



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO DA LEI Nº 14.434/2022

Nícolás Lobo Lobato, Daniel F Bretas, Patrícia Vieira Junker

[RELATO TÉCNICO] GT 2 Análise de Políticas Públicas

ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO DA LEI Nº 14.434/2022

Resumo:

O presente artigo tem por objetivo realizar a análise de impacto legislativo da lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, que alterou a lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, a qual teve por objetivo instituir piso salarial nacional para os seguintes profissionais: enfermeiro, técnico de enfermagem, auxiliar de enfermagem e parteira. Tal análise tem como fundamentos o estudo, através de um conjunto de práticas, de toda a gama de leis e atos normativos. Não obstante tais demandas serem oriundas do Poder Legislativo, tal prática pode ser estendida aos atos do Poder Executivo e Judiciário. Para conseguir seus objetivos, o trabalho partirá para a identificação do contexto de atuação da norma, procurando identificar problemas e objetivos abordados. Em seguida, realizará análise de seus impactos, propondo-se alternativas à legislação. Após, caminhará para o acompanhamento e avaliação dos efeitos da norma. Por fim, em sua parte final, apresentar-se-á conclusões, sob o viés da análise de impacto legislativo.

Palavras-chave: Análise de impacto legislativo. Enfermagem. Análise. Repercussões..

Introdução

A análise de impacto legislativo tem por objetivo estudar e aprimorar, através de um conjunto de práticas, toda uma gama de leis e atos normativos, de modo a auxiliar os legisladores a realizarem decisões políticas economicamente eficientes. Não obstante tais demandas serem oriundas do Poder Legislativo, tal prática pode ser estendida aos Poderes Executivo e Judiciário, a fim de analisar se a legislação atenderá aos aspectos da efetividade, eficácia e eficiência.

Neste trabalho, pretende-se realizar a avaliação da lei nº 14.434/2022, a qual teve por objetivo instituir piso salarial nacional para os seguintes profissionais: enfermeiro, técnico de enfermagem, auxiliar de enfermagem e parteira.

Para conseguir seus objetivos, o trabalho partirá para a identificação do contexto de atuação da norma, procurando identificar os objetivos e problemas abordados. Em seguida, prosseguir-se-á para a análise de seus impactos, com posterior sugestão de alternativas. Após, realizar-se-á o acompanhamento e avaliação dos efeitos da norma.

Por fim, em sua parte final, apresentar-se-á conclusões, sob o viés da análise de impacto legislativo e antecedentes político-administrativos, diagnóstico do problema público, objetivo da política/programa/ação/intervenção;

Identificação do contexto de atuação da norma

A lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, tem por objetivo geral a alteração da lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem e outras providências, e, enquanto objetivo específico, a instituição de piso salarial mínimo aos

enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, com vínculos privados ou públicos no sistema de saúde.

Conforme justificção, o problema abordado pela legislaço é de nacionalizar o piso salarial em questõ, tendo por causa subjacente a necessidade de promoço e valorizaço das categorias, sobretudo após a pandemia provocada pelo novo coronavírus, a fim de corrigir a disparidade salarial existente entre elas e os médicos.

Neste sentido, preocupou-se o legislador com a defasagem salarial dos integrantes de sobreditas categorias, resultando-se em possível evasão de profissionais e na precarizaço da prestaço de serviços correspondente.

Direciona-se, por fim, aos contratantes de enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, submetidos ao regime da Consolidaço das Leis Trabalhistas, bem como à Uniõ, Estados, Municípios, autarquias e fundaçoes, diante do exercício destas funções, por servidores públicos civis.

Análise dos impactos

De acordo com o grupo de trabalho formalizado no âmbito da Câmara dos Deputados, para a elaboraçõ da legislaço em análise, foi realizado estudo de estimativa de impacto do piso salarial a ser instituído, com custo direto de 16 bilhões de reais por ano.

Também constatado que, no contexto público, quase a totalidade dos profissionais encontra-se vinculada a entes subnacionais e, quanto à rede conveniada do SUS, os profissionais são responsáveis por 50% dos atendimentos de média complexidade e 70% dos de alta complexidade.

No entanto, vislumbra-se a inadequaço do estudo realizado, diante da ausência de análise de viabilidade da implementaçõ da medida regulamentada. Constata-se que não foram analisados os impactos reais sobre a qualidade e a quantidade da prestaço dos serviços de saúde, bem como desconsiderada a atribuico constitucional de autogestõ dos entes subnacionais.

Neste contexto, de acordo com as consideraçoes e argumentos colacionados pelos proponentes da Açõ Direta de Inconstitucionalidade n. 7222 MC/DF, entre 19 e 23 de agosto do corrente ano, foram entrevistadas 2.511 instituiçoes hospitalares privadas, visando o conhecimento das medidas a serem adotadas, para o correspondente cumprimento dos pisos salariais.

