



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Müller Eduardo Dantas de Medeiros

**Congresso Nacional, políticas públicas
e análise de impacto legislativo:
por decisões legislativas mais legítimas.**

Brasília
2022



Müller Eduardo Dantas de Medeiros

**Congresso Nacional, políticas públicas
e análise de impacto legislativo:
por decisões legislativas mais legítimas.**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientador(a): Prof^a. Dr^a. Fabiana de Menezes Soares

Brasília
2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Müller Eduardo Dantas de Medeiros

**Congresso Nacional, políticas públicas
e análise de impacto legislativo:
por decisões legislativas mais legítimas.**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em 05 de dezembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Fabiana de Menezes Soares
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Senado Federal



**Congresso Nacional, políticas públicas
e análise de impacto legislativo:**
por decisões legislativas mais legítimas.

Müller Eduardo Dantas de Medeiros



Agradecimentos

Primeiramente, e sempre, a minhas duas avós, Maria e Rita, motivo de tudo.

A Ivanessa, pelo regozijo do amor e da vida compartilhada.

A minha mãe, pela confiança inabalável. A primas, primos, irmãs e irmãos, amigas e amigos.

À Professora Fabiana, pelas ricas sugestões sobre os rumos do trabalho e referências de leitura e pela percuciente análise revisora, que conduziram a pesquisa a maiores amplitude e profundidade.

Ao Prof. Rafael, pela participação na banca avaliadora, com pertinentes e bem-vindas recomendações, que possibilitaram a produção de um texto final mais acertado.

A todo o pessoal do Instituto Legislativo Brasileiro, pela prestatividade e atenção nesses longos e intensos meses – em especial a Beatriz e César e ao coordenador do curso, Victor Pinheiro, pelo exemplo de profissional e ser humano.

Ao Senado Federal, pela inestimável oportunidade.



RESUMO

Avaliação de políticas públicas e análise de impacto legislativo são temas que encontram diversas zonas de confluência, sobretudo quando observados da perspectiva do Poder Legislativo. Esta pesquisa objetivou analisar a adoção da avaliação de impacto legislativo como instrumento de amadurecimento das decisões legislativas do Congresso Nacional sobre políticas públicas. A estratégia metodológica utilizada foi o estudo de caso, para uma análise de natureza qualitativa do tipo descritivo, com dados obtidos em fontes oficiais abertas. No referencial teórico, examina-se a literatura sobre avaliação de políticas públicas e análise de impacto legislativo. Explora-se também a legislação federal sobre a avaliação de políticas públicas e a utilização da análise de impacto legislativo na formulação de políticas públicas pelo Congresso. A seguir, analisam-se os procedimentos legislativos por trás da implementação do piso salarial nacional dos profissionais da enfermagem. Conclui que, embora os resultados apontem para uma resistência cultural à internalização dos institutos pelo Legislativo federal, sua efetiva adoção poderia reduzir as tensões orçamentárias e atributivas entre o governo nacional e os entes subnacionais, decorrentes da elaboração normativa federal. O estudo de caso revela que a instituição da política analisada se desviou dos ditames da ciência da legística, apesar de o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal e os Grupos de Trabalhos da Câmara serem mecanismos aptos a favorecer a cadeia de insumos informacionais.

Palavras-chave: Análise de impacto legislativo. Avaliação de políticas públicas. Congresso Nacional.



ABSTRACT

Public policy evaluation and legislative impact assessment are themes with several confluence areas, especially when observed from the Legislative Branch's perspective. This research aimed to analyze the adoption of legislative impact assessment as an instrument for maturation of legislative decisions on public policies taken by the Brazilian National Congress. The methodological strategy used was the case study, with a qualitative and descriptive analysis of data obtained from open official sources. In the theoretical framework, it examined the literature on public policy evaluation and legislative impact assessment. The work explores the federal legislation on public policy evaluation, as well as the use of legislative impact assessment for the Congress during public policy formulation process. It also analyzes the legislative procedures behind the implementation of the national salary floor for nursing professionals. It concludes that, although the results point to a Federal Legislative Branch's cultural resistance to legislative impact assessment and public policy evaluation, their effective institutionalization could reduce attributive and budgetary tensions between the national government and the subnational entities, as possible outcomes of federal regulations. The case study reveals the analyzed policy was created disregarding the Legistics Science's dictates, although the Remote Deliberation System of the Federal Senate and the Working Groups of the Deputies Chamber were considered mechanisms able to favor the chain of informational inputs.

