



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Lei 14.434/22, piso salarial da enfermagem, e a sua inconstitucionalidade, conforme a ADI
7222 MC/DF**

Aline Rigelo Peixoto, Marcus Paulo Santiago Teles Cunha

[RELATO TÉCNICO] GT 2 Análise de Políticas Públicas

Lei 14.434/22, piso salarial da enfermagem, e a sua inconstitucionalidade, conforme a ADI 7222 MC/DF

Resumo:

O trabalho analisa a decisão judicial proferida na ADI 7222 MC/DF, a qual declarou inconstitucional a Lei 14.434/22, no que tange o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira. A intenção é definir claramente o problema que se pretende enfrentar e o objetivo da proposição legislativa, a qual foi mérito de análise judicial. Ato contínuo, concluirá se houve a ponderação de impacto financeiro da proposição, o que é capaz ou não de acarretar a inconstitucionalidade da lei.

Palavras-chave: Lei 14.434/22; ADI 7222 MC/DF; Piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira; Análise de Impacto Financeiro da Proposição.

Introdução

O trabalho analisa a decisão judicial proferida na ADI 7222 MC/DF, a qual declarou inconstitucional a Lei 14.434/22, no que tange o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.

A Lei 14.434/22, que estabelece o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira foi declarada inconstitucional pela decisão judicial proferida na ADI 7222 MC/DF.

O estabelecimento de um piso nacional para enfermeiros e demais categorias correlacionadas vêm sendo discutido há anos na esfera pública brasileira¹. Porém, foi a partir da pandemia de COVID-19, na qual os profissionais beneficiados tiveram papel da maior significância e passaram a contar com forte apoio popular, que esse projeto finalmente foi transformado em lei.

A lei impugnada descreve os cargos e como seriam fixados os pisos salariais, *verbis*:

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

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

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

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

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

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

¹ Conforme o documento de inteiro Teor do Projeto de Lei N.º 2.564, de 2020, desde 2015 tivemos cerca de 20 proposições acerca deste tema.

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.

O estudo, apresentado no processo ADI 7222 MC/DF, estima que o custo total direto do aumento dos pisos salariais, instituídos pelos dispositivos acima, totaliza cerca de R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais) por ano.

Entre os aspectos relevantes para análise econômica e impacto financeiro do projeto, a decisão liminar do Excelentíssimo Ministro Roberto Barroso, cita o estudo DIEESE, o qual aferiu os seguintes dados:

O levantamento realizado pelo DIEESE e apresentado à Câmara pela Federação Nacional dos Enfermeiros (FNE) registra que 306 mil profissionais beneficiados pelo piso integram o setor público municipal; 112 mil, o setor público estadual; e apenas 18 mil, o setor público federal. Ainda segundo o DIEESE, o incremento financeiro necessário ao cumprimento dos pisos será de R\$ 4,4 bilhões ao ano para os Municípios, de R\$ 1,3 bilhões ao ano para os Estados e de apenas R\$ 53 milhões ao ano para a União.

Os dados pesquisados demonstram a evidente necessidade de avaliação do impacto financeiro da lei, tanto na esfera da União, como nos Estados e Municípios, os valores são significativos e podem impactar a prestação de serviços de saúde.

Entre os itens necessários para realizar a avaliação de impacto legislativo, está a definição clara do problema que se pretende enfrentar e objetivo da proposição. Analisando a Lei 14.434/22, percebe-se que sua origem foi proposta através da PL 2.564/2020, com a devida justificção.

A justificativa para apresentação do projeto de lei é a valorização da categoria, o que foi apresentado:

Entendemos, assim, que a fixação do piso salarial por lei torna-se crucial para o bom desempenho de determinadas atividades, na medida em que dará melhores condições de trabalho aos profissionais que, percebendo uma remuneração condizente com suas responsabilidades, poderão exercer o ofício em apenas um estabelecimento. A

presente medida se justifica também como fator de valorização do profissional que, após anos e anos de estudo de graduação e especialização, ainda necessita estar constantemente se atualizando para bem atender os pacientes.

