

## VOTO:

### O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Preliminarmente, conheço dos embargos de declaração opostos pela Confederação Nacional da Saúde, Hospitais e Estabelecimentos de Saúde (CNSaúde), Advocacia-Geral da União e Senado Federal, que atuam neste processo na qualidade de partes da demanda. Rejeito, contudo, os embargos de declaração opostos por entidades que foram admitidas ou requereram a sua habilitação como *amici curiae*, diante da sua ilegitimidade, decorrente da expressa vedação à interposição de recursos prevista no art. 138, § 1º, do Código de Processo Civil[1][1] e da jurisprudência sedimentada desta Corte[2][2]. Não obstante, recebo as petições como manifestações e considero os argumentos nela apresentados.

2. O ponto em discussão envolve saber se há omissão, obscuridade, contradição ou erro material na decisão embargada. Isso porque o recurso de embargos de declaração não se presta a rediscutir o mérito da questão que fora submetida a julgamento, mas apenas corrigir eventuais vícios que justifiquem a sua integração. Na situação ora analisada, entre os pontos suscitados pelos embargantes, entendo que é o caso de acolher três deles para: (i) reduzir a carga horária considerada como parâmetro para pagamento do piso remuneratório integral para 40h (quarenta horas) semanais, sem prejuízo da prevalência de leis e negociações coletivas específicas; (ii) estender a parametrização do piso remuneratório conforme a jornada de trabalho aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais (art. 15-B da Lei nº 7.498/1986) e aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986); e (iii) esclarecer que o piso remuneratório corresponde à remuneração mínima, de modo que a sua observância deve ser aferida com base na soma do vencimento do cargo com as verbas pagas em caráter permanente.

3. Adentrando no primeiro deles, como salientado na decisão embargada, o piso salarial tem como referência a jornada de trabalho completa, que, em regra, corresponde a 8 (oito) horas diárias ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais (CF, art. 7º, XIII[3][3]). Ocorre que, no caso dos profissionais de enfermagem, a categoria demonstrou que essa

não é a jornada de trabalho habitualmente contratada.

4. Como não há lei nacional estabelecendo uma carga horária única, a questão é de difícil aferição, diante da multiplicidade de leis editadas pelos entes subnacionais e de instrumentos de negociação coletiva firmados no setor privado. Ainda assim, com intuito de subsidiar a decisão, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS) fez um substancioso levantamento que corrobora as suas alegações (doc. 1.122). A pesquisa demonstrou que diversos Estados e Municípios estabelecem a carga horária de 30 (trinta) horas semanais para os profissionais de enfermagem que integram seus quadros. No setor privado, entre os instrumentos coletivos analisados, a jornada de trabalho média constatada foi de 38 (trinta e oito) horas semanais.

5. Ademais, a CNTS apresentou estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (doc. 1.125), que analisou os dados de enfermeiros empregados em empresas privadas e entidades sem fins lucrativos localizadas no estado de São Paulo. Nas empresas privadas, pouco mais de 70% dos enfermeiros trabalham entre 31 a 40 horas semanais, sendo certo que 58,9% tem jornada de trabalho de exatas 36 horas semanais. Nas entidades sem fins lucrativos, mais de 83% dos profissionais estão localizados na faixa entre 31 a 40 horas semanais, de modo que 64,2% foram contratados para trabalhar 36 horas semanais. A mesma tendência foi observada na região metropolitana do estado, onde o percentual de profissionais que têm jornada de 36 horas semanais é de 63% tanto nas empresas privadas como nas entidades sem fins lucrativos; e no Município de São Paulo, onde o percentual foi de 64,3% nas empresas privadas e 60,9% nas entidades sem fins lucrativos. Mesmo excluída a região metropolitana, 71% dos profissionais nas empresas privadas e 82% das entidades sem fins lucrativos estão na faixa de 31 a 40 horas semanais.

