

Piso da enfermagem: Boas intenções não bastam

Autor(a): Gustavo Binenbojm

Publicado em: 24 de agosto de 2022

Publicação: jota_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/gustavo-binenbojm/piso-da-enfermagem-boas-intencoes-nao-bastam>

Fonte original:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/piso-da-enfermagem-boas-intencoes-nao-bastam>

Identificador citável:

juristube.com.br/colunistas/gustavo-binenbojm/piso-da-enfermagem-boas-intencoes-nao-bastam#ep-3aa0fae8

Resumo

Em uma lógica às avessas, alterou-se a Constituição para sanear o vício originário de um PL; uma análise da Lei do Piso da Enfermagem

Texto integral

Não é novidade que períodos eleitorais são especialmente propícios à edição de medidas populistas. Plantam-se mentiras doces no presente para se colherem verdades amargas no futuro. Tudo com olhos no sufrágio que virá, em detrimento das próximas gerações. O regime democrático tem instrumentos e recursos para combater o populismo regulatório. Ao elaborar leis, sobretudo as de alto impacto econômico, o legislador deve observar o devido processo legislativo constitucional, que busca assegurar a racionalidade e legitimidade das normas jurídicas. Boas intenções não bastam. Há um passo a passo imposto pela Constituição, que não se resume a meras formalidades, mas assegura o próprio Estado democrático de Direito. Infelizmente, a edição da Lei do Piso da Enfermagem (Lei 14.434/2022), que institui um piso salarial para a categoria dos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras dos segmentos privado e público de todas as esferas da Federação, não observou o referido iter constitucional. Um conjunto de atropelos e um inusitado “jeitinho” na tramitação legislativa chamam a atenção. De uma ótica substantiva , o devido processo constitucional veda que o legislador atue de forma irracional [1] . No regime democrático brasileiro, não há margem para arbitrariedades nem voluntarismos. Por isso, o processo de elaboração das leis deve ser legítimo e justificado, mediante recurso a razões públicas [2] , inclusive para que não se produzam normas desproporcionais e irrazoáveis. Ocorre que, dessa perspectiva, há graves falhas de justificativa no processo de tramitação da Lei 14.434/2022. O legislador desconsiderou os custos e impactos [3] da medida proposta em face de outros bens jurídicos protegidos pelo ordenamento jurídico. Para o setor público, a norma – que determina o aumento automático da remuneração dos servidores públicos de todos os entes federativos e vincula a remuneração de carreiras públicas distintas entre si, em contrariedade ao artigo 37, XIII, da CRFB – foi aprovada sem qualquer perspectiva de viabilidade orçamentária. Parece haver, tão-somente, a esperança etérea do legislador de que as fontes de custeio para as novas despesas públicas surgirão em algum momento no futuro (assumindo-se, portanto, que elas efetivamente não existem hoje) [4] . Sem apontar a fonte de custeio da Lei do Piso da Enfermagem, o legislador corre o risco

de fazer cortesia com chapéu alheio – seja com recursos de outras rubricas do orçamento público federal, dos demais entes federativos ou da própria iniciativa privada. Não é esse o tratamento constitucionalmente adequado para a questão: de acordo com os artigos 167, I e II, e 169, §1º da CRFB/88 e artigo 113 do ADCT, antes de aumentar os gastos públicos, o legislador deve se preocupar com a viabilidade e a sustentabilidade da nova despesa, incluindo-a na estimativa da lei orçamentária ou prevendo medidas para a sua compensação. E isso por motivos óbvios: em matéria orçamentária, o cobertor é sempre curto. O aumento de despesas numa seara implica redução ou não aplicação de recursos públicos em outras tantas. Tanto assim que o próprio Departamento de Economia da Saúde, Investimento e Desempenho (DESID), órgão técnico do Ministério da Saúde, apontou um impacto orçamentário “alto”, estimado num valor global de mais de R\$ 22 bilhões, entre setor público e iniciativa privada, decorrente dos reflexos da norma sobre a remuneração de cerca de 2,7 milhões de profissionais [5]. Formulou, por isso, uma série de ressalvas para a sanção presidencial [6], nenhuma das quais foi enfrentada pelo Poder Executivo. Para o setor privado, incluindo as entidades sem fins lucrativos, os custos estimados também são altíssimos. Projeções de entidade especializada apontam para o impacto adicional na folha de pagamentos da ordem de 10,31% para as entidades sem fins lucrativos, e de 12,49% para as empresas privadas [7]. Causa perplexidade que o legislador tampouco tenha procurado aferir a capacidade de absorção por esses agentes econômicos dos ônus criados pela Lei do Piso da Enfermagem, sem que daí decorram consequências indesejadas – como seriam a redução ou precarização de postos de trabalho, a redução do número de leitos hospitalares nas redes privadas e a própria sobrecarga do SUS e do erário. Afinal, grande parte dos serviços públicos de saúde é prestada por entidades privadas filantrópicas e sem fins lucrativos em regime complementar, como autoriza o §1º do artigo 199 da Constituição. Essa conta impactará também o orçamento público. O cenário é ainda mais grave porque sequer foram apresentadas formas de mitigação desta conta bilionária. Não se cogitou, ao menos, a criação de um regime de transição adequado para a implementação do piso pelos empregadores. Pretende-se que isso seja feito do dia para a noite, em um atentado contra a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima (artigo 5º, caput, da CRFB, e artigo 23 da LINDB). Mas a inexequibilidade orçamentária e econômica não é o único vício da Lei 14.434/2022. De uma ótica formal, desde o início do processo legislativo, já eram claros os vícios do PL 2564/2020, deflagrado pelo Senado. A uma, pela invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projetos de lei em matérias diretamente relacionadas ao funcionamento da Administração Pública. A duas, pela violação ao pacto federativo, dado que a União usurpou a competência dos entes subnacionais para tratar do regime jurídico de seus servidores públicos. E, dos atropelos, foi-se ao “jeitinho”: para tentar convalidar os vícios indicados (como se isso fosse possível), o Poder Legislativo sobrestou o envio do PL à sanção presidencial por mais de dois meses, em flagrante desconformidade com o Regimento Interno do próprio Congresso Nacional – que estabelece que os projetos definitivamente aprovados “serão enviados à sanção presidencial no prazo improrrogável de 10 dias” (artigo 139). Fê-lo para que pudesse propor, votar e promulgar, nesse meio-tempo, a Emenda Constitucional 124/2022, editada para que o PL do piso da enfermagem não fosse suspenso “pelos tribunais do país, sob o argumento de vício de iniciativa” [8]. Ou seja, em uma lógica constitucional às avessas, alterou-se a Constituição para sanear o vício originário de um PL. Promulgada sob essas condições, a própria EC merece ressalvas: não bastasse ter sido gestada para salvar um PL reconhecidamente viciado, ela é marcada por um ímpeto de centralização, na União, de competências típicas dos entes federativos em matéria de servidor público. Por isso, fragiliza o princípio federativo (artigo 60, §4º, I, da CRFB), ao tempo em

