não abarcando os profissionais da gestão escolar, que conforme cita o já referido Projeto de Lei nº 2.531/2021, são profissionais que garantem o funcionamento das escolas em harmonia, alcançando assim seus objetivos. Logo, conclui-se que seria mais equânime a inclusão dessas classes laborais no piso salarial dos professores.

Ademais, as previsões constitucionais que versam sobre o piso salarial da enfermagem encontram-se presentes nos parágrafos 12 a 15 do artigo 198 da Constituição Federal, dispositivos que foram incluídos pela Emenda Constitucionais n° 124 e 125, ambas de 2022. Neles estão previstos não apenas a instituição do piso salarial, mas os meios de assistência financeira para atender à citada garantia remuneratória.

A instituição do piso salarial nacional dos profissionais da enfermagem e das atividades auxiliares deu-se inicialmente com a apresentação e trâmite do Projeto de Lei nº 2.564/2020, de autoria do Senador Fábio Contarato (PT-ES), resultando na aprovação da Lei nº 14.434/2022 após votações unânimes. A referida norma também teve o condão de modificar a Lei nº 7.498/1986 que dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem.

Importante salientar que nesse contexto o ordenamento jurídico brasileiro já passava por urgentes e significativas mudanças devido à crise sanitária causada pela pandemia do novo coronavírus, como a Emenda Constitucional n° 109/2021, que possibilita a decretação de estado de calamidade pública de âmbito nacional diante de futuras e eventuais calamidades de amplitude nacional (Lenza, 2022).

Logo, notabiliza-se que outra vez o direito ao piso salarial foi concretizado após vultuoso reconhecimento popular, frente ao alarmante crescimento de casos de infecção de uma doença de elevada transmissibilidade, bem como devido à incerteza de estratégias de controle do vírus no país, ausência de medicamentos ou vacinas, o que tornou esse panorama ainda mais dramático, especialmente para os profissionais da linha de frente da saúde, diante de toda exposição à uma doença até então desconhecida.

Assim, evidenciou-se ainda mais o inquestionável e relevante papel desses profissionais para a sociedade, não sendo mais do que justa a criação de um piso salarial nacional para a categoria, seja sob regime de contratação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), seja sob regime de serviço público civil, da União, das autarquias ou fundações públicas federais, ou ainda se servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e suas autarquias e fundações.

Tratando de valores, a Lei nº 14.434, publicada em 05 de agosto de 2022, previu o piso salarial nacional para os Enfermeiros no aporte de R$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais, sendo na razão de 70% (setenta por cento) para os Técnicos de Enfermagem, e de 50% (cinquenta por cento) para os Auxiliares de Enfermagem e Parteiras, sob o referido valor, a serem observados por pessoas jurídicas de direito público ou privado, como também respeitados pelos acordos individuais e acordos, contratos e convenções coletivas, sendo considera ilegal e ilícita a sua desconsideração ou supressão.

> "Muito embora a vedação constante do art. 5.°, IV explicitada na (...) Súmula Vinculante 4/STF, a Suprema Corte fez importante distinção entre o salário mínimo e o piso salarial. Este último vem sendo fixado em valores distintos, seja em relação a categorias, seja em relação a trabalhadores ou servidores dos Estados ou do DF" (Lenza, 2022, p. 1.862).

No entanto, no dia oito de agosto de 2022 foi protocolada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.222, tendo por requerente a Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde). Sua propositura se deu em face dos dois artigos da Lei nº 14.434/2022, sob a argumentação da existência de possíveis vícios quanto à constitucionalidade formal e material da citada norma, bem como pela não observância dos princípios da razoabilidade e do devido processo legal.

Nela foi requerida, entre outros pedidos, a concessão de medida acautelatória para suspenção, até o julgamento de mérito da ação, dos artigos 15-A, 15-B e 15-C da supramencionada Lei nº 7.498/1986, dispositivos que instituíram o piso salarial da enfermagem. Importante ressalva se faz à urgência na proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.222, justificável quando se observa que o §13 do artigo 198 da Constituição Federal prevê que os entes federados deverão adequar a remuneração dos cargos contemplados até o final do exercício financeiro em que for publicada a lei instituidora do piso em comento, portanto o ano de 2022, o que possibilitaria o atendimento a esse direito social.