6. Os dados apresentados em relação ao setor público e privado são reforçados por outros fatores. Em 2003, a 12ª Conferência Nacional de Saúde (doc. 1.130), aprovou a diretriz que estabelece a jornada de trabalho de 30 horas semanais para todos os trabalhadores de saúde (públicos e privados), incluindo os profissionais da enfermagem. A pesquisa da Fiocruz e do Conselho Federal de Enfermagem, por sua vez,

analisa a soma de todas as horas trabalhadas pelos profissionais na semana (incluindo aqueles que têm mais de um vínculo de trabalho e exercem dupla jornada) e constata que a maioria trabalha entre 31h a 40h semanais: 40,1% no setor público[4][4]; e 37,3% no setor privado[5][5]. Já no plano internacional, a Organização Internacional do Trabalho estabelece que, quando a jornada de trabalho semanal dos profissionais da enfermagem excederem 40 horas, os países devem adotar medidas para reduzi-la progressivamente:

32. (1) As horas semanais normais do pessoal de enfermagem não devem ser superiores às estabelecidas no país em questão para os trabalhadores em geral.

(2) Quando a semana normal de trabalho dos trabalhadores em geral exceder 40 horas, deverão ser tomadas medidas para reduzi-la, progressivamente, mas tão rapidamente quanto possível, para esse nível para o pessoal de enfermagem, sem qualquer redução no salário, de acordo com o parágrafo 9º da Recomendação de Redução de Horas de Trabalho, 1962.

(Convenção nº.149 do Pessoal de Enfermagem da OIT – tradução livre)

7. Essa orientação de que as jornadas de trabalho da categoria não podem exceder 40 horas tem uma razão de ser. A necessidade de atender permanentemente os pacientes faz com que os profissionais da enfermagem cumpram rotinas exaustivas, se submetam a turnos ininterruptos de revezamento e tenham uma das profissões de maior desgaste físico e mental na área da saúde. Além do cumprimento de uma carga horária excessiva já representar um problema para os próprios profissionais, que trabalham sob constante exaustão, o impacto negativo repercute sobre os próprios pacientes, diante das peculiaridades da atividade. Quanto maior é o esgotamento, maiores são as chances de erros. Por isso, a Organização Mundial da Saúde já reconheceu que as jornadas longas de trabalho de enfermeiros atraem a deterioração da segurança do paciente, ao passo que um bom ambiente de trabalho, o número adequado de profissionais e a capacitação de equipes multidisciplinares associam-se a uma hospitalização mais curta e à menor incidência de eventos adversos, como anemia, gastrite, hemorragias, úlceras e infecções[6][6]. O problema, portanto, transborda a esfera pessoal dos enfermeiros e alcança toda a coletividade.

8. Com efeito, a jornada de trabalho de 44 horas semanais não só não é habitualmente adotada em relação à categoria da enfermagem como sequer é recomendada pelas organizações internacionais. Assim, não é razoável que tais profissionais precisem ir além da média cumprida pela categoria e do patamar recomendado pela Organização Internacional do Trabalho para que façam jus à integralidade do piso remuneratório conquistado. Portanto, é preciso retificar a decisão nesse ponto para considerar a jornada de 40 horas semanais como parâmetro para pagamento do valor integral do piso remuneratório, sem prejuízo da prevalência de leis ou negociações coletivas específicas.

9. O segundo ponto que deve ser acolhido, suscitado nos embargos de declaração da AGU e em algumas manifestações dos *amici curiae*, diz respeito à definição dos grupos aos quais se deve aplicar a parametrização do piso remuneratório conforme a duração da jornada de trabalho. Compulsando a parte dispositiva da decisão embargada, nota-se que esse tema foi tratado apenas no inciso ii, referente 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). Todavia, a mesma razão está presente em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais (art. 15-B da Lei nº 7.498/1986) e aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986), razão pela qual é preciso estender a parametrização a tais grupos também. Logo, em relação a todos os profissionais da enfermagem, em caso de jornada inferior a 40 (quarenta) horas semanais, o piso salarial a ser considerado deve ter o seu valor reduzido proporcionalmente. Essa a interpretação que se deve dar à parte final do art. 2º, § 1º, da Lei nº 14.434/2022.