Keywords: Legislative impact assessment. Public policy evaluation. National Congress.



Sumário

1. Introdução.....	10
2. Referencial teórico.....	15
2.1. Avaliação de políticas públicas	15
2.2. Análise de impacto legislativo	20
3. Avaliação de políticas públicas na legislação federal	22
4. Análise de impacto legislativo na formulação de leis sobre políticas públicas pelo Congresso Nacional	24
5. A instituição do piso salarial nacional dos enfermeiros.....	28
5.1. Sistema de Deliberação Remota – SDR do Senado Federal.....	29
5.2. PL nº 2.564/2020 no Senado Federal	31
5.3. PL nº 2.564/2020 na Câmara dos	34
5.4. A (in)constitucionalidade do PL nº 2.564/2020.....	38
6. Considerações Finais	40



1. Introdução

Quando passou a assumir, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, funções de provedor das necessidades gerais da sociedade, o Estado adquiriu novas e mais abrangentes feições. O aumento da demanda social pela implementação de políticas de bem-estar teve como outra face o crescimento exponencial do tamanho e do papel da máquina pública. Nesse novo contexto, o Estado intervencionista passou a ser responsável pelo fornecimento de serviços de saúde, educação, transporte, moradia etc., ao que se somou o fortalecimento de outras políticas públicas, mormente as de caráter redistributivo.

Por envolverem relações jurídicas das mais variadas naturezas e com os mais diversos atores, a assunção dessas novas funções estatais exigiu e tem exigido a produção de novos arcabouços normativos, os quais se encontram em permanente transformação, na tentativa de acompanhar o aumento da complexidade das demandas sociais. Entretanto, a ideia positivista-legalista do poder da lei progressivamente dominou a cena pública de forma tão completa e incontestada que, diante de qualquer desafio social, a primeira reação – de juristas e leigos – passou a ser a requisição de uma “lei” – na vã ilusão de que a força do Estado, por si só, seja capaz de solucionar a questão (PRETE, 2017).

Entretanto, há algumas décadas, já se percebe que esse fenômeno vem produzindo impactos negativos relevantes, tanto no mundo jurídico (contexto de inflação legislativa, fragmentação regulatória e instabilidade jurídica), como nas contas públicas (demandas públicas maiores que a capacidade orçamentária) e – em decorrência direta dos anteriores – na esfera política (recrudescimento da disputa de competências entre os Poderes).

A descontrolada proliferação de normas jurídicas torna cada vez mais árduas as tarefas do intérprete e do aplicador de leis. Sob tal cenário, cada nova proposta de incremento normativo precisa ser cuidadosamente analisada, a fim de evitar incoerências lógicas ou sistêmicas, as quais têm como resultado último a inefetividade dos direitos que se pretende garantir (BENTHAM, 1843). O excesso de normas gera antinomias reais, não sanáveis pelos critérios cronológico, hierárquico e de especialidade, ou seja, não passíveis de resolução no plano do ordenamento jurídico (SOARES, 2007).



Essa situação de caos normativo e institucional transborda para a interface com o usuário dos serviços da Administração Pública. As dificuldades burocráticas marcadas por vários processos e órgãos com responsabilidades sobrepostas criam o ambiente propício para a naturalização da corrupção. A *qualidade*, a *inteligibilidade* das leis e a sua pertinência à realidade da vida social podem determinar o desenvolvimento ou a estagnação de uma sociedade. O cenário descrito até aqui demonstra a perda da *efetividade das leis*, levando, por consequência, à *deslegitimação do poder legiferante do Estado* perante a sociedade (MATA; BRAGA, 2017). Aos poucos, vem se fortalecendo a convicção de que legislar melhor não significa produzir mais leis, e sim um ordenamento jurídico mais racional, coeso e coerente.