Como já exposto, um dos principais argumentos apresentados na ADI nº 7.222, menciona que a instituição do piso salarial da enfermagem violaria o princípio da razoabilidade, tendo em vista a inobservância da "reserva do possível", partindo essa da premissa de que os recursos financeiros dos entes federados são finitos, circunstância que ocasionaria a quebra da autonomia econômico-financeira dos estados e dos municípios brasileiros.

> "Com o reconhecimento da estreita e inequívoca ligação entre a realização dos direitos fundamentais sociais e a realidade financeira e econômica do Estado, e com a aceitação de que os recursos são escassos e as necessidades sociais imensas, passou-se a compreender que o Estado, na sua tarefa de definir prioridades e determinar suas políticas públicas de alocação das verbas existentes, poderia alegar a cláusula da "reserva do possível". Esta seria uma limitação jurídico-fática que poderia ser apresentada pelos Poderes Públicos tanto em razão das restrições orçamentárias que lhes impediria de implementar os direitos e ofertar todas as prestações materiais demandadas, quanto em virtude da desarrazoada prestação exigida pelo indivíduo" (Masson, 2020, p. 426).

Sendo este invariavelmente o principal cenário da conflituosa atuação no âmbito do Poder Judiciário, em razão da reserva de inafastabilidade no conhecimento e tratamento de conflitos, a par dos questionamentos e divergências quanto à exequibilidade judicial dos direitos sociais, sobremaneira o acesso aos serviços e prestações da saúde pública; potencializado ao longo dos últimos anos pelas considerações do julgamento da Ação Direta de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45/2004[1].

A mencionada ação pretendia a manifestação da Suprema Corte sobre a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário diante das abusividades governamentais no que tange à implementação de políticas públicas, posto o comportamento por vezes irrazoável, ou mesmo diante da inércia do Estado, o que comprometeria a eficácia e a integridade dos direitos econômicos, socais e culturais. Desta forma buscou-se através do Poder Judiciário um meio que permitisse a fruição dos direitos constitucionalmente assegurados, os quais proporcionam condições mínimas para uma existência digna e essenciais à sobrevivência do indivíduo, e que injustificadamente vinham sendo inviabilizados pelo Estado (Streck, 2019).

Dessa maneira, pode se concluir que a instituição do piso salarial nacional da enfermagem é uma matéria de conteúdo meritório pacificado, no que se refere ao seu aspecto de repercussão social, ante a importância e a histórica desvalorização dessas classes profissionais no Brasil. No entanto, a aplicação desse direito social vem encontrando barreiras quanto à ótica jurídica e orçamentária, em especial na sua consonância com os princípios que regem o ordenamento jurídico pátrio, ficando a cargo da Corte Suprema o tratamento e a pretensa resolução dessa problemática.

[1] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADPF nº 45/2004*. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A Questão da Legitimidade Constitucional do Controle e da Intervenção do Poder Judiciário em Tema de Implementação de Políticas Públicas, Quando Configurada Hipótese de Abusividade Governamental. Relator: Min. Celso de Mello, 29 de abril de 2004. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm. Acesso em: 03 mai. 2024.

4 A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 14.434/2022 E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS PARA FUTUROS PISOS SALARIAIS NACIONAIS

Instado a se manifestar acerca da constitucionalidade da Lei n° 14.434/2022, durante o mês de setembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal por meio do Ministro Luís Roberto Barroso concedeu medida cautelar na ADI nº 7.222, sendo em momento posterior referendada em plenário, o que gerou a suspenção da vigência do ato normativo. As razões que justificaram tal decisão foram os questionamentos quanto à constitucionalidade formal e material da lei, além do impacto que poderia surgir perante a autonomia financeira de Estados e Municípios, sobre a empregabilidade no setor da enfermagem e a continuidade desses serviços.

Após grande repercussão da suspensão do piso salarial nacional da enfermagem, sobrevieram algumas mudanças normativas, como o acréscimo dos parágrafos 14 e 15 ao artigo 198 da Constituição Federal, dispositivos que foram incluídos pela Emenda Constitucional n° 127 de 2022.

> "Em complementação à previsão da [Emenda Constitucional] EC 124/22, nos termos da Emenda Constitucional nº 127, de 22 de dezembro de 2022, compete à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos referidos pisos salariais profissionais nacionais" (Moraes, 2023, p. 1.736)

A mencionada emenda ainda prevê que os recursos federais em questão seriam consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva. Assim, nesse ínterim, foi aprovada a Lei nº 14.581 de maio de 2023 que permitiu a abertura ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, crédito especial no valor de sete bilhões e trezentos milhões de reais destinado à assistência financeira complementar aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o pagamento do piso salarial nacional dos profissionais da enfermagem.