Depreende-se da justificativa que o problema a ser enfrentado é a desvalorização de uma categoria crucial para prestação dos serviços de saúde no país. Enquanto o objetivo da proposição é gerar um bem-estar social tanto para os profissionais, como para todos os usuários do sistema de saúde, oferecendo profissionais capacitados e com melhores condições de trabalho.

Levantamento de Alternativas

Para avaliação de impacto legislativo é importante também realizar um comparativo entre as opções postas ao legislador, no entanto, em nenhum momento nos documentos encontrados e no processo, foi apontada alternativa para o projeto, limitando-se o debate apenas a fixação de um piso salarial.

Não foram levantadas ao menos as variáveis determinantes para esse problema, o que, conforme Freitas, Tancredi et al.² significaria estabelecer a lista de fatores que podem impactar o problema negativa ou positivamente.

Com vistas a valorizar a categoria de enfermagem, seria possível pensar em alternativas ao piso salarial, como a melhoria das condições de trabalho, o estabelecimento de planos de cargos e salários, a redução da jornada de trabalho, o fornecimento de melhores equipamentos e instrumentos de trabalho e o investimento em capacitação.

Evidentemente, muitas dessas opções atrairiam menor custo, atingindo os objetivos da justificção, e menos risco de intervenção do poder judiciário na análise do tema.

Entretanto, este ponto não foi aventado na hipótese, sendo que a proposição trata apenas da possibilidade de fixação de um piso salarial, com grande impacto econômico nas finanças dos entes federativos.

Verificação do arcabouço jurídico

A Lei 14.434/22 não apresentou ainda, no momento de sua proposição, uma análise completa do arcabouço jurídico que estava submetida, sendo que o relevante impacto financeiro citado face aos Municípios e Estados merecia maior cuidado.

Analisando a Constituição Federal de 1988, matérias que tratam de piso salarial

² FREITAS, I. V. B.; TANCREDI, M.; Cavalcante Filho, J. T.; Meneguim, F. B. Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2013, p. 10.

dependem de prévia dotação orçamentária suficiente, *litteris*:

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

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

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

Uma vez que o estudo do DIEESE acima citado aponta que o incremento financeiro necessário ao cumprimento dos pisos será de R\$ 4,4 bilhões ao ano para os Municípios, de R\$ 1,3 bilhões ao ano para os Estados e que o projeto, entretanto, não aponta a fonte destes recursos e tampouco garante que haja dotação orçamentária suficiente para atender essa projeção de despesas, entende-se que o estabelecido na Constituição Federal não foi levado em consideração. Ou seja, em primeira análise, há acerto na decisão judicial que declara a inconstitucionalidade da Lei.

Vale notar que um dos argumentos apresentados na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.222 foi a violação do princípio federativo. Porém, a adoção de um piso salarial mínimo nacional é uma prática já consolidada e não feriria a autonomia dos estados, que poderiam sempre indicar valores acima do piso nacional conforme sua realidade.

Neste caso, infere-se que problema seja o fato de, atualmente, grande parte dos entes da federação pagarem salários significativamente abaixo do piso proposto nacionalmente, conforme os valores praticados na sua região. De acordo com o site “Quero Bolsa”³, que fez uma análise dos salários de enfermeiros no país com base no CAGED, o salário médio de um enfermeiro no Brasil é R\$ 3.136,50. Ou seja, a média nacional está abaixo do piso proposto. Ao se considerar a diferença entre as regiões do país e a variação na qualificação e experiência dos profissionais, fica claro que o piso está muito acima da prática atual.

Ou seja, ainda que a união possa estabelecer pisos, conforme previsto no artigo 7º, V da Constituição Federal do Brasil, e deixar a critério das unidades federativas a decisão de estipular

³ QUERO BOLSA. Quanto ganha um Enfermeiro? Salário e carreira na área de Enfermagem. Disponível em <https://querobolsa.com.br/cursos-e-faculdades/enfermagem/quanto-ganha-enfermeiro-salario>.

valores mínimos maiores em seu território, na prática, essa abordagem é possível apenas se o piso nacional for razoável para todas as regiões do país. Assim, entende-se que a união não estabeleceu o menor valor aceitável nacionalmente, tendo sido definido um valor que não estaria condizente com a realidade e o mercado de trabalho de algumas regiões e, portanto, impactando na autonomia financeira e orçamentária dos entes subnacionais.