Esse cenário tem ocasionado uma remodelação dos conceitos de representação política e soberania popular, que influenciam a hermenêutica constitucional sobre os procedimentos de elaboração das leis. Pinheiro (2022) destaca o posicionamento recente do Supremo Tribunal Federal acerca da existência de uma dimensão principiológica do processo legislativo, a qual demandaria uma análise que transcenda ao princípio majoritário, para abarcar igualmente os princípios da igualdade política, participação social, publicidade, deliberação, entre outros. Critérios externos – econômicos, sociais, culturais etc., e não mais apenas jurídicos – ao “mundo da lei” se tornam indispensáveis à aferição a validade das normas. A inclusão social e a cidadania emancipatória, considera Soares (2002), dependem sobremaneira dessa transparência e acesso universal à informação. Diante dessa conjunção de fatores, a legislação responsável do século XXI, que lida com problemas complexos de uma sociedade paulatinamente mais complexa, precisa ser pensada com labor científico, sem descuidar, por óbvio, de seu inerente caráter político, tendo em vista que

Regulações que são demasiadamente onerosas, complexas, ou não práticas podem prejudicar mais que melhorar o bem-estar público, através da desaceleração do crescimento econômico, reduzindo a cooperação pública e aumentando os custos administrativos. (OCDE, 1994, p. 7).

Essas demandas das sociedades modernas têm levado a que cada vez mais holofotes sejam postos sobre a *ciência da legislação* (ou *legística*) –



ciência dedicada ao estudo dos atos normativos, desde a sua concepção, na constatação da necessidade de legislar, passando pela sua vigência até a pós-vigência, abrangendo a análise da percepção da lei pelos destinatários e a avaliação dos impactos produzidos.

Ramo “técnico” dessa ciência, a *legística formal* analisa as leis como sistemas de comunicação, formulando princípios voltados ao aperfeiçoamento dos textos legais. Já a *legística material*, tronco “metodológico” da legística, se dedica a estudar as etapas do processo de “fabricação” das leis, subsidiando-as com ferramentas, processos e técnicas que visam incrementar a eficácia e a eficiência normativas (MORAND, 1999), entre as quais tem se destaca a *avaliação de impacto legislativo* – AIL.

Essa forma de avaliação vem sendo progressivamente adotado como atividade essencial ao processo de elaboração das leis, nas últimas décadas e em todas as partes do globo. Através da AIL, promove-se a transparência da atividade legiferante, por meio da apresentação dos elementos justificadores da decisão estatal. De uma maneira geral, a utilização desse instrumento encontra previsão nos regimentos internos do parlamento, ou de maneira residual, em leis. A Suíça, com longa experiência na implementação do instituto, foi um dos primeiros e poucos países a alçá-lo ao patamar constitucional (MADER, 2003) – seletor time ao qual recentemente se juntou o Brasil, após a promulgação da Emenda Constitucional EC109, em março de 2019.

A União Europeia e os países membros da OCDE há já alguns anos vêm implementando a análise de impacto legislativo como estágio necessário à deliberação sobre as políticas públicas mais importantes para suas populações (OCDE, 2021). Analisando os casos de Canadá e Reino Unido, Kässmayer (2017) destaca que, nesses países, a elaboração de políticas públicas e das leis de maior relevância nacional contam com um alto grau de comprometimento com o planejamento legislativo e com uma atuação decisiva do Poder Executivo.

Na literatura estrangeira, não por mera coincidência, destacam-se os trabalhos produzidos nos países onde a implementação do instituto encontra maior maturidade, como França, Suíça, Alemanha, Canadá e Reino Unido. As pesquisas organizadas por Morand (1999) abordam diferentes perspectivas e desenvolvem novos elementos destinados à otimização da implementação de ações de avaliação legislativa. Antes dele, Mader (1985; 2003) já oferecera suas



contribuições para o aperfeiçoamento da qualidade da legislação via técnicas de avaliação. Bernard Perret (2008) contribui de forma relevante para o amadurecimento do tema, ao focar suas pesquisas na cultura do resultado e na aprendizagem coletiva como mecanismos impulsionadores da avaliação de políticas públicas. Os estudos de Atienza (1997) se destacam pela atenção dada à exigência de racionalidade na elaboração das leis (abrangida a avaliação legislativa no nível de racionalidade teleológico), como requisito indispensável à sua legitimidade. Em Portugal, o trabalho de Caupers (2003) fomentou e solidificou a doutrina sobre a Metodica Legislativa, como o autor denomina o ramo da legística interessado na avaliação legislativa.

Ante o quadro apresentado, propõe-se um estudo tendo como **objeto de pesquisa** a utilização da AIL pelo Congresso Nacional, com foco no procedimento legislativo de elaboração de políticas públicas.

Destarte, a pesquisa buscou responder ao seguinte problema: **a avaliação de impacto legislativo vem sