



## Parecer em Consulta 00008/2024-5 - Plenário

**Processo:** 07728/2023-1

**Classificação:** Consulta

**UG:** FMSSM - Fundo Municipal de Saúde de São Mateus

**Relator:** Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

**Consulente:** HENRIQUE LUIS FOLLADOR

### **CONSULTA – COMPLEMENTAÇÃO – PISO SALARIAL – ENFERMAGEM – NATUREZA REMUNERATÓRIA – ADEQUAÇÃO DA REMUNERAÇÃO – LEI AUTORIZATIVA – DESTAQUE DA PARCELA COMPLEMENTAR – SEGURANÇA JURÍDICA.**

1. Possui natureza remuneratória a complementação, advinda de recursos da União, destinada à assistência financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o pagamento dos servidores públicos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, para efeito de cumprimento ao disposto no art. 15-C, da Lei 7.498/1986, incluído pela Lei 14.434/2022;
2. A adequação da remuneração dos servidores públicos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, aos patamares previstos no art. 15-C da Lei 7.498/1986 (incluído pela Lei 14.434/2022), exige lei autorizativa, a ser editada pelo ente federado (Estado ou Município) respectivo, em atendimento ao disposto no § 13, do artigo 198, da CF/88, inserido pela EC 124/2022;
3. Por razões de segurança jurídica, sugere-se que a lei destaque, claramente, a parcela remuneratória cujo pagamento está se realizando através da assistência

financeira complementar da União, de modo a discriminá-la da parcela remuneratória paga com recursos próprios, ao menos até que se tenha a adequada regulamentação do § 14, do artigo 198, da CF/88, inserido pela EC 127/2022.

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:**

**I RELATÓRIO**

Trata-se de Consulta formulada pelo secretário de saúde da Prefeitura de São Mateus, conforme indicado na Petição Inicial 01920/2023-4 (peça 02) e no Parecer Jurídico 00021/2023-2 (peça 03). Essa consulta visa esclarecer dúvidas relacionadas ao complemento do piso salarial dos profissionais de enfermagem, detalhada nos seguintes aspectos:

[...]

**A.** Para segurança do pagamento da diferença remuneratória relativa à complementação do piso da classe de enfermagem, é imprescindível a edição de Lei Municipal?

**B.** O referido pagamento deverá ser incorporado como vencimento-base do servidor na qualidade de verba indenizatória ou se trata de verba remuneratória?

[...]

Para avançar o procedimento, o conselheiro relator, na ocasião, por meio do despacho 51127/2023-9 (peça 04), encaminhou os autos para análise do Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), a fim de consultar e compilar informações acerca de decisões prévias proferidas por este Tribunal que abordassem a matéria objeto da consulta.

Em resposta, o Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), através do [Estudo Técnico de Jurisprudência 37/2023-3](#) (peça 05), comunicou a ausência de deliberações anteriores por parte dessa Corte de Contas que tratassem especificamente dos temas consultados.

Após a constatação da inexistência de precedentes diretamente aplicáveis, o processo foi posteriormente encaminhado ao Núcleo de Controle Externo de Recursos

e Consultas (NRC), que elaborou a [Instrução Técnica de Consulta 00003/2024-2](#) (peça 06), apresentando suas considerações e orientações conforme descrito a seguir:

[...]

#### **IV CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, opina-se por **CONHECER** a presente consulta, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

**IV.1** possui natureza remuneratória a complementação, advinda de recursos da União, destinada à assistência financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o pagamento dos servidores públicos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, para efeito de cumprimento ao disposto no art. 15-C, da Lei 7.498/1986, incluído pela Lei 14.434/2022;

**IV.2** a adequação da remuneração dos servidores públicos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, aos patamares previstos no art. 15-C da Lei 7.498/1986 (incluído pela Lei 14.434/2022), exige lei autorizativa, a ser editada pelo ente federado (Estado ou Município) respectivo, em atendimento ao disposto no § 13, do artigo 198, da CF/88, inserido pela EC 124/2022. Por razões de segurança jurídica, sugere-se que a lei destaque, claramente, a parcela remuneratória cujo pagamento está se realizando através da assistência financeira complementar da União, de modo a discriminá-la da parcela remuneratória paga com recursos próprios, ao menos até que se tenha a adequada regulamentação do § 14, do artigo 198, da CF/88, inserido pela EC 127/2022.

Concluída a fase de análise técnica, o processo foi encaminhado ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação, resultando na elaboração do Parecer do Ministério Público de Contas 01608/2024-3 (peça 10), que corroborou o entendimento técnico.

## **II FUNDAMENTOS**

Inicialmente, acolho a proposta de encaminhamento da unidade técnica relatada, conforme sugerido na Instrução Técnica de Consulta 00003/2024-2 (peça 06), corroborada pelo Ministério Público de Contas no Parecer do Ministério Público de Contas 01608/2024-3 (peça 10). Faço constar, portanto, aquela peça técnica como parte integrante da fundamentação de meu voto, independentemente de sua

transcrição, nos moldes permitidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB) e por seu decreto regulamentar (art. 2º, §3º).<sup>1</sup>

## II.1 ADMISSIBILIDADE

Conforme prescreve o art. 233, da Resolução TC n.º 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), a admissibilidade de consultas está sujeita ao cumprimento de formalidades específicas. Este artigo estabelece que o Plenário deliberará sobre consultas relativas a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares pertinentes à esfera de competência do Tribunal, formuladas por autoridades enumeradas, a saber:

Art. 233. O Plenário decidirá sobre consultas quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

I - Governador do Estado e Prefeitos Municipais;

II - Presidente da Assembleia Legislativa e de Câmaras Municipais;

III - Presidente do Tribunal de Justiça, Corregedor-Geral de Justiça e Procurador Geral de Justiça;

IV - Procurador-Geral do Estado e Defensor Público Geral do Estado;

V - Secretário de Estado e, **quando ordenador de despesas, o Secretário de Município;**

VI - Presidente das comissões permanentes da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais;

VII - Diretor-Presidente de autarquia, fundação pública, empresa estatal e de sociedade de economia mista cujo controle societário pertença ao Estado ou aos Municípios.