De toda forma, os responsáveis pelo projeto de lei falharam ao não apresentar estudos de viabilidade regionalizados e segmentados pelas diversas esferas de governo impactadas.

Ademais, a ADI 7222 MC / DF, indica que a lei em questão não tinha previsão na constituição federal no momento de sua criação. De acordo com o texto da medida cautelar,

“Ocorre que, no caso presente, o dispositivo constitucional que determinou o estabelecimento de piso salarial nacional para os profissionais da enfermagem só foi editado após a aprovação definitiva do projeto que deu origem à Lei nº 14.434/2022. Com efeito, a PEC nº11/2022 só foi proposta em 04.05.2022, mesma data em que o Projeto de Lei nº 2.564/2020 foi aprovado pela Câmara dos Deputados, depois de ter tramitado no Senado Federal”⁴.

Sendo assim, apesar das providências posteriores, fica claro que a Lei 14.434/22 não levou em consideração o arcabouço jurídico aplicado ao caso.

Análise de impacto e recomendações

Em 16 de dezembro de 2021, foi criado, na Câmara dos Deputados, o Grupo de Trabalho (GT) para análise de Impacto dos Pisos Salariais Fixados no PL 2564/20. Trata-se de um grupo suprapartidário com o propósito de examinar o impacto orçamentário-financeiro advindo da implementação de pisos salariais fixados no Projeto de Lei nº 2.564/2020. Segundo o relatório produzido por eles, “coube a este grupo, ouvir os mais diversos segmentos e representações da sociedade, como forma de fortalecer o debate e a importância deste tema”⁵.

O referido GT concluiu que a expectativa de aumento de custos salariais com o piso proposto (em comparação com os salários registrados na RAIS 2020) seria de 16,3 bilhões de reais, sendo 5,8 bilhões para o setor público e 10,4 bilhões para o setor privado. Vale notar que essas estimativas são conservadoras, já que outros estudos, inclusive alguns deles tendo sido citados no próprio Relatório do Grupo de Trabalho, chegaram a valores mais do que duas vezes

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.222 Distrito Federal. Brasília. 2022.

⁵ CAMARA DOS DEPUTADOS. Relatório do Grupo de Trabalho Impacto Pisos Salariais Fixados PL 2564/20. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2137520&filename=REL+1/2022+GTPL2564. P. 8.

maiores⁶.

De acordo com estudo do DIEESE apresentado ao grupo de trabalho, cerca de 56% dos enfermeiros e de 85% dos técnicos de enfermagem, atualmente, ganham abaixo do piso salarial. Desta forma, percebe-se que o impacto esperado é realmente amplo, atingindo grande parte dos profissionais do setor.

Ainda de acordo com o DIEESE, os mais impactados com esse aumento seriam as empresas privadas, com cerca de 12,8% de aumento, e o menos impactado seria o governo federal, com cerca de apenas 0,05% de aumento. Os governos estaduais e municipais teriam os impactos intermediários, a depender de cada caso, haja vista as gritantes diferenças salariais de cada região. Porém, o estudo em questão não se aprofundou nas diferenças regionais em nem na viabilidade do aumento nos casos específicos, já que a análise pela média se mostra deveras frágil e incompatível com a realidade. Dessa forma, fica evidenciado o risco à solvabilidade dos entes subnacionais da federação, caso a lei entre em vigor.

No decorrer do processo depreende-se também várias alegações da possibilidade de demissão em massa que a proposição poderia gerar, caso não fosse suspensa sua aplicabilidade por decisão judicial. Este impacto deveria ser analisado economicamente, alertando sobre a condição financeiro tanto do Estado como do mercado para arcar com a majoração e fixação do piso salarial.

A empregabilidade, como objetivo da disposição legal, garante a satisfatória prestação do serviço de saúde, acarretando por óbvio o acesso universal e tratamentos adequados, o que está previsto na Constituição Federal de 1988:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A proposta da Lei não calcular o impacto financeiro, o que poderia gerar a demissão em massa, por óbvio, em via transversa, desrespeita a disposição constitucional, tendo em vista que o efeito indesejado gera a diminuição do número de enfermeiros e o acesso adequado aos tratamentos de saúde.