que engessa e põe em risco a gestão do serviço público de saúde pelos entes subnacionais. Basta lembrar que também a EC 124/2022 veio desacompanhada de reflexões sobre a viabilidade fática, jurídica e econômica da instituição de um piso remuneratório uniforme para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira em toda a Administração Pública, e tampouco previu qualquer tipo de mecanismo compensatório dos novos encargos que impõem aos entes federativos. Pouco após a promulgação da Lei do Piso da Enfermagem, a Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.222. Já era de se esperar. No Brasil atual, quase tudo acaba no Supremo, para o bem ou para o mal. Nesse caso, era isso mesmo o que deveria acontecer. [1] MENDES, Gilmar Ferreira. Questões fundamentais de técnica legislativa. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 11, 2007. [2] V. RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução de Jussara Simões. – 3a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008; e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Consenso constitucional, neutralidade política e razão pública: elementos de teoria da constituição em Rawls. Revista Brasileira de Filosofia, v. LVI, p. 207-232, 2007. [3] BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa, 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 115. De acordo com a autora, “(...) a aprovação de uma norma sem qualquer compromisso com a alocação de recursos para sua execução ao longo do tempo é frequentemente um instrumento de mero engodo político da população, como se a simples existência da norma transformasse magicamente o mundo dos fatos e promovesse por si só a fruição de direitos”. [4] Ilustrativamente, apesar da falta de qualquer pertinência temática e da ausência de estudos de viabilidade nesse sentido quando da tramitação do PL 2564/2020, que deu origem à LPNE, tem sido veiculada na imprensa a possibilidade de o PL 442/91, que visa à regulamentação e tributação de jogos de azar no Brasil, servir de custeio ao piso nacional da enfermagem. [5] Segundo dado da Federação Nacional dos Enfermeiros em sua petição de ingresso como amicus curiae na ADI nº 7222, calcula-se haver “atualmente 2.708,19 (dois milhões setecentos e oito mil e dezenove) profissionais inscritos perante o Conselho Federal de Enfermagem – COFEN”. [6] SEI/MS, processo administrativo nº 25000.066641/2020-18, “Formulário de posicionamento sobre proposição legislativa”, doc. SEI nº 0028185936. Na ocasião, o órgão salientou que “as projeções orçamentárias apresentadas para a adoção do piso salarial para todas as categorias da enfermagem que atingirão o orçamento público do setor de saúde na magnitude de dezenas de bilhões de reais nos próximos anos, restringindo o orçamento destinado do Setor Saúde”. [7] Conforme a pesquisa do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), disponível em <https://bit.ly/3pdZekX>. [8] A PEC 11/2022 foi proposta em 04/05/2022, aprovada no dia 13/07/2022 e convertida na Emenda Constitucional 124/2022 em 14/07/2022. A mensagem enviada pelos senadores que propuseram a PEC deixa claro que “[d]e nada irá adiantar aprovar o PL do piso salarial se no dia seguinte ele for suspenso pelos tribunais do país, sob o argumento de vício de iniciativa”.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

BINENBOJM, Gustavo. Piso da enfermagem: Boas intenções não bastam. *jota_import*, 24 ago. 2022. Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/piso-da-enfermagem-boas-intencoes-nao-bastam>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em:

<https://juristube.com.br/colunistas/gustavo-binenbojm/piso-da-enfermagem-boas-intencoes-nao-bastam>. Acesso em: 26 ago. 2026.

APA 7ª edição

Binenbojm, G. (2022, August 24). Piso da enfermagem: Boas intenções não bastam. **jota_import**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/piso-da-enfermagem-boas-intencoes-nao-bastam>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

BINENBOJM, Gustavo. 2022. "Piso da enfermagem: Boas intenções não bastam." **jota_import**, August 24. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/piso-da-enfermagem-boas-intencoes-nao-bastam>

BibTeX

```
@article{gustavo-binenbojm-piso-da-enfermagem-boas-inten-es-n-o-bas-2022,  
author = {Binenbojm, Gustavo},  
title = {Piso da enfermagem: Boas intenções não bastam},  
journal = {jota_import},  
year = {2022},  
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/piso-da-enfermagem-boas-intencoes-nao-bastam},  
urldate = {2022-08-24}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/gustavo-binenbojm/piso-da-enfermagem-boas-intencoes-nao-bastam>

PDF gerado em 2026-08-26 21:25 UTC