Para serem consideradas admissíveis, as consultas devem satisfazer, cumulativamente, os seguintes critérios:

Art. 233 [...]

§ 1º A consulta atenderá, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - ser subscrita por autoridade legitimada;

II - referir-se à matéria de competência do Tribunal;

---

<sup>1</sup>Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que instituiu a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] **§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (grifos nossos)**

III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;

IV - não se referir apenas a caso concreto;

V - estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º Além dos requisitos objetivos, o conhecimento da consulta dependerá da relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da 206/551 207 Administração Pública, com conteúdo que possa ter reflexos sobre a Administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios.

§ 3º Cumulativamente aos requisitos dos §§ 1º e 2º, os legitimados dos incisos V, VI e VII do caput deste artigo deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam.

§ 4º O parecer em consulta possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não de fato ou caso concreto.

§ 5º Não obstante a existência de prejulgado sobre matéria objeto de consulta, poderá o Tribunal alterar ou revogar decisão anterior, pelo voto favorável da maioria absoluta dos seus membros, computando-se o voto do Presidente.

Nesse passo, resta evidenciado que o consulente é autoridade legítima para formular a presente consulta, atendendo assim ao primeiro requisito de admissibilidade exposto.

Além disso, verifica-se que a consulta contém indicação precisa da dúvida ou controvérsia, não se referindo à caso concreto. A matéria é de competência desta Corte de Contas, apresenta relevância jurídica, econômica, social e repercussão na administração pública e o seu conteúdo pode ter reflexos sobre a administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios.

Além disso, a consulta foi devidamente instruída com parecer técnico e/ou jurídico, que abordou os questionamentos propostos.

Diante do exposto, verifica-se que o consulente, uma autoridade legitimamente constituída, formulou a presente consulta em conformidade com os requisitos de admissibilidade.

Portanto, alinhando-me ao entendimento do Núcleo de Recursos e Consultas, manifesto meu voto pelo reconhecimento da admissibilidade da presente consulta, conforme os critérios estipulados pelo Regimento Interno deste Tribunal, os quais foram devidamente atendidos no caso em análise.

## II.2 DO MÉRITO

Manifesto minha concordância integral com a análise técnica apresentada na Instrução Técnica de Consulta nº 00003/2024-2 (peça 6), a qual foi encampada pelo Ministério Público de Contas. As razões e considerações ali expostas, por sua profundidade e abrangência, dispensam maiores elaborações de minha parte. Assim, decido acompanhar a orientação da área técnica, conforme detalhado na instrução, cujos argumentos e fundamentos são aqui integralmente ratificados:

[...]

### III ANÁLISE DE MÉRITO

O Consulente apresenta os seguintes questionamentos acerca da aplicação do Piso Nacional da Enfermagem, instituído pela Lei 14.434/2022:

A. Para segurança do pagamento da diferença remuneratória relativa à complementação do piso da classe de enfermagem, é imprescindível a edição de Lei Municipal?

B. O referido pagamento deverá ser incorporado como vencimento-base do servidor na qualidade de verba indenizatória ou se trata de verba remuneratória?

#### III.1 Destaques quanto à Lei 14.434/2022 e à ADI 7222 (sic)

Antes da proposição de respostas aos questionamentos convém traçar um breve esboço histórico acerca do advento da Lei 14.434/2022, a discussão empreendida perante o Supremo Tribunal Federal, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7222<sup>2</sup>, a respeito da norma, bem como outros aspectos que a cercam.

Inicialmente tem-se que a Emenda Constitucional (EC) 124, de 14 de julho de 2022, acresceu os parágrafos 12 e 13, ao artigo 198 da Constituição Federal, que assim passou a dispor:

**Art. 198.** As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

**§ 12.** Lei federal instituirá pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, a serem observados por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 124, de 2022\)](#)

**§ 13.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até o final do exercício financeiro em que for publicada a lei de que trata o § 12 deste artigo, adequarão a remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras, quando houver, de modo a atender aos pisos

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6455667>>. Acesso em 25 jan. 2024.

estabelecidos para cada categoria profissional. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 124, de 2022](#)) (g.n).

Na esteira da EC 124/2022 foi sancionada a Lei 14.434, de 04 de agosto de 2022, que instituiu o Piso Nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira, inserindo novos dispositivos na Lei 7.498/1986 (que regulamenta o exercício da enfermagem) para estabelecer valores mínimos salariais para o pagamento dos profissionais da enfermagem, sejam eles contratados sob o regime celetista da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT – Decreto-Lei 5.452/1943) ou sob regime de direito público (servidores públicos). Vejamos o inteiro teor da Lei 14.434/2022:

#### **LEI Nº 14.434, DE 4 DE AGOSTO DE 2022**

Altera a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para instituir o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira.

**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. ([Vide ADI 7222](#))

Brasília, 4 de agosto de 2022; 201ª da Independência e 134ª da República.