Logo, ainda no mês de maio de 2022, com a análise pormenorizada do tema, bem como com as alterações do ordenamento jurídico, o Ministro Luís Roberto Barroso revogou parcialmente a medida cautelar que suspendia a vigência da Lei nº 14.434/2022, restabelecendo os efeitos da norma, com exceção da expressão "acordos, contratos e convenções coletivas" (art. 2º, § 2º), decisão referendada pelo Tribunal pelo placar de 8 votos

a 2.

Destarte, durante o julgamento da ADI nº 7.222, a Corte fez breve pontuações, como o entendimento de que o piso em comento deverá ser pago pelos entes subnacionais na medida dos repasses federais, além de ser proporcional a carga horária de 8 horas diárias e 44 semanais de trabalho, sendo reduzida se a jornada laboral for inferior a essa carga horária. Quanto à seara procedimental, prevaleceu a exigência de negociação sindical coletiva como premissa obrigatória, mas o piso deverá ser pago de acordo com o fixado em lei nos casos de inexistência de acordo, sendo, portanto, manifestações que não comprometeram a constitucionalidade da Lei nº 14.434/2022.

Assim, o julgamento favorável à constitucionalidade do piso salarial nacional da enfermagem, foi recebida de maneira positiva não somente pelas profissões envolvidas na celeuma, mas também por diversas outras classes laborais que acompanharam atentas o desfecho de toda a questão jurídica em comento, como policiais, bombeiros e cirurgiões-dentistas. Esse contexto é justificado pelos mais de 150 projetos de lei que até a presente data tramitam na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, visando a criação de pisos salariais nacionais.

Essa circunstância fática, por outro lado, também expõe o atual papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal, que desde a promulgação da carta magna vem se adequando à nova conjuntura mundial presente nas democracias contemporâneas, não mais arraigado apenas à missão institucional das supremas cortes, de guardião da Constituição. Todo esse holofote voltado para ao Tribunal, sem precedentes no Brasil, é fruto, em especial, da crescente "judicialização" de relevantes temáticas.

Tal fenômeno jurídico, caracteriza-se por trazer importantes questões da seara política, social ou moral ao Poder Judiciário, que as decidindo em caráter final, permite às instituições judiciárias um acúmulo maior de poder quando comparado ao Legislativo e ao Executivo. Ressalva se faz que devido ao amplo acesso ao Supremo Tribunal Federal, através das ações diretas previstas no sistema de controle de constitucionalidade, bem como pela ampla e analítica constitucionalização esse fenômeno ganhou no Brasil uma proporção ainda maior (Barroso, 2020).

Posto tal cenário, é previsível que sejam protocolados nos próximos anos novas ações visando a análise da constitucionalidade de normas que vierem a instituir pisos salariais para as demais carreiras profissionais, como observado em parágrafo anterior. Assim, apesar de declarada a constitucionalidade da Lei nº 14.434/2022, o Supremo Tribunal Federal fez uso da ADI nº 7.222/2022 como meio para apresentar algumas ponderações também sobre a

instituição de possíveis novos pisos salarias, frente aos preceitos constitucionais, como será averiguado a partir do presente momento.

No que se refere aos votos dos ministros, primeiramente é necessário observar que diante de outra especialidade do piso salarial da enfermagem, a Suprema Corte destacou o impacto financeiro que a criação de outros pisos salariais a nível nacional teoricamente poderá trazer para os entes subnacionais, tendo em vista que nos demais casos semelhantes foram garantidos mecanismos permanentes que pudessem viabilizar o não comprometimento orçamentário desses entes.

> "Mesmo após a edição da EC nº 127/2022 e da Lei nº 14.581/2023, foi implementada uma forma apenas parcial e temporária de a União transferir os recursos financeiros para custeio da implementação do piso salarial nacional aos entes subnacionais. Vale dizer: inexiste indicação de uma fonte segura capaz de custear os encargos financeiros impostos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para além do corrente ano de 2023. Para o presente exercício financeiro, como mencionado, foi aberto crédito especial; para o próximo exercício e os seguintes, a legislação recentemente aprovada prevê o custeio com eventuais resultados positivos de fundos da União. Tal indefinição, contudo, não apenas é incompatível com a Constituição orçamentária, mas também parece chocar com o caráter perene de uma despesa corrente de caráter continuado".
> (ADI 7222 MC-Ref-segundo, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-08-2023 PUBLIC 25-08-2023).