No momento, está vigorando a medida cautelar que suspende os efeitos da Lei nº 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 (CF, art. 169, § 1º, I); (ii) a empregabilidade, tendo em vista as alegações plausíveis de demissões em massa (CF, art. 170, VIII); e (iii) a qualidade dos serviços de saúde, pelo alegado risco de fechamento de leitos e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos (CF, art. 196)”.

⁶ A análise do Ministério da Saúde, por exemplo, foi de que o impacto seria de 22,5 bilhões de reais, conforme mencionado na página 17 do Relatório do Grupo de Trabalho Impacto Pisos Salariais Fixados PL 2564/20.

Portanto, em uma análise de eficiência, tem-se que mesmo a curto prazo, ocorrendo uma perda de bem-estar dos funcionários desta categoria, sem a estipulação do piso; de fato a longo prazo, a manutenção dos empregos e da qualidade do serviço de saúde são ganhos mais relevantes. Meneguim e Bugarin⁷ lembram que, na análise de eficiência, esse é justamente o ponto que deve ser debatido pela política pública: “O fundamental, portanto, é saber se a perda de bem-estar no curto prazo será compensada por ganhos nos próximos períodos. É justamente nesse cenário que se insere o dilema entre a eficiência estática e o crescimento econômico.”

Apesar de legalmente defensável a intenção de valorizar a categoria, não houve uma análise de impacto financeiro da proposição, o que é capaz dentro do arcabouço jurídico analisado de acarretar sua inconstitucionalidade, além de determinar sua possível ineficiência.

Entendemos ser acertada a decisão do Supremo Tribunal Federal em conceder a medida cautelar para suspender os efeitos da Lei nº 14.434/2022, até que fossem sanadas as principais questões a seu respeito.

Os três principais impactos a serem analisados (o impacto financeiro e orçamentário sobre Estados e Municípios e os riscos para sua solvabilidade, o impacto sobre a empregabilidade no setor e o impacto sobre a prestação dos serviços de saúde) são deveras críticos para que se avance com a adoção do piso da enfermagem sem a devida análise.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em 29/10/2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei N.º 2.564, de 2020**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2151255. Acessado em 13/10/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.222 Distrito Federal**. Brasília. 2022.

⁷ MENEGUIM, F. B.; BUGARIN, T. T. S. (2017). O Dilema entre a Eficiência de Curto e de Longo Prazo no Ordenamento Jurídico e o Impacto no Crescimento Econômico. Revista Direito Público, Volume 13, n. 74, 2017, 9-29, mar-abr 2017 Porto Alegre: IDP; Pag. 3.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Justificação do PL 2.564/21.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2151255.

Acessado em 13/10/2022.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório do Grupo de Trabalho Impacto Pisos Salariais Fixados PL 2564/20.** Brasília, 2022. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2137520&filenome=REL+1/2022+GTPL2564. Acessado em 14/10/2022.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Resumo do relatório final aprovado pelo Grupo de Trabalho Impacto Pisos Salariais Fixados PL 2564/20.** Brasília, 2022. Disponível em:

https://www.susconecta.org.br/wp-content/uploads/2022/03/resumo-gt-enf_V_final.pdf.

Acessado em 12/10/2022.

FREITAS, I. V. B; TANCREDI, M.; Cavalcante Filho, J. T.; Meneguim, F. B. **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal:** Proposta de abordagem. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2013.

MENEGUIM, F. B.; SILVA, R. S. (org.). **Avaliação de impacto legislativo:** cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244>. Acessado em 27/10/2022.

MENEGUIM, F. B.; BUGARIN, T. T. S. (2017). **O Dilema entre a Eficiência de Curto e de Longo Prazo no Ordenamento Jurídico e o Impacto no Crescimento Econômico.** Revista Direito Público, Volume 13, n. 74, 2017, 9-29, mar-abr 2017 Porto Alegre: IDP. Acessado em 30/10/2022.

QUERO BOLSA. **Quanto ganha um Enfermeiro? Salário e carreira na área de Enfermagem.** Disponível em <https://querobolsa.com.br/cursos-e-faculdades/enfermagem/quanto-ganha-enfermeiro-salario>. Acessado em 13/10/2022.