Conforme se pode visualizar do seu teor, a Lei 14.434/2022 incluiu o art. 15-C no bojo da Lei 7.498/1986, cujo *caput* estabelece que o “[...] piso 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”. Já o parágrafo único do mesmo dispositivo prevê pisos escalonados para os servidores que exerçam os cargos de Técnico de Enfermagem (setenta por cento do piso nacional estabelecido para Enfermeiros), Auxiliar de Enfermagem e Parteira (cinquenta por cento do piso nacional estabelecido para Enfermeiros).

O artigo 2º da Lei 14.434/2022 pontua a sua vigência a partir da data de sua publicação, sendo que esta ocorreu, no Diário Oficial da União, em 05/08/2022. O parágrafo primeiro do mesmo preceito enfatiza que o piso salarial nacional dos Enfermeiros entraria em vigor “imediatamente”.

Ocorre que em 08/08/2022 foi protocolizada, perante o Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7222, com pedido de tutela cautelar para suspender a aplicação imediata da Lei 14.434/2022, proposta pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde) que sustentou, em síntese, que a referida lei conteria vícios de inconstitucionalidade formais e materiais além de não ter sido avaliada a viabilidade de sua implementação no setor público e na iniciativa privada, bem como a sua repercussão “[...] sobre a qualidade e extensão da oferta de serviços de saúde”.

A medida cautelar foi deferida, no âmbito da ADI 7222, pelo ministro Roberto Barroso, através de decisão monocrática proferida em 04/09/2022 e referendada, por maioria de votos, pelo Plenário do STF, em 19/09/2022, no sentido de “[...] suspender os efeitos da Lei nº 14.434/2022 até que sejam avaliados os seus impactos sobre (i) a situação financeira de Estados e Municípios; (ii) a empregabilidade; e (iii) a qualidade dos serviços de saúde [...]”.

Preocupação relevante e a que foi dado peso pelo STF, ao conceder a tutela cautelar suspensiva, referiu-se às possíveis consequências negativas, advindas da novel lei, à empregabilidade e à própria continuidade no oferecimento dos serviços de saúde, como se pode verificar nos seguintes fragmentos extraídos da decisão monocrática<sup>3</sup> do ministro Luís Roberto Barroso:

[...]

51. Da mesma forma, a expectativa de fechamento de leitos e de redução na oferta de serviços hospitalares essenciais, inclusive por entidades privadas conveniadas ou contratadas para a prestação de

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353246152&ext=.pdf>> Acesso em 25 jan. 2024.

serviços no âmbito do SUS, a se confirmar, representará grave externalidade negativa decorrente da imposição dos pisos salariais previstos na Lei nº 14.434/2022. Dada a desigualdade regional existente no país, os prejuízos antevistos serão mais acentuados nas unidades federativas mais pobres, onde o descompasso entre a média salarial atualmente praticada e os pisos salariais definidos por lei é maior.

52. A comparação entre os novos pisos e a média salarial praticada nas unidades da Federação evidencia que, no estado de São Paulo, o aumento salarial necessário para o atingimento do novo piso dos enfermeiros seria de apenas 10%, enquanto, no estado da Paraíba, o aumento seria de 131%. No caso dos técnicos de enfermagem, as entidades hospitalares do estado de São Paulo atingiriam o piso com um aumento de 40% em sua média salarial; no estado da Paraíba, seria necessário um aumento de 186% (doc. 1, fl. 31).

53. À luz do que afirmei até aqui, tenho que os efeitos colaterais advindos da dificuldade de implementação dos pisos, variável conforme a realidade de cada região do país, podem impactar a promoção do princípio constitucional da busca pelo pleno emprego e do direito constitucional à saúde. Nessa medida, a alteração legislativa impugnada pode restar contraindicada em uma análise de proporcionalidade em sentido estrito. Essa circunstância também não pode ser desconsiderada num exame preliminar da controvérsia.

[...]

Registre-se que o Plenário do STF, ao referendar a medida cautelar tomada na ADI 7222, determinou a notificação dos vinte e seis Estados-membros e do Distrito Federal, dentre outros notificados, para que se manifestassem sobre os impactos financeiros advindos da adoção do piso salarial nacional da Enfermagem. Vejamos o extrato do julgamento:

#### **REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.222**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

[...]

**Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar, para suspender 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. 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).**

Os intimados terão prazo de 60 (sessenta) dias para aportar aos autos os subsídios necessários à avaliação de cada um dos pontos. A medida cautelar se manterá vigente até que a questão seja reapreciada à luz

dos esclarecimentos prestados. Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin e Rosa Weber. Falou, pela requerente, o Dr. Alexandre Pacheco Bastos. Plenário, Sessão Virtual de 9.9.2022 a 16.9.2022 (Sessão iniciada na Presidência do Ministro Luiz Fux e finalizada na Presidência da Ministra Rosa Weber). (g.n).