Concomitantemente à essas circunstâncias, verifica-se que de maneira diferente do direito social ao salário mínimo, unificado nacionalmente conforme previsão do texto constitucional, a Carta Magna prevê o direito ao piso salarial sem mencionar, no entanto, a obrigação de sua unificação em nível nacional, fato que por consequência abre uma pequena margem para uma averiguação mais pormenorizada da constitucionalidade de novos pisos salariais.

Outro destaque que consubstancia o pensamento em comento foi a aprovação da já apresentada Lei Complementar nº 103/2000, que autoriza aos Estados e ao Distrito Federal a instituição de piso salarial para os empregados que não possuam tal direito definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho, fato que valoriza uma maior aproximação do ordenamento jurídico à realidade enfrentada por cada localidade, podendo assim atender aos anseios específicos de cada região de uma forma mais justa e concreta do que uma norma federal.

> "Destaco que se consolidou um sistema no qual as negociações e discussões acerca de pisos salariais ocorrem, tradicionalmente, de forma descentralizada

> e regionalizada, a partir do que dispõe a Lei Complementar nº 103/20 (...). As diferentes unidades federativas apresentam realidades bastantes díspares quanto 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-bases".
> (ADI 7222 MC-Ref-segundo, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-08-2023 PUBLIC 25-08-2023).

Logo, no atual cenário de ativa participação social da Corte, conforme pode ser averiguado, constata-se que apesar das pontuações do julgado em destaque e do já mencionado fenômeno da "judicialização", o Supremo Tribunal Federal tem um claro histórico de não interferência na função típica do Poder Legislativo, no que se refere à temática.

Ademais, outro questionamento complexo, que de maneira semelhante necessitou uma maior atenção dos Ministros da Suprema Corte, no caso específico do piso salarial nacional instituído pela Lei n° 14.434/2022, é a particularidade de sua aplicação também se dar no setor privado, tendo em vista que no caso dos dois pisos salariais nacionais instituídos anteriormente, houve a restrição de suas respectivas aplicabilidades ao setor público, levando em consideração que também há uma margem de proteção às relações privadas no ordenamento jurídico brasileiro.

> "Em casos precedentes, envolvendo professores e agentes de saúde, tendo em vista, inclusive, o aporte de recursos pela União Federal, o Tribunal atuou de maneira deferente ao poder de conformação legislativa do Congresso Nacional. Porém, é importante deixar consignado que a generalização de pisos salariais nacionais coloca em risco grave o princípio federativo, que assegura a autonomia política, administrativa e financeira dos entes subnacionais (CF, arts. 1º, caput, 18, 25, 30 e 60 § 4º), e a livre-iniciativa, princípio fundamental e estruturante da ordem econômica (CF, arts. 1º, IV e 170, caput)".
> (ADI 7222 MC-Ref-segundo, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-08-2023 PUBLIC 25-08-2023).

Por fim, a Suprema Corte exercendo o controle de constitucionalidade em seu estado mais puro, destaca a necessidade de compatibilidade vertical das normas infraconstitucionais, neste caso as que venham a instituir pisos salariais, com a Carta Magna, diante da supremacia jurídica desta, tendo em vista tratar-se de uma constituição rígida. Nesta índole surge a necessidade de encontrar o alicerce de validade da norma, inclusive no que tange aos

princípios constitucionais, respeitando assim o princípio da supremacia da constituição (Dantas, 2015).

> "(...) a generalização de pisos salariais nacionais coloca em risco grave o princípio federativo (CF, arts. 1º, caput , 18, 25, 30 e 60 § 4º) e a livre-iniciativa (CF, arts. 1º, IV e 170, caput), de modo que se consolida a percepção no sentido da inconstitucionalização progressiva dessa medida. Por essa razão, outras iniciativas nessa direção passarão a ser vistas como potencialmente incompatíveis com a Constituição".
> (ADI 7222 MC-Ref-segundo, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-08-2023 PUBLIC 25-08-2023).

A vista de todo o exposto, depreende-se em um primeiro plano, que a Suprema Corte se mostrará bastante criteriosa com as futuras demandas que envolvam a instituição de pisos salariais nacionais, especialmente após o julgamento que apesar de ter declarado a constitucionalidade da Lei nº 14.434/2022, que instituiu o piso salarial dos profissionais da enfermagem, fez claras pontuações a serem consideradas em casos semelhantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, é possível verificar que o Poder Público ainda tem um longo caminho para percorrer no interesse de dar uma maior concretude aos direitos e garantias fundamentais insculpidos no texto constitucional, apesar de ser claramente notável que as simples previsões da Carta Magna de 1988, nesse aspecto, já demonstram toda uma evolução quando comparada com as cartas constitucionais anteriores, bem como mostra a preocupação da Assembleia Constituinte com aqueles que nos dias atuais ainda são considerados minorias no Brasil.

