

Piso salarial da enfermagem, procedimento e comprometimento

Um dos pontos apresentados como tema de interesse desta recém-inaugurada coluna foi a crescente informativo e o controle judicial do processo legislativo.



Renê Braga
advogado e professor

Menos de duas semanas após a estreia este espaço, [decisão do Tribunal](#)

[Pleno do STF](#) referendou, por maioria, medida cautelar que suspendeu os efeitos da Lei 14.434/2022, que instituiu o piso salarial nacional dos profissionais de enfermagem.

A citada decisão reaviva as discussões sobre a [legislação baseada em evidências empíricas](#) e a atividade política do Poder Judiciário, uma vez que a ADI 7.222 levantou tese de inconstitucionalidade (entre outros argumentos) em função do descumprimento do dever de justificação no processo legislativo, sendo este o argumento central utilizado pelo ministro Luis Roberto Barroso para fundamentar o deferimento de cautelar que suspendeu os efeitos da Lei 14.434/2022.

Interessante notar que a decisão ultrapassa, portanto, a discussão sobre o direito posto, com foco no controle procedimental da legislação, indo além do controle judicial com enfoque formal ou regimental, mais comum.

O controle judicial da atividade legislativa com base na qualidade das deliberações é, há muito, objeto de crítica. No Brasil, os argumentos mais fortes em desfavor dessa modalidade de controle são a ausência de previsão constitucional, o desrespeito à separação dos poderes e o risco que controle dessa natureza representa à própria legitimidade da função legislativa.

Ainda sobre a legitimidade das decisões, [Jeremy Waldron](#) (merecem nota os textos "*Law and Disagreement*" e "*The Core of the Case Against Judicial Review*") fixa as bases para o argumento de que os parlamentos não estão subordinados às análises de custo-benefício ou outras ponderações de ordem técnica realizadas para subsidiar as deliberações. Nesse sentido, é o Poder Legislativo o local adequado para enfrentamento dos dissensos políticos e tomada de decisão e a legitimidade da conclusão advém justamente da observância do processo legislativo para que se chegue à decisão.

Voltando à decisão cautelar em comento, esta determinou a suspensão dos efeitos da Lei até que sejam esclarecidos impactos sobre i) a situação financeira de estados e municípios, ii) a empregabilidade e iii) a qualidade dos serviços de saúde.

Os pontos que carecem de esclarecimentos são, portanto, análises acerca do impacto da legislação aprovada, apontando que o ministro Barroso concordou com a linha defendida na inicial de que houve falha no dever de justificação no processo legislativo, e que tal deficiência é apta a determinar a suspensão dos efeitos da lei já em vigor.

Sobre esse ponto, pondera-se em que medida o questionamento imposto pelo Supremo Tribunal Federal não é consequência das próprias transformações que vêm ocorrendo no Poder Legislativo no sentido de valorizar a verificação de evidências como requisito de legitimidade para decisões legislativas.

Mesmo nos casos mais alinhados ao pensamento de Waldron, que indicam a observância ao procedimento como fonte da legitimidade das normas produzidas pelo Parlamento, não se pode negar que a utilização de instrumentos como a análise de impacto legislativo e a utilização de evidências empíricas qualificam o debate político.

Nota-se um esforço tanto do poder executivo quanto do poder legislativo no sentido de internalizar essas ferramentas à produção normativa brasileira, tanto na produção de leis quanto de regulamentos.

Tais esforços podem ser colocados em contexto quando atenta-se ao desejo, já antigo, do Brasil de aderir à OCDE (vide os Decretos 9.920/2019 e 10.109/2019), sinalização internacional de que o país está disposto a aderir aos costumes internacionais indicados como “boas práticas” pelos países membros da organização.

Seguindo essa linha, a necessidade de estimativa de impactos orçamentário e financeiro de todas as proposições legislativas apresentadas já foi colocada como um [requisito](#) pela presidência da Câmara, mesmo que tal iniciativa tenha sido parcialmente abandonada.

As iniciativas de avaliação legislativa, instituição de procedimentos ou metodologias acabaram se mostrando assistemáticas e inconstantes. O resultado é que cresce a consciência acerca da importância da metodologia de análise de impacto legislativo sem que cresça, proporcionalmente, o comprometimento do Congresso com a implementação dessas técnicas como requisitos da produção normativa.



Esse parece ser um dos casos em que meias medidas acabam sendo mais prejudiciais do que medida alguma.

A análise dos pareceres, despachos, justificações, declarações de voto e das próprias votações que levaram à aprovação do PL 2.564/2020 demonstram que havia grande vontade política para a aprovação do projeto. Nesse cenário, a aferição dos impactos da aprovação dos pisos salariais acabou sendo vista como um obstáculo a ser transposto para que a aprovação pudesse ocorrer o quanto antes.

Mesmo a tramitação da PEC 11/2022, que resultou na Emenda Constitucional nº 124 de 2022 foi no mesmo sentido, indicando em sua [proposta](#) que a emenda constitucional era necessária para evitar o risco de suspensão de eventual Lei do Piso Salarial pelo Judiciário em função de vício de iniciativa.

Esse fato é mencionado expressamente no [relatório do grupo de trabalho](#) criado com o objetivo de aferir os impactos da decisão. Em sua apresentação, o relator afirma que reconhece e apoia o projeto e que trabalhou para "dar celeridade em seu andamento, como forma de garantir, o quanto antes, a sua votação e aprovação".

Também em suas conclusões, o grupo de trabalho indica que há outros temas relevantes acerca dos impactos do piso salarial, mas que estes são alheios ao objetivo do relatório. O relatório indica expressamente que não buscou responder questões acerca da fonte dos recursos, da implantação de medidas mitigadoras dos impactos (reconhecendo-as como necessárias) e da necessidade de observar as desigualdades regionais na implantação destas.

Tais ponderações, em vez de afirmarem a suficiência do levantamento do impacto orçamentário apresentado em cumprimento ao disposto no artigo 113 dos ADCT, serviram para destacar a insuficiência dos levantamentos feitos.

De fato, o citado artigo 113 restringe-se à "estimativa do impacto orçamentário e financeiro". Não obstante, a insuficiência desse levantamento se mostra patente quando se atenta para as próprias ressalvas levantadas pelo grupo de trabalho às suas conclusões.

Nesse sentido, a tramitação de projetos dessa relevância requer uma honestidade metodológica levada às últimas consequências. Ou bem o Congresso assume que a decisão é política e que está sendo tomada por ser o Poder Legislativo o local legítimo para que escolhas como essa sejam tomadas, ou bem o Congresso encara a missão de realizar uma análise de impacto legislativa completa que responda às perguntas e questionamentos que fatalmente surgirão.

É passado o tempo das meias medidas.

Date Created

27/09/2022