10. Por último, o terceiro ponto que merece acolhimento, arguido nos embargos de declaração da CNSaúde e em uma série de manifestações dos *amici curiae*, refere-se à forma de cálculo do piso remuneratório. A questão em discussão consiste em saber se o cumprimento do patamar mínimo deve ser observado considerando apenas o vencimento do cargo ou a soma deste com eventuais

gratificações.

11. Após a decisão embargada, o tema foi decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, sob o rito da repercussão geral, com relação aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias. No julgamento do Recurso Extraordinário 1.279.765 (sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, j. em 19.10.2023), a Corte decidiu que a verificação da observância do piso salarial deve considerar todas as parcelas que integrem a remuneração e sejam pagas aos trabalhadores de forma permanente. Por isso, naquele caso, decidiu-se que a aferição do respeito ao piso remuneratório deveria se dar a partir da observação do valor pago aos profissionais considerando o vencimento mais a gratificação por avanço de competência. Confira-se a tese fixada (Tema 1.132 RG):

Tese de julgamento:

“I - É constitucional a aplicação do piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, instituído pela Lei 12.994/2014, aos servidores estatutários dos entes subnacionais, em consonância com o art. 198, § 5º, da Constituição Federal, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais 63/2010 e 120/2022, cabendo à União arcar com os ônus da diferença entre o piso nacional e a legislação do ente municipal; Votação e julgamento Resultado do julgamento

II - Até o advento da Lei 9.646/2022, a expressão ‘piso salarial’ para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias corresponde à remuneração mínima, considerada, nos termos do art. 3º, inciso XIX, da Lei 8.629/2014, somente a soma do vencimento do cargo e da gratificação por avanço de competências”.

(RE 1.279.765 RG, Min. Alexandre de Moraes, j. em 19.10.2023).

12. Dessa forma, como a tese foi fixada com repercussão geral e o objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade envolve questão semelhante em relação aos profissionais da enfermagem, reconheço que é preciso sanar a omissão da decisão embargada para aplicar o entendimento firmado no RE 1.279.765 RG (Tema 1.132). Esclareço, portanto, que o piso remuneratório corresponde à remuneração mínima e

a sua observância deve ser aferida com base na soma do vencimento do cargo com as verbas pagas em caráter permanente.

13. Ultrapassados os três pontos que justificam o provimento parcial dos embargos de declaração, passo a adentrar os que não merecem acolhimento. Começo por aqueles pontos que, embora não estejam sendo acolhidos, demandam esclarecimentos adicionais. Em seguida, afasto outros que tratam sobre questões que não são objeto desta ação. Por fim, rejeito aqueles que pretendem rediscutir o conteúdo da decisão embargada, o que, como já se adiantou, não é possível neste recurso.

14. Em primeiro lugar, a decisão embargada não merece reparo quanto à suposta obscuridade, suscitada pela Advocacia-Geral da União, com relação à possibilidade de negociação sindical relativamente ao piso salarial aplicável aos profissionais celetistas que tenham parte da sua remuneração custeada pela subvenção federal. Isso porque a decisão deixou claro que tal possibilidade aplica-se a todos os profissionais da enfermagem contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), inclusive aqueles que tenham parte da sua remuneração custeada pela assistência complementar da União. O art. 2º, § 2º, da Lei nº 14.434/2022 foi suspenso logo ao início da parte dispositiva da decisão, que se aplica indistintamente a todos os incisos subsequentes. A única diferença estabelecida especificamente para os profissionais do setor privado sem relações contratuais com os entes públicos (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986 – item iii da decisão) foi quanto à exigência da negociação coletiva como condição procedimental imprescindível – o que se justifica, justamente, em razão da ausência de subvenção federal.