Após informações colhidas dos vários notificados, sobretudo advindas dos governos estaduais, bem como manifestações dos vários “amici curiae” admitidos na ADI 7222, **foi proferida, em 15/05/2023, nova Decisão Monocrática<sup>4</sup>, pelo ministro Luís Roberto Barroso, desta vez para revogar parcialmente a cautelar anteriormente concedida “[...] a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434/2022, com exceção da expressão ‘acordos, contratos e convenções coletivas’, constante do seu art. 2º, § 2º [...]”**. Note-se que o ministro relator da ADI 7222 colacionou, em sua Decisão, as respostas advindas dos 26 Estados da federação acerca do impacto financeiro da adoção do piso salarial nacional da enfermagem, tendo reportado, a respeito do Estado do Espírito Santo o seguinte:

20. O Estado do Espírito Santo apresenta manifestação em que estima que o impacto financeiro aos cofres estaduais, considerados os servidores públicos (ativos e em designação temporária), inativos e pensionistas, será de aproximadamente R\$ 34 milhões (doc. 815). Em nova peça de informações, o Governador do Estado fornece nova estimativa, abrangente não apenas dos servidores públicos que atuam em hospitais administrados diretamente pelo Estado, mas também do corpo de enfermagem empregado nas unidades hospitalares com contrato de gestão ou submetidas à administração fundacional. Pelo novo cálculo, a previsão do impacto anual é de R\$ 111.378.624,24 (cento e onze milhões, trezentos e setenta e oito mil, seiscentos e vinte e quatro reais e vinte e quatro centavos). Os reflexos do piso salarial nos contratos celebrados com entidades filantrópicas são apontados pelo Estado como de difícil ou impossível apuração, embora se afirme a expectativa de que essas entidades venham a pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro de seus ajustes (doc. 869).

Ressalte-se que um dos fundamentos utilizados para a concessão da medida cautelar (suspensiva dos efeitos da Lei 14.434/2022), na ADI 7222, foi a ausência de “[...] indicação da fonte de custeio para possibilitar aos Estados, Distrito Federal e Municípios a devida adequação para o cumprimento da medida, [...]” (excerto extraído do Voto do ministro Gilmar Mendes, constante no acórdão de referendo, p. 105).

Contudo, após a concessão da medida cautelar, precisamente em 22/12/2022, tem-se que o Congresso Nacional editou a Emenda Constitucional EC 127/2022, inserindo novas disposições constitucionais, conforme abaixo se reproduz:

#### EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 127, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2022

[...]

Art. 1º O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 14 e 15:

"Art. 198. [...]

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358017207&ext=.pdf>> Acesso em 25 jan. 2024.

§ 14. 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 pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo.

§ 15. Os recursos federais destinados aos pagamentos da 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 pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva." (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 38. [...]

§ 1º [...]

§ 2º As despesas com pessoal resultantes do cumprimento do disposto nos §§ 12, 13, 14 e 15 do art. 198 da Constituição Federal serão contabilizadas, para fins dos limites de que trata o art. 169 da Constituição Federal, da seguinte forma:

I - até o fim do exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, não serão contabilizadas para esses limites;

II - no segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, serão deduzidas em 90% (noventa por cento) do seu valor;

III - entre o terceiro e o décimo segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, a dedução de que trata o inciso II deste parágrafo será reduzida anualmente na proporção de 10% (dez por cento) de seu valor." (NR)

"Art. 107. [...]

§ 6º [...]

VI - despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com os §§ 12, 13, 14 e 15 do art. 198 da Constituição Federal. " (NR)

Art. 3º O art. 5º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 5º O superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, exceto os saldos decorrentes do esforço de arrecadação dos servidores civis e militares da União, apurado ao final de cada exercício, poderá ser destinado:

I - à amortização da dívida pública do respectivo ente, nos exercícios de 2021 e de 2022; e

II - ao pagamento de que trata o § 12 do art. 198 da Constituição Federal, nos exercícios de 2023 a 2027.

§ 1º No período de que trata o inciso I do **caput** deste artigo, se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes

de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.

....."  
....." (NR)

Art. 4º Poderão ser utilizados como fonte para pagamento da assistência financeira complementar de que trata o [§ 15 do art. 198 da Constituição Federal](#) os recursos vinculados ao Fundo Social (FS) de que trata o [art. 49 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010](#), ou de lei que venha a substituí-la, sem prejuízo à parcela que estiver destinada à área de educação.

Parágrafo único. Os recursos previstos no caput deste artigo serão acrescidos ao montante aplicado nas ações e serviços públicos de saúde, nos termos da [Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012](#), ou de lei complementar que venha a substituí-la, e não serão computados para fins dos recursos mínimos de que trata o [§ 2º do art. 198 da Constituição Federal](#).

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

De se notar que a Emenda Constitucional EC 127/2022 introduziu, no texto da CF/88, quatro medidas que visam possibilitar o cumprimento do piso salarial nacional estabelecido pela Lei 14.434/2022, conforme ressaltado, pelo Ministro Luís Roberto Barroso, na Decisão Monocrática emitida, em 15/05/2023, na ADI 7222:

65. Resumidamente, o novo texto constitucional prevê quatro medidas com o objetivo de viabilizar o cumprimento dos pisos salariais definidos pela Lei nº 14.434/2022. Em primeiro lugar, a EC nº 127/2022 estabelece a competência da União para prestar assistência financeira complementar, para o fim específico de cumprimento dos pisos salariais e nos termos de lei a ser editada, a Estados, Municípios, entidades filantrópicas e prestadores de serviços que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS – justamente os entes mais impactados pela medida impugnada nesta ação.

66. Em segundo lugar, dispõe que os superávits financeiros de fundos públicos do Poder Executivo, no período de 2023 a 2027, e os recursos vinculados ao Fundo Social criado pelo Lei nº 12.351/2010 – composto por royalties e demais receitas da União derivadas da exploração de petróleo e gás natural – podem ser usados para financiar o pagamento dos pisos salariais da enfermagem. Em terceiro lugar, exclui as transferências de recursos federais destinadas a esse fim do limite para as despesas primárias instituído no art. 107 do ADCT (regra do teto de gastos). E, em quarto lugar, estabelece um período de transição de 11 (onze) anos para que o acréscimo nas despesas com pessoal derivado do cumprimento dos pisos seja computado para fins de respeito aos limites da LRF. [...]