Ademais, é consenso que a simples positivação de direitos não resolveria, ou ao menos amenizaria, de maneira imediata as desigualdades históricas enraizadas há séculos na sociedade brasileira, se não houvesse a previsão de mecanismos que favorecessem a mudança desse lúgubre cenário, instrumentos que são disponibilizados aos Poderes Constitucionais, em especial ao Legislativo.

Assim, os legisladores vêm promovendo esforços para a obtenção desses direitos, como o do piso salarial dos trabalhadores, na busca de uma melhoria na condição social deste grupo, cabendo à jurisprudência a averiguação da constitucionalidade dessas inovações no ordenamento jurídico, bem como o aprimoramento e atualização dessas normas, ficando

normalmente a cargo do Supremo Tribunal Federal a decisão final dessas questões, não sendo diferente com a Lei nº 14.434/2022, que instituiu o piso salarial nacional aos profissionais da Enfermagem.

Não há dúvidas de que os trabalhadores, nesse caso os profissionais da Enfermagem, merecem que o arcabouço jurídico lhes viabilize de maneira mais contundente os direitos sociais, reconhecimento que inclusive perpassa pelo clamor da sociedade, como visto. No entanto, apesar dessas circunstâncias, o legislador deve se ater à uma série de pontos que possam vir a desestabilizar esse sistema jurídico, inclusive pondo em risco a aplicabilidade de outros direitos já consagrados no orçamento jurídico, em especial aqueles que dependem de um dispêndio financeiro maior.

Logo, a Corte Suprema apesar de declarar a constitucionalidade do piso salarial nacional da enfermagem, sinalizou que a instituição de novos pisos tende a ser potencialmente incompatíveis com a Constituição Federal. A começar por ser uma despesa que possui um caráter permanente, o que põe em alerta a estrutura financeira, em particular, de entes menores, gerando uma incompatibilidade com os ditames orçamentários previstos constitucionalmente, bem como o fato de que um piso unificado nacionalmente nem sempre resulta em um pagamento justo aos profissionais, diante das diversas disparidades encontradas em cada ente, como diferenças geográficas e custo de vida.

Outra incompatibilidade que poderá ocasionar com a generalização de pisos nacionais é a desconformidade com os princípios constitucionais, como o da livre iniciativa, que poderá pôr em risco a ordem econômica, ocasionando, por exemplo, a demissão em massa dos profissionais que recebem um salário bem abaixo do piso nacional, frente aos gastos maiores que o setor privado despenderá, o que também ameaçaria a prestação de serviços vitais, como o da saúde. Mas o mais evidenciado pelos Ministros do Supremo Tribunal foi o princípio federativo, posto o ferimento da autonomia dos entes subnacionais diante da criação de vários pisos salariais unificados nacionalmente.

Resta salientar que a efetivação do piso salarial nacional da enfermagem, se deu demasiadamente por conta do momento extraordinário ao qual o mundo passava, o advento de uma pandemia, e que os entes subnacionais, conforme manifestação da corte suprema, são aqueles que definitivamente conhecem a sua realidade social e especialmente financeira, devendo haver um sopesamento entre essas circunstâncias orçamentárias e a necessária efetividade dos direitos sociais, prevalecendo assim a autonomia ponderada de cada ente federativo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. **A tutela jurisdicional dos direitos fundamentais sociais e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Escola da Magistratura Regional Federal, 2019.

BARROSO, Luís Roberto; **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **ADPF nº 45/2004. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.** A Questão da Legitimidade Constitucional do Controle e da Intervenção do Poder Judiciário em Tema de Implementação de Políticas Públicas, Quando Configurada Hipótese de Abusividade Governamental. Relator: Min. Celso de Mello, 29 de abril de 2004. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm. Acesso em: 03 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Segundo Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.222 Distrito Federal**. Requerente: Confederação Nacioanal de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços – CnSaúde. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília: 3 de julho de 2023. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770105802. Acesso em: 27 ago. 2024.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal para Concursos**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2024.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HOLMES, Stephen. SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. 1. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 8. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.