

**PROTOCOLO Nº:** 582053/22  
**ORIGEM:** MUNICÍPIO DE CASTRO  
**INTERESSADO:** ALVARO TELLES  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**PARECER:** 53/23

*Consulta. Piso nacional estabelecido pela Lei Federal nº 14.434/22. ADI 7222. Suspensão cautelar. Observância pelos entes subnacionais. Interrupção de pagamentos com base na citada lei enquanto subsistir a medida cautelar. Ausência de ofensa ao princípio da irredutibilidade da remuneração. Pela possibilidade de instituição de piso salarial local, por meio de lei própria, em conformidade à precedente desta Corte de Contas.*

Trata o presente acerca de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE CASTRO, por intermédio de seu Prefeito, sr. ÁLVARO TELLES, pelo qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca do seguinte questionamento (peça 03):

- “1. A suspensão determinada pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 7222, do pagamento do piso nacional dos profissionais da Enfermagem, estabelecido pela Lei nº 14.434/2022, aplica-se aos municípios que já tenham efetuado o pagamento anteriormente à decisão?”
2. A suspensão do pagamento do piso nacional fixado pela Lei nº 14.434/2022, caso tenha havido pagamento anterior à decisão do STF, implica ofensa ao art. 7º, VI, da Constituição Federal?
3. É possível ao ente municipal, em juízo de oportunidade e conveniência, com fundamento em sua situação financeira específica, promover a complementação do vencimento de seus servidores com fundamento na Lei Federal nº 14.434/2022, apesar da decisão cautelar no âmbito da ADI 7222??”

O consulente juntou aos autos parecer jurídico, pelo qual enfrentou o tema (peça 04), aduzindo que os efeitos da Lei nº 1.434/2022 encontram-se suspensos por força de medida cautelar. Dessa forma, considerando a ausência de legislação municipal, seria vedado o pagamento do piso nacional da enfermagem, com base unicamente em lei federal, ainda que mediante complementação, até ulterior decisão do Supremo Tribunal Federal.

A Consulta foi recebida pelo Despacho nº 977/22 (peça 06), exarado pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

Por intermédio da Informação nº 147/22 (peça 08), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou a existência dos Acórdãos nº 3248/21 – Tribunal Pleno, nº 1011/21-Tribunal Pleno e nº 769/08-Tribunal Pleno, que guardam pertinência com o tema.

A Coordenadoria Geral de Fiscalização, pelo Despacho nº 898/22 (peça 11) informou não vislumbrar impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas à CGF, nos termos do art. 252-C, do Regimento Interno.

À peça 12 foi acostado o Termo de Redistribuição do feito, pelo qual a relatoria dos autos passou a ser do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, nos termos do art. 342, §2º, do Regimento Interno.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio de sua Instrução nº 6311/22 (peça 13), a unidade técnica manifestou-se no seguinte sentido:

1. A suspensão determinada pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 7222, do pagamento do piso nacional dos profissionais da Enfermagem, estabelecido pela Lei nº 14.434/2022, aplica-se aos municípios que já tenham efetuado o pagamento anteriormente à decisão?

Resposta: Sim. A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 7222 tem o condão de suspender os efeitos da Lei nº 14.434/2022, inclusive para os municípios que já tenham efetuado o pagamento do piso salarial nacional aos seus servidores, uma vez que afastado o plano de eficácia da norma jurídica em questão.

2. A suspensão do pagamento do piso nacional fixado pela Lei nº 14.434/2022, caso tenha havido pagamento anterior à decisão do STF, implica ofensa ao 7º, inciso VI da Constituição Federal?

Resposta: Não, pois o estabelecimento de piso salarial nacional por norma jurídica incapaz de produzir efeitos por força de decisão proferida em sede de controle de constitucionalidade não serve de paradigma para fins de aplicação do princípio da irredutibilidade salarial.