Em 11/05/2023 foi sancionada a Lei 14.581/2023<sup>5</sup>, que abriu crédito especial, no valor de R\$ 7.300.000.000,00 (sete bilhões e trezentos milhões de reais), ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, com a finalidade de “Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso

<sup>5</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14581.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14581.htm)> Acesso em 31 jan. 2024.

Salarial dos Profissionais da Enfermagem – Nacional”. Abaixo colaciona-se os dispositivos da Lei 14.581/2023:

### **LEI Nº 14.581, DE 11 DE MAIO DE 2023**

Art. 1º Fica aberto ao Orçamento da Seguridade Social da União ([Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023](#)), em favor do Ministério da Saúde, crédito especial no valor de R\$ 7.300.000.000,00 (sete bilhões e trezentos milhões de reais), para atender à programação constante do Anexo.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem da incorporação de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, referente à capitalização do Fundo Social.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em sequência à Lei 14.581/2023 foi editada a Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023, que estabelece os critérios e parâmetros relacionados à transferência de recursos para a assistência financeira complementar da União destinada ao cumprimento dos pisos salariais nacionais de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras, no exercício de 2023.

Nesse ponto, para que não nos percamos na exposição, tem-se que a revogação parcial da medida cautelar (em 15/05/2023), que havia suspendido os efeitos da Lei 14.434/2022, por nova Decisão Monocrática emitida pelo ministro Luís Roberto Barroso (Relator da ADI 7222), se deu em consideração ao advento da EC 127/2022 (de 22/12/2022) e da Lei 14.581/2023 (de 11/05/2023).

Em 03/07/2023 o Plenário do STF, por maioria, emitiu o Segundo Referendo<sup>6</sup> na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7222, confirmando a Decisão Monocrática prolatada, em 15/05/2023, pelo ministro Luís Roberto Barroso, que restabeleceu os efeitos da Lei 14.434/2022, “[...] com exceção da expressão ‘acordos, contratos e convenções coletivas’, constante do seu art. 2º, § 2º [...]”. O Acórdão foi assim ementado:

### **SEGUNDO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.222 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO

[...]

**ADI 7222 MC-REF -SEGUNDO / DF**

[...]

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO LEGISLATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. PISO SALARIAL DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM. ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO. REFERENDO À REVOGAÇÃO PARCIAL DA MEDIDA CAUTELAR.

1. A ação. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 14.434/2022, que institui o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira, a ser aplicado (a) aos profissionais contratados sob o regime celetista; (b) aos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360374297&ext=.pdf>> Acesso em 31 jan. 2024.

públicas federais; e (c) aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e fundações.

2. A medida cautelar concedida. À falta de indicação da fonte adequada de custeio e considerado o iminente risco de graves prejuízos para os Estados e Municípios, demissões em massa e redução do número de leitos e da qualidade dos serviços de saúde, foi concedida medida cautelar suspendendo os efeitos da lei, até que sobreviesse a avaliação dos impactos da alteração legislativa. Em 19.09.2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a medida cautelar.

3. A aprovação de emenda constitucional. Na sequência, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 127/2022, prevendo competir à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira aos entes subnacionais, às entidades filantrópicas e aos prestadores de serviços que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, com vista ao cumprimento dos pisos salariais. Como a lei prevista na própria emenda constitucional ainda não havia sido editada, não foi possível suspender a cautelar.

4. Superveniência da Lei nº 14.581/2023. Em 11.05.2023, porém, foi editada a legislação que regulamenta a EC nº 127/2022, prevendo a abertura de crédito especial ao Orçamento da União, no valor de R\$ 7,3 bilhões, para atendimento a essa programação específica. Diante disso, a medida cautelar cumpriu parte do seu propósito, pois permitiu a mobilização dos Poderes Executivo e Legislativo para que destinassem recursos para custeio do piso salarial pelos entes subnacionais e entidades integrantes da rede complementar do SUS.

5. Observância do princípio federativo. **Cabe lembrar, todavia, que lei federal não pode impor piso salarial a Estados e Municípios sem aportar integralmente os recursos necessários para cobrir a diferença remuneratória, sob pena de comprometer sua autonomia financeira, violando o princípio federativo,** cláusula pétrea da Constituição brasileira.

6. Impacto sobre o setor privado. Ademais, o financiamento previsto nas normas recém-editadas não reduz nem endereça, de nenhuma forma, o impacto que o piso produz sobre o setor privado, de modo que subsiste o risco de demissões em massa e de prejuízo aos serviços hospitalares.

**7. Revogação parcial da cautelar.** À vista do exposto, revogou-se parcialmente a cautelar concedida, **a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434/2022**, com exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” constante do seu art. 2º, § 2º, **para que seja implementado o piso salarial nacional por ela instituído, nos seguintes termos:**

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

**(ii) em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias**, bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, **a implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União;** e

(iii) em relação aos profissionais celetistas em geral, a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, a menos que se convençione diversamente em negociação coletiva, a partir da preocupação com demissões em

massa ou comprometimento dos serviços de saúde. Essa é a razão do diferimento previsto a seguir. Nesse caso, deve prevalecer o negociado sobre o legislado (RE 590.415, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; ARE 1.121.633, Rel. Min. Gilmar Mendes).

8. Quanto aos efeitos temporais da referida decisão, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023; e, em relação aos profissionais referidos no item (iii), para os salários relativos ao período trabalhado a partir de 1º.07.2023.