Neste diapasõ, tais instituiçoes informaram que 77% delas terão de reduzir o corpo de enfermagem; 65% terão de reduzir o quadro de outras áreas; 51% terão de reduzir o quantitativo

de leitos. Lado outro, estimados, como desdobramento do impacto financeiro da legislação, a demissão de 80 mil profissionais de enfermagem e o fechamento de 20 mil leitos no país.

Quanto às diferenças regionais, a título de exemplo, mencionaram que no Estado de São Paulo seria necessário o acréscimo de 10% para se atingir o piso nacional referente aos enfermeiros, enquanto, no Estado da Paraíba, haveria uma evolução de 131%. Quanto aos técnicos de enfermagem, os respectivos percentuais ficariam em 40% e 186%.

Ademais, quanto aos entes subnacionais, muito embora exista expressa possibilidade de instituição de piso salarial, nos termos do artigo 7º, V, CF/1988, sua extensão aos demais entes federativos, bem como sua aplicabilidade aos correspondentes regimes estatutários, tem de ocorrer também por disposição constitucional.

Neste cenário, a posterior tentativa de constitucionalização, por intermédio da Emenda Constitucional nº 124, de 2022, não é medida suficiente para superar o vício processual legislativo.

Além disso, a legislação desconsidera as autonomias administrativas e financeiras dos entes subnacionais, cuja violação do artigo 18, Constituição Federal/1988 impacta no pacto federativo estabelecido, bem como nas disposições do artigo 169, §1º:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

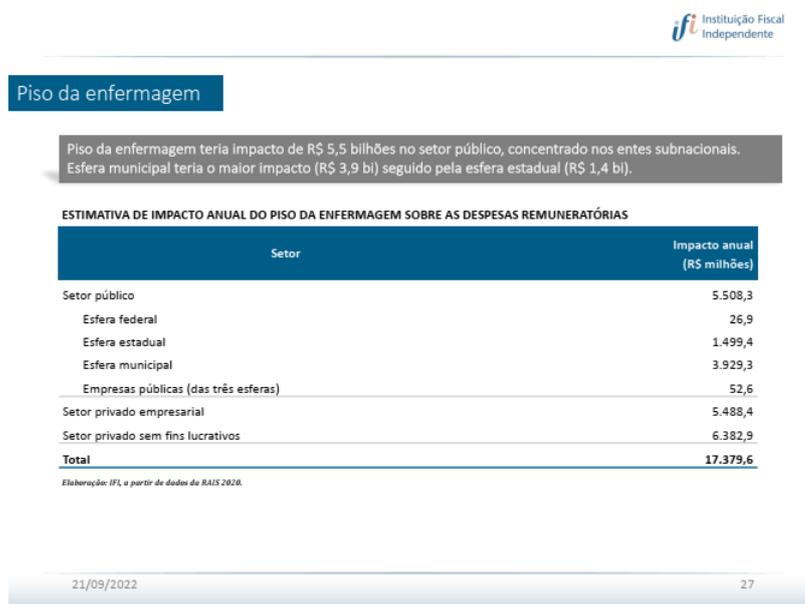
§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Ainda no espectro público, de acordo com relatório produzido pelo Instituto Fiscal Independente, o piso em questão teria impacto de 5,5 bilhões, concentrado nos entes subnacionais – 3,9 bilhões aos Municípios e 1,4 bilhões aos Estados.(COURI, [s.d.]).

Figura 1 - Estimativa de impacto anual do Piso da Enfermagem sobre as despesas remuneratórias



Fonte: Instituição Fiscal Independente - Senado Federal.

Constata-se, portanto, efeitos adversos provocados pela legislação em comento, diante do risco de demissão em massa ou de redução do quantitativo de profissionais de saúde, de fechamento de unidades hospitalares, de rescisão de contratos de unidades hospitalares credenciadas no Sistema Único de Saúde, bem como do desatendimento pelos entes subnacionais das disposições constitucionais e legais relacionadas aos equilíbrios fiscais das contas públicas, desdobrando-se, por fim, na redução da qualidade dos serviços prestados.

Em sede de análise econômica da lei nº 14.434/2022, vislumbra-se o custo de oportunidade enquanto desdobramento, cuja política pública formulada, diante da ausência de compensação entre ganhadores e perdedores, não produz o valor público pretendido.

Deste modo, a medida pretendida produz uma falha de governo, considerando que a decisão política posta produzirá alto custo de transação, gerando distorções econômicas e sociais maiores que as que se propôs a resolver.

Desenvolvimento de proposições alternativas

Inicialmente, a fim de analisar a pertinência da propositura, propõe-se os seguintes cenários: i. não proceder ao aumento pretendido; ii. buscar fontes diversas de financiamento; iii. aumento escalonado; iv. aumento proposto, porém, sem fontes de financiamento.