3. É possível ao ente municipal, em juízo de oportunidade e conveniência, com fundamento em sua situação financeira específica, promover a complementação do vencimento de seus servidores com fundamento na Lei Federal nº 14.434/2022, apesar da decisão cautelar no âmbito da ADI 7222?

Resposta: Em que pese o ente municipal não esteja obrigado a dar cumprimento ao piso salarial nacional fixado por meio da lei nº 14.434/2002, haja vista a suspensão cautelar dos seus efeitos em razão da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7222 nada impede que, no exercício da competência prevista no artigo 37, inciso X da Constituição Federal, estabeleça piso salarial local, desde que assim o faça por meio da edição de lei específica e que observe todos os requisitos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

## É o breve Relatório.

Cumprido esclarecer que os requisitos para a formalização de Consulta junto a esta Corte de Contas foram cumpridos, nos termos do art. 311, do Regimento Interno, já que o feito: a) foi formulado por autoridade legítima, b) contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida; c) versa sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal, d) encontra-se instruído por parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade consulente e e) os quesitos foram apresentados em tese.

Posto isso, este Ministério Público de Contas passa a se manifestar.

Conforme aduzido pelo consulente em sua petição à peça 02, o Município de Castro procedeu ao imediato pagamento dos servidores abarcados pela normativa, promovendo a complementação do vencimento conforme o valor definido pela lei federal nº 14.434/22.

No entanto, considerando a suspensão cautelar da citada lei, realizada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 7222, após já ter ocorrido, efetivamente, um pagamento aos servidores beneficiados, indaga acerca da possibilidade de manutenção dos desembolsos com fulcro na legislação mencionada, considerando que a municipalidade promoveu estudos que comprovam a viabilidade financeira para a sua implementação imediata.

O chamado “piso nacional da enfermagem” foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 124/2022, a qual promoveu alterações no art. 198, da Constituição Federal, estabelecendo pisos salariais nacionais também para técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras.

Tal medida foi regulamentada por meio da lei federal nº 14.432/2022 (publicada em 14.07.2022), a qual fixou valores inclusive para servidores municipais.

Em face da citada normativa foi proposta a ADI 7222- MC/DF, ajuizada pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços – CNSaúde, por meio da qual se pretende que o Pretório Excelso declare a inconstitucionalidade da lei em questão, aduzindo, em síntese que<sup>1</sup>:

- a) Foi adotado procedimento pouco convencional no trâmite da lei, uma vez que não teria sido enviada diretamente para a sanção presidencial, mas teve a tramitação paralisada para aguardar a aprovação da PEC 11/2022, que deu origem à EC 124/2022, a qual, por sua vez, visava a correção de vício de iniciativa insanável contido no projeto de lei;

---

<sup>1</sup>Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352705511&ext=.pdf>. Consultado em: 24.02.2023.

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

- b) A legislação questionada estaria eivada de vícios de inconstitucionalidade formais e materiais, uma vez que a lei que determine aumento de remuneração de servidores públicos é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo e a superveniência da EC 124/2022 não alteraria essa conclusão;
- c) O ato normativo desrespeitaria a auto-organização financeira, administrativa e orçamentária dos entes subnacionais, tanto por repercutir sobre o regime jurídico de seus servidores, como por impactar hospitais privados contratados por Estados e Municípios para realizar procedimentos pelo SUS e que a lei dificultaria a execução integral dos contratos.
- d) Embora tenha havido a constituição de grupo de trabalho na Câmara dos Deputados para a realização de estimativa do impacto financeiro da medida, o estudo se limitou a reunir dados segundo os quais o custo direto dos novos pisos salariais seria de 16 bilhões de reais por ano, o que não representaria o valor correto, pois desconsideraria outros fatores, acarretando um desrespeito ao art. 169, parágrafo 1º, I, da Constituição Federal, e o art. 113 do ADCT.
- e) Por fim, haveria violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, apontando diversos efeitos práticos decorrentes da aplicação da lei, como o esvaziamento da liberdade de contratação e negociação de forma muito restritiva, desconsiderando as desigualdades regionais que tornam o piso inexecutável em algumas unidades da Federação, criando distorção remuneratória, já que o piso dos médicos é inferior ao previsto para os profissionais da enfermagem.