9. Decisão referendada.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por 8 votos a 2, em referendar a decisão de 15.05.2023, que revogou parcialmente a medida cautelar, acrescida de complementação, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434/2022, à exceção da expressão acordos, contratos e convenções coletivas (art. 2º, § 2º), com a implementação do piso salarial nacional por ela instituído nos seguintes termos: (i) em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais (art. 15-B da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022; (ii) **em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias e fundações (art. 15-C da Lei nº 7.498/1986)**, bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986): **a) a implementação da diferença remuneratória resultante do piso salarial nacional deve ocorrer na extensão do quanto disponibilizado, a título de assistência financeira complementar, pelo orçamento da União (art. 198, §§ 14 e 15, da CF, com redação dada pela EC nº 127/2022); b) eventual insuficiência da assistência financeira complementar mencionada no item (ii.a) instaura o dever da União de providenciar crédito suplementar, cuja fonte de abertura serão recursos provenientes do cancelamento, total ou parcial, de dotações tais como aquelas destinadas ao pagamento de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária destinadas a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da CF) ou direcionadas às demais emendas parlamentares (inclusive de Relator-Geral do Orçamento). Não sendo tomada tal providência, não será exigível o pagamento por parte dos entes referidos no item (ii); c) uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber. Pelo voto médio, referendar também o seguinte item da decisão: (iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deverá ser precedida de negociação coletiva entre as partes, como exigência procedimental imprescindível, levando em conta a preocupação com demissões em massa ou prejuízos para os serviços de saúde. Não havendo acordo, incidirá a Lei nº 14.434/2022, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação da ata deste julgamento [...] Quanto aos efeitos da presente decisão, em relação aos profissionais referidos nos itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023, vencidos os Ministros Dias Toffoli, Luiz Fux, Nunes Marques e Alexandre de Moraes. Tudo nos termos do voto conjunto do Ministro Luís Roberto Barroso (Relator) e do Ministro**

Gilmar Mendes. Proclamação realizada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Brasília, 23 a 30 de junho de 2023. (g.n).

Cabe ainda informar que em face do acórdão proferido, pelo Plenário do STF, em Segundo Referendo à medida cautelar na ADI 7222, foram interpostos recursos de embargos de declaração que, acolhidos parcialmente, em 19/12/2023, resultaram nas seguintes modificações no acórdão embargado:

**1) seja alterado o item III e acrescentado o item IV ao acórdão embargado, nos seguintes termos:** (iii) em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), a implementação do piso salarial deve ocorrer de forma regionalizada mediante negociação coletiva realizada nas diferentes bases territoriais e nas respectivas datas base, devendo prevalecer o negociado sobre o legislado, tendo em vista a preocupação com eventuais demissões e o caráter essencial do serviço de saúde. Sendo frustrada a negociação coletiva, caberá dissídio coletivo, de comum acordo (art. 114, § 2º, da CF/88), ou, independentemente deste, em caso de paralisação momentânea dos serviços promovida por qualquer das partes (art. 114, § 3º, da CF/88). A composição do conflito pelos Tribunais do Trabalho será pautada pela primazia da manutenção dos empregos e da qualidade no atendimento de pacientes, respeitada a realidade econômica de cada região. **(iv) o piso salarial se refere à remuneração global, e não ao vencimento-base, correspondendo ao valor mínimo a ser pago em função da jornada de trabalho completa (art. 7º, inc. XIII, da CF/88), podendo a remuneração ser reduzida proporcionalmente no caso de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais;** 2) seja sanado o erro material constante do acórdão embargado, relativamente aos itens 4 e 5 da ementa do voto conjunto lançado na Sessão Virtual de 16 a 23.06.2023; e 3) seja julgada prejudicada a análise da Questão de Ordem suscitada pela Confederação Nacional da Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços CNSaúde. Por fim, deixou de acolher os demais embargos declaratórios. Ficaram vencidos parcialmente os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), Edson Fachin, Cármen Lúcia e André Mendonça. Redigirá o acórdão o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 8.12.2023 a 18.12.2023. (destaques nossos).

Na data atual, 31/01/2024, a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7222 continua seu trâmite, não havendo, até o momento, decisão definitiva quanto ao seu mérito.

Tecidas estas linhas a respeito do advento da Lei 14.434/2022 e a discussão que vem sendo empreendida sobre os seus efeitos, sobretudo no âmbito do Supremo Tribunal Federal, passamos, na sequência à formulação de respostas às indagações do Consultente.

### **III.2 Respostas aos questionamentos da Consulta**

Começando-se pelo **segundo questionamento**, tem-se que o Consultente indaga se o pagamento da diferença, relativa à complementação advinda de recursos da União, para o cumprimento do piso salarial nacional da Enfermagem, terá natureza de verba indenizatória ou remuneratória.

Quanto a esta questão convém inicialmente observar-se que a Lei 14.434/2022 instituiu o piso “salarial” nacional para os profissionais da Enfermagem, sejam eles contratados sob o regime celetista, sejam eles

servidores públicos. Veja-se que a Lei 14.434/2022, ao incluir o art. 15-C, na Lei 7.498/1986, utilizou-se da expressão “piso salarial” ao se referir a servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações, muito embora não seja usual a utilização desta expressão para servidores públicos.

De qualquer modo, a expressão “piso salarial”, conquanto tenha um conceito próprio relativo ao estabelecimento de um patamar mínimo remuneratório para uma determinada categoria profissional, remete, evidentemente, a “salário”, sendo este definido, ordinariamente, como a contraprestação paga pelo trabalho realizado, não se confundindo com “indenização”, cujo significado, bastante distinto, alude à recomposição patrimonial derivada de um dispêndio.