Ato contínuo, vislumbra-se que a primeira opção não é o melhor cenário, diante da relevância social do problema que deu origem à propositura legislativa. Quanto ao aumento

escalonado, seria uma solução possível, mas que poderia se desencontrar com o planejamento estratégico de longo prazo. Já em relação ao aumento pretendido, porém sem busca de fonte de financiamento, haveria o impeditivo jurídico quanto à imposição do teto de gastos. Por fim, quanto à busca de fontes diversas de financiamento, vislumbra-se ser a solução encontrada.

Neste sentido, e em razão do questionamento judicial realizado por intermédio da ADI nº 7222 MC/DF, elenca-se as alternativas propostas, visando a compensação dos custos estimados após a produção legislativa: i. PLP 7/2022, que aloca recursos financeiros da saúde para o correspondente custeio dos pisos salariais pelas Santas Casas; ii. PLP 44/2022, que possibilita a realocação pelos entes subnacionais de recursos destinados a outros programas da área da saúde, no contexto de combate do novo coronavírus, até o fim de 2022; iii. revisão da tabela do Sistema Único de Saúde, defasada há 17 anos; iv. utilização de emendas de relator, oriundas do orçamento secreto; v. uso de 1,5% do Fundo Nacional da Saúde; vi. destinação de parcela de arrecadação sobre os jogos de azar, tendo, por conseguinte, de aumentá-la de 4% para 12%; vii. destinação de 3,5% da tributação com exploração mineral..

Acompanhamento e avaliação

Como mencionado, proposta a ADI nº 7222 MC/DF em desfavor da lei nº 14.434/2022, cuja decisão cautelar proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso suspendeu seus efeitos, em sua conclusão, realiza as seguintes determinações:

60. Diante do exposto, concedo 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).

61. 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.

Deste modo, percebe-se a preocupação do órgão julgador com a necessidade de se analisar previamente as decisões políticas que efetivem intervenções estatais, para que os correspondentes custos de transação sejam devidamente compensados, e, ao fim, o valor

público pretendido seja viabilizado sem a existência de efeitos adversos.

Trata-se de decisão consoante à boa regulação e à necessidade de se analisar previamente os impactos produzidos pela decisão política. É dizer, muito embora toda regulação produza efeitos, a boa regulação potencializa os benefícios esperados e diminui a extensão dos efeitos indesejados, pelo mecanismo da compensação.

Enquanto instrumental, imperioso o atendimento dos mecanismos de legística, em ambos os aspectos formal e material. Pela perspectiva formal, é necessária a boa comunicação legislativa, quando da produção da legislação. Pela perspectiva material, é necessária a avaliação dos impactos da produção legislativa, do nível de efetivação dos objetivos intencionados, bem como dos resultados obtidos com seu surgimento no mundo jurídico.

Recomendações

Com o presente trabalho, buscou-se evidenciar a relevância da análise de impacto legislativo para o Estado Democrático de Direito, utilizando-se o instrumento para avaliação da lei nº 14.434/2022.

Uma vez sendo classificada como ferramenta de análise econômica de legislação, a análise de impacto legislativo permite que os legisladores produzam decisões políticas economicamente eficientes, de modo a evitar posteriores questionamentos judiciais.

Em havendo produção de custos, é importante a construção de compensações, de modo que os benefícios gerados não gerem distorções econômicas e sociais.

É preciso, portanto, que a regulação possua bases legais e empíricas, com ressonância adequada em outras medidas legislativas e políticas governamentais, implementações justas e transparentes e, por fim, a produção do valor público pretendido.

Como verificado no presente trabalho, o mecanismo contribui para a conformidade da produção legislativa nacional, notadamente nas inovações que buscam a resolução de casos complexos, tais como a devida remuneração das categorias consubstanciadas na legislação em comento.

Verificou-se que a ausência de adequada prévia análise de impacto legislativo da Lei nº 14.434/2022, com a propositura de medidas de compensação dos custos, diante dos benefícios pretendidos, poderá produzir efeitos adversos, de modo a precarizar a prestação dos serviços de saúde.

Como desdobramento, realizado o correspondente questionamento judicial, cuja decisão cautelar proferida na ADI nº 7222 MC/DF é consonante à necessidade de se atentar à boa regulação e aos instrumentais de legística – preocupou-se com os efeitos adversos e possíveis

custos de oportunidade da lei nº 14.434/2022, impondo, ao final, o uso *a posteriori* da análise de impacto legislativo..

Referências

BRASIL. Lei nº 14.434/2022. 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. DOU de 5.8.2022.

BRASIL. Lei nº 7.498/1986. Dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem, e dá outras providências. DOU de 26.06.1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<<https://www.camara.leg.br/noticias/847821-projeto-institui-piso-salarial-nacional-para-os-profissionais-da-enfermagem/>> Acessado em 12/10/2022, às 14:22.

_____ <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353246152&ext=.pdf>> Acessado em 12/10/2022, às 14:36.

COURI, D. Contas Públicas no Brasil: Situação atual e desafios para o futuro. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/contas-publicas-no-brasil-situacao-atual-e-desafios-para-o-futuro/view>>. Acesso em: 23 out. 2022.