Por sua vez, o Ministro Luís Roberto Barroso, em 04.09.2022, concedeu medida cautelar na citada ação (referendada em 19.09.2022 pelo Tribunal Pleno – Sessão Virtual), suspendendo os efeitos da Lei nº 14.43/2022, por 60 dias, 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.

Foram intimados para prestar tais esclarecimentos: 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). Ao final do prazo concedido, a medida cautelar se manterá vigente até que a questão seja reapreciada à luz dos esclarecimentos prestados.

Assim, não há, neste momento, decisão quanto a validade da norma, o que deverá ocorrer apenas quando do julgamento do mérito da Ação Direta de Constitucionalidade (em sede de controle concentrado de constitucionalidade). Todavia, os efeitos imediatos da cautelar concedida são *erga omnes* e *ex nunc*, ou seja, a eficácia da normativa em tela encontra-se suspensa em face de todos os entes públicos e particulares, sem que, no entanto, tenham sido anulados os atos praticados até então. Além disso, a medida possui também efeito repristinatório, motivo pelo qual a legislação anterior àquela que foi suspensa volta a produzir efeitos.

Posto isso, entende-se que o primeiro quesito pode ser respondido nos seguintes termos:

1. A suspensão determinada pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 7222, do pagamento do piso nacional dos profissionais da Enfermagem, estabelecido pela Lei nº 14.434/2022, aplica-se aos municípios que já tenham efetuado o pagamento anteriormente à decisão?

Resposta: Sim. Os efeitos da cautelar concedida na ADI 7222 possuem eficácia *erga omnes* e *ex nunc*, aplicando-se aos municípios que tenham efetuado o pagamento antes da suspensão da normativa.

Em se tratando do questionamento acerca de possível malferimento do princípio da irredutibilidade salarial em face da suspensão do pagamento do piso fixado pela lei nº 14.434/2022, entende-se que há, no máximo, um conflito aparente de normas constitucionais, já que o disposto no art. 7º, VI, CF, estaria em oposição ao princípio da legalidade. No entanto, deve-se observar que este é corolário da própria noção do Estado Democrático de Direito, sendo verdadeira garantia constitucional (*“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei”*), tendo em sua derivação, o princípio da legalidade estrita, pela qual a Administração Pública somente poderá agir “se e quando” a lei autorizar (art. 37, *caput*, CF).

Destarte, apenas havendo norma que seja capaz de produzir plenamente os seus efeitos (atendendo aos planos da existência, validade e eficácia), conforme bem discorreu a CGM em sua instrução, é que o Administrador Público poderá aplicá-la.

Considerando que *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”* (art. 5º, XXXV, CF), quando o Supremo Tribunal Federal realiza o controle de constitucionalidade da norma, deverá, na própria ADI, pronunciar-se se esta é, de fato, inconstitucional. Não há, portanto, garantia de irredutibilidade salarial se a lei que deu origem ao benefício venha a ser assim declarada.

Portanto, entende-se que o segundo quesito pode ser assim respondido:

2. A suspensão do pagamento do piso nacional fixado pela Lei nº 14.434/2022, caso tenha havido pagamento anterior à decisão do STF, implica ofensa ao 7º, inciso VI da Constituição Federal?

Resposta: Não, considerando que a normativa citada se encontra suspensa e terá sua (in) constitucionalidade apreciada apenas quando do julgamento do mérito da ADI.