Tratando-se, especificamente, de servidores públicos, esclarece o ministro André Mendonça, do STF, em decisão<sup>7</sup> proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7402-Goiás, que:

**2. A verba remuneratória é paga a título de contraprestação pelo serviço prestado. Já a parcela indenizatória tem por escopo compensar o gasto dispendido pelo servidor como condição necessária à efetiva prestação do serviço.** Os conceitos são ontologicamente distintos, cuja diferenciação decorre da própria natureza jurídica particular de cada um. [...] (Medida Cautelar na ADI 7402-Goiás. Relator: Min. André Mendonça). (g.n).

Partindo-se da precisa lição do eminente ministro não há como se confundir verba remuneratória com aquela paga a título de indenização. O caráter remuneratório deriva do fato de se estar pagando pela prestação do serviço público ou desempenho das funções do servidor. Por sua vez, as parcelas de natureza indenizatória têm como finalidade “[...] recompor o patrimônio do servidor que sofreu uma redução em decorrência do regular exercício de suas funções”<sup>8</sup>. Apenas para exemplificar, trazemos ao lume o rol das parcelas indenizatórias que se encontram definidas no art. 51, da Lei 8.112/1990 (estatuto dos servidores públicos civis da União), evidenciando, de sua própria nomenclatura, a impossibilidade de se confundirem com as verbas remuneratórias, vejamos:

Art. 51. Constituem indenizações ao servidor:

I - ajuda de custo;

II - diárias;

III - transporte.

~~IV - (Vide Medida Provisória nº 301 de 2006)~~

IV - auxílio-moradia.

Sendo a complementação, advinda de recursos da União para efeito de cumprimento ao disposto no art. 15-C, da Lei 7.498/1986 (incluído pela Lei 14.434/2022), destinada ao pagamento do serviço prestado pelos servidores públicos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, não subsistem dúvidas sobre a sua natureza remuneratória.

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7402.pdf>> Acesso em 31 jan. 2024.

<sup>8</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 25. ed. São Paulo: Método, 2017, p. 456.

Ademais, vale anotar que o próprio § 13, do artigo 198, da CF/88, incluído pela Emenda Constitucional EC 124/2022, refere-se à “remuneração” ao preconizar que a “[...] União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, [...], adequarão a remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras (dos servidores profissionais da enfermagem), quando houver, de modo a atender aos pisos estabelecidos para cada categoria profissional”, de sorte que, por dedução lógica, não se pode ter como “indenizatória” a parcela destinada a complementar a “remuneração” dos servidores públicos profissionais da enfermagem.

Por seu turno, **o primeiro questionamento da Consulta** indaga se é necessária a edição de lei municipal para o pagamento da “[...] diferença remuneratória relativa à complementação [...]” do piso salarial nacional da Enfermagem, tendo em vista aspectos de segurança jurídica.

Pois bem. Conforme já aqui noticiado a Lei 14.434/2022 instituiu o piso salarial nacional aplicável aos Enfermeiros, aos Técnicos de Enfermagem, aos Auxiliares de Enfermagem e às Parteiras, sejam estes profissionais celetistas ou servidores públicos.

Conquanto tenha estabelecido um patamar mínimo remuneratório, em caráter nacional, para os profissionais da Enfermagem, tem-se, por outro, lado que a Lei 14.434/2022 não versa sobre aumento automático da remuneração de servidores públicos dos entes da federação, suas autarquias ou fundações públicas, e nem poderia fazê-lo tendo em vista o princípio federativo e a autonomia administrativa-financeira conferida aos entes subnacionais.

Entretanto, não se pode olvidar que o § 13, do artigo 198, da CF/88, inserido pela EC 124/2022, estabelece que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até o final do exercício financeiro em que for publicada a lei de que trata o § 12 deste artigo, adequarão a remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras, quando houver, de modo a atender aos pisos estabelecidos para cada categoria profissional.”

Ocorre que a adequação de remuneração de servidores, pelos entes federados, somente se pode dar através de lei autorizativa, a teor do disposto no artigo 37, X, da CF/88, segundo o qual “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, [...]”.

Desse modo, para que se adeque a remuneração dos servidores públicos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, aos patamares estabelecidos no art. 15-C da Lei 7.498/1986 (incluído pela Lei 14.434/2022), faz-se necessária a edição de lei específica pelo ente federativo ao qual pertencem estes servidores. Contudo, algumas ponderações merecem ser feitas:

Como se viu, o § 14, do artigo 198, da CF/88, inserido pela EC 127/2022, estabeleceu que “compete à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios [...]”. Ocorre que tal dispositivo constitucional não se encontra regulamentado, tendo-se notícia de projetos de lei com esse objetivo (PL nº 1.241/2022 e PL nº 475/2022) mas ainda não convertidos, na presente data (31/01/2024), em normas com eficácia legal, valendo acrescentar que a Lei 14.581/2023 não pode ser tida como uma norma regulamentadora do novel § 14, do artigo 198, da Constituição da República, eis que, basicamente, tratou da abertura de crédito especial, no valor de R\$ 7.300.000.000,00 (sete bilhões e trezentos milhões de reais), ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do

Ministério da Saúde, com a finalidade de “Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem – Nacional”, crédito especial este que se revelou insuficiente para a implementação do piso salarial nacional da Enfermagem para servidores públicos dos entes da federação, uma vez que somente os municípios, no primeiro ano de aplicação da norma, consumiram R\$ 10,5 bilhões, conforme destacado pelo ministro Luís Antônio Barroso, em voto constante do Segundo Referendo da Medida Cautelar proferida na ADI 7222:

**19. No caso ora analisado, há fundada suspeita de que o financiamento instituído pela EC nº 127/2022 e pela Lei nº 14.581/2023 não seja suficiente para fazer frente à integralidade do custo suportado por Estados, Distrito Federal e Municípios; em especial se considerado o impacto sobre as entidades integrantes da rede complementar do SUS, que lhes prestam serviços mediante convênio ou contrato. Informações constantes dos autos dão conta de que o impacto financeiro da implementação do piso salarial nacional da enfermagem, no primeiro ano, seria de R\$ 10,5 bilhões somente para os Municípios (doc. 963).**

Ademais, convém anotar que o Acórdão proferido pelo Plenário do STF, no Segundo Referendo da Medida Cautelar proferida na ADI 7222, estabeleceu, de forma clara, que, “[...] (ii) em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias e fundações (art. 15-C da Lei nº 7.498/1986), [...]”:

- a)** a implementação da diferença remuneratória resultante do piso salarial nacional deve ocorrer na extensão do quanto disponibilizado, a título de assistência financeira complementar, pelo orçamento da União (art. 198, §§ 14 e 15, da CF, com redação dada pela EC nº 127/2022);
- b)** eventual insuficiência da assistência financeira complementar [...] instaura o dever da União de providenciar crédito suplementar, [...] Não sendo tomada tal providência, não será exigível o pagamento por parte dos entes referidos no item (ii);
- c)** uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais, [...]

Desse modo, respondendo-se ao questionamento, tem-se que, a adequação da remuneração dos servidores públicos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, aos patamares previstos no art. 15-C da Lei 7.498/1986 (incluído pela Lei 14.434/2022), exige lei autorizativa, a ser editada pelo ente federado respectivo (Estado ou Município), em atendimento ao disposto no § 13, do artigo 198, da CF/88, inserido pela EC 124/2022. Por razões de segurança jurídica, solvabilidade das despesas de pessoal e continuidade do serviço público de saúde, sugere-se que a lei destaque, claramente, a parcela remuneratória cujo pagamento está se realizando através da assistência financeira complementar da União, de modo a discriminá-la da parcela remuneratória paga com recursos próprios, ao menos até que se tenha a adequada regulamentação do § 14, do artigo 198, da CF/88, inserido pela EC 127/2022. Sugestão semelhante foi

ofertada pela Professora Lenir Santos em nota técnica<sup>9</sup> publicada pelo Instituto de Direito Sanitário Aplicado, senão vejamos:

NOTA TÉCNICA n.38/2023

[...]

A título de sugestão, poderá o município dispor na lei autorizativa, para a sua segurança jurídico-financeira, de forma destacada na remuneração de seu servidor, que esse percentual destina-se a complementar o piso salarial da enfermagem mediante assistência financeira da União, discriminando na lei o valor percentual que lhe cabe em acordo ao seu plano remuneratório e o valor percentual complementar a cargo da União e criar um item na composição da remuneração do servidor, denominado 'complemento salarial a cargo da União, §14 do art. 198 da CF'.

[...]

Diante do exposto, em plena consonância com a Instrução Técnica de Consulta 00003/2024-2 apresentada, submeto à apreciação deste Colegiado meu voto, endossando integralmente a deliberação proposta pela Área Técnica.

### III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno), acompanhando o entendimento técnico e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

**Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**

Conselheiro relator

#### 1. PARECER CONSULTA TC-008/2024

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas, em:

**1.1. CONHECER** da consulta, uma vez atendidos os requisitos estabelecidos no art. 233, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

---

<sup>9</sup> Disponível em: <[https://www.cosemssp.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Consulta\\_38-Applicabilidade\\_juridica-Portaria-1.135.pdf](https://www.cosemssp.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Consulta_38-Applicabilidade_juridica-Portaria-1.135.pdf)> Acesso em 31 jan. 2024.

**1.2. RESPONDER**, quanto ao mérito, na forma da Instrução Técnica de Consulta 0003/2024, conforme segue:

1.2.1 Possui natureza remuneratória a complementação, advinda de recursos da União, destinada à assistência financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o pagamento dos servidores públicos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, para efeito de cumprimento ao disposto no art. 15-C, da Lei 7.498/1986, incluído pela Lei 14.434/2022;

1.2.2 A adequação da remuneração dos servidores públicos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, aos patamares previstos no art. 15-C da Lei 7.498/1986 (incluído pela Lei 14.434/2022), exige lei autorizativa, a ser editada pelo ente federado (Estado ou Município) respectivo, em atendimento ao disposto no § 13, do artigo 198, da CF/88, inserido pela EC 124/2022. Por razões de segurança jurídica, sugere-se que a lei destaque, claramente, a parcela remuneratória cujo pagamento está se realizando através da assistência financeira complementar da União, de modo a discriminá-la da parcela remuneratória paga com recursos próprios, ao menos até que se tenha a adequada regulamentação do § 14, do artigo 198, da CF/88, inserido pela EC 127/2022;

**1.3 DAR CIÊNCIA** ao consulente, encaminhando cópia do voto do relator, bem como da Instrução Técnica de Consulta 0003/2024-2;

**1.4.** Após os tramites regimentais, **ARQUIVAR** os autos.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 06/06/2024 - 26ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1. Conselheiros:** Domingos Augusto Taufner (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

**Secretário-geral das Sessões**