15. Em segundo lugar, rejeito a alegação da CNSaúde e do Senado Federal no sentido de que o Plenário não referendou o item iii da decisão embargada, por ausência da maioria absoluta exigida pelo art. 10 da Lei nº 9.868/1999. No que toca aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 14.434/2022), houve três posições na sessão virtual de 23 a 30.06.2023: (i) revogação parcial da medida cautelar: a implementação do piso salarial deve ser precedida de negociação coletiva entre as partes e, não havendo acordo, incidirá a Lei nº 14.434/2022, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias (voto conjunto proferido por mim e pelo Ministro Gilmar Mendes, acompanhado pela Ministra Cármen Lúcia e

pelo Ministro André Mendonça); (ii) revogação total da medida cautelar: a implementação do piso salarial deve ser implementada nos estritos termos da Lei nº 14.434/2022 (voto divergente proferido pelo Ministro Edson Fachin, acompanhado pela Ministra Rosa Weber); e (iii) revogação parcial da medida cautelar: a implementação do piso salarial deve ocorrer mediante negociação coletiva regionalizada e, não havendo acordo, caberá dissídio coletivo (voto divergente proferido pelo Ministro Dias Toffoli, acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux e Nunes Marques).

16. Assim, a primeira posição foi no sentido de que o piso salarial deve ser implementado, após a tentativa de negociação coletiva; a segunda, na linha de que o piso deve ser implementado desde logo; e a terceira, na ideia de que deve ser tentada a negociação coletiva e, em sendo frustrada, instalado o dissídio coletivo. Diante do empate entre a primeira e a terceira posição, a primeira prevaleceu, por ser a intermediária, diante da aplicação da técnica do voto médio. A proclamação desse resultado não gerou qualquer violação ao art. 10 da Lei nº 9.868/1999, porque a posição intermediária (revogação parcial: implementa o piso salarial, após a negociação coletiva) está contida na posição mais abrangente (revogação total: implementa desde já o piso salarial), que não prevaleceu. A propósito, a jurisprudência desta Corte já adotou, por mais de uma vez, a técnica do voto médio em ações de controle concentrado de constitucionalidade<sup>[7]</sup>[7].

17. Rejeito também a alegação da CNSaúde para que sejam fixados *standards* acerca de quais são os pressupostos mínimos para que a negociação coletiva seja considerada apta a cumprir o requisito procedimental. No que toca ao tema em questão, esta Corte, diante da preocupação com demissões em massa ou comprometimento dos serviços de saúde, aplicou a jurisprudência já existente sobre a prevalência do negociado sobre o legislado no direito do trabalho<sup>[8]</sup>[8], com intuito de preservar a constitucionalidade da norma em relação ao setor privado. Em ações de controle concentrado de constitucionalidade, cabe ao Supremo Tribunal Federal analisar a compatibilidade abstrata da norma com a Constituição, e não se debruçar sobre situações casuísticas que possam vir a ocorrer na sua aplicação.

18. Rejeito também as demais alegações formuladas nos

embargos de declaração, que pretendem rediscutir o mérito da decisão embargada. Nos seus próprios fundamentos, a decisão deixou claro que a manutenção da suspensão parcial das normas impugnadas se fazia necessária, diante do conflito federativo, da impossibilidade de criação pela União de um piso salarial que será pago pelos entes subnacionais e dos riscos de demissões em massa e prejuízos à assistência à saúde no setor privado. Com intuito de preservar a validade da norma, foram estabelecidas condições (no setor público, assistência financeira pela União e, no setor privado, negociação coletiva prévia) que possibilitariam a implementação do piso remuneratório aos profissionais da enfermagem sem ferir a Constituição. Isso não altera o status constitucional desse direito, a obrigatoriedade da sua implementação, tampouco a sua natureza jurídica.

19. Não cabe tampouco incluir toda e qualquer entidade filantrópica de saúde no item ii da parte dispositiva da decisão. Isso porque o tratamento diferenciado às entidades filantrópicas e prestadores de serviços que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo Sistema Único de Saúde (SUS) decorreu do fato de que a Emenda Constitucional nº 127/2022 estabeleceu que a União deverá prestar assistência financeira complementar para tais entidades (CF, art. 198, §§ 14º e 15º). Como os Poderes Executivo e Legislativo não criaram medida semelhante em prol das demais entidades filantrópicas, não cabe a este Supremo Tribunal Federal fazê-lo. Logo, o tratamento aplicável em relação às entidades filantrópicas em geral é aquele dispensado às demais entidades do setor privado (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986).

20. Ultrapassada a análise dos recursos, observo que há erro material no acórdão embargado. Isso porque a ementa constante no seu inteiro teor é referente ao primeiro voto que proferi na Sessão Virtual de 19 a 26.06.2023, sem a complementação posterior feita por mim e pelo Ministro Gilmar Mendes no voto conjunto lançado na Sessão Virtual de 16 a 23.06.2023. Logo, em se tratando de erro material, cognoscível de ofício, retifico os itens 7 e 8 da ementa do acórdão para que neles passem a constar os itens 4 e 5 da ementa do voto conjunto.

21. Diante do exposto, conheço apenas dos embargos de declaração opostos pelo Senado Federal, CNSaúde e Advocacia-Geral da União e, no mérito, dou parcial provimento aos três para:

(i) reduzir a carga horária considerada como parâmetro para pagamento do piso remuneratório integral para 40h (quarenta horas) semanais, sem prejuízo da prevalência de leis e negociações coletivas específicas;

(ii) estender a parametrização do piso remuneratório conforme a jornada de trabalho aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais (art. 15-B da Lei nº 7.498/1986) e aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei nº 7.498/1986); e

(iii) esclarecer que o piso remuneratório corresponde à remuneração mínima, de modo que a sua observância deve ser aferida com base na soma do vencimento do cargo com as verbas pagas em caráter permanente;

(iv) corrigir, de ofício, o erro material constante no acórdão embargado, a fim de retificar os itens 7 e 8 de sua ementa para que neles passem a constar os itens 4 e 5 da ementa do voto conjunto:

4. *Consolidação da nova decisão cautelar.* Revogação parcial da cautelar anteriormente ratificada pelo Plenário. Prolação de nova decisão, 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 anterior 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, por ser esta a interpretação constitucionalmente adequada da cláusula final do art. 2º, § 1º, da Lei nº 14.434/2022.

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

5. 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.

22. É como voto.

[\[1\]](#)[1] Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º. (...)

[\[2\]](#)[2] Cf.: ADI 4.389 ED-AgR, sob a minha relatoria, j. em 14.08.2019; ADI, 3.785 ED, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 18.10.2019; ADO 6 ED, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 01.07.2016; ADI 6.244 ED-segundos, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 24.08.2020; ADI 3.406 ED-segundos, Rel. Min.

Rosa Weber, j. em 23.02.2023.

[3][3] Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

[4][4] Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), *Relatório final da Pesquisa Perfil da Enfermagem no Brasil*, Rio de Janeiro, 2017. p. 356.

[5][5] *Ibidem*. p. 369.

[6][6] World Health Organization, *State of the world's nursing 2020: investing in education, jobs and leadership*, 2020. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240003279>https://www.who.int/publications/i/item/9789240003279. p. 12.

[7][7] ADI 5.624 MC-Ref, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 06.06.2019; ADI 1.597 MC, Rel. Min. Néri da Silveira, Red. p/ acórdão: Min. Maurício Corrêa; ADI 1.170 MC, Rel. Min. Néri da Silveira, j. em 16.02.1995; ADI 1.291 MC, Rel. Min. Octavio Galotti, j. em 29.06.1995.

[8][8] RE 590.415, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 30.04.2015; ARE 1.121.633, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 02.06.2022.