Relativamente ao terceiro questionamento, que trata da possibilidade de a municipalidade continuar pagando seus servidores com base na Lei federal nº 14.434/2022, apesar da decisão cautelar em sede da ADI 7222, assiste razão à CGM em sua resposta. Conforme ponderado, esta Corte de Contas já se manifestou em sede de consulta com força normativa acerca da necessidade de que aumentos salariais sejam instituídos por meio de lei específica:

“Ou seja, a mera previsão da modificação do piso salarial de agentes públicos pela lei nacional que regulamentou o piso remuneratório de agentes públicos de saúde não supre a exigência de alteração da respectiva remuneração por lei específica, remuneração esta que somente pode ser regulada mediante o devido processo legislativo municipal.

O aumento salarial pretendido depende de lei específica cujo processo legislativo deve ser deflagrado pelo chefe do poder executivo local, devidamente instruído, ou seja, acompanhado da demonstração do impacto financeiro e orçamentário do aumento de despesa (LRF art. 16, I), da demonstração da adequação orçamentária e compatibilidade da despesa criada, (LRF art. 16, II), enfim, cumprimento todos os requisitos previstos nos artigos 17 até 21 da Lei Complementar 101/2000.” (TCE/PR – Consulta nº 22707/21 – Acórdão nº 3248/21 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães)

Assim, além da necessidade de instituição por lei própria, de iniciativa do chefe do poder executivo local, tal deverá cumprir todos os requisitos previstos nos arts. 16 a 21, da Lei Complementar nº 101/00, tais como: estar acompanhada da demonstração do impacto financeiro e orçamentário do aumento da despesa (LRF, art. 16, I), da demonstração da adequação orçamentária e compatibilidade da despesa criada (LRF, art. 16, II), dentre outros.

Posto isto, o terceiro quesito pode ser respondido nos seguintes termos:

3. É possível ao ente municipal, em juízo de oportunidade e conveniência, com fundamento em sua situação financeira específica, promover a complementação do vencimento de seus servidores com fundamento na Lei Federal nº 14.434/2022, apesar da decisão cautelar no âmbito da ADI 7222?

Resposta: Não é possível realizar os citados pagamentos com base na lei federal nº 14.434/2022, a qual encontra-se suspensa. Porém, é possível que o ente subnacional edite legislação local para fixar o valor do piso da categoria, desde que cumpridos os requisitos legais, conforme disposto no Acórdão nº 3248/21-Tribunal Pleno.

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral de Contas entende que os quesitos atinentes à presente consulta devem ser respondidos no seguinte sentido:

1. A suspensão determinada pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 7222, do pagamento do piso nacional dos profissionais da Enfermagem, estabelecido pela Lei nº 14.434/2022, aplica-se aos municípios que já tenham efetuado o pagamento anteriormente à decisão?

Resposta: Sim. Os efeitos da cautelar concedida na ADI 7222 possuem eficácia *erga omnes* e *ex nunc*, aplicando-se, inclusive, aos municípios que tenham efetuado o pagamento antes da suspensão da normativa.

2. A suspensão do pagamento do piso nacional fixado pela Lei nº 14.434/2022, caso tenha havido pagamento anterior à decisão do STF, implica ofensa ao 7º, inciso VI da Constituição Federal?

Resposta: Não, considerando que a normativa citada se encontra suspensa e terá sua (in) constitucionalidade apreciada apenas quando do julgamento do mérito da ADI.

3. É possível ao ente municipal, em juízo de oportunidade e conveniência, com fundamento em sua situação financeira específica, promover a complementação do vencimento de seus servidores com fundamento na Lei Federal nº 14.434/2022, apesar da decisão cautelar no âmbito da ADI 7222?

Resposta: Não é possível realizar os citados pagamentos com base na lei federal nº 14.434/2022, a qual encontra-se suspensa. Porém, é possível que o ente subnacional edite legislação local para fixar o valor do piso da categoria, desde que cumpridos os requisitos legais, conforme disposto no Acórdão nº 3248/21-Tribunal Pleno.

**É o parecer.**

Curitiba, 27 de fevereiro de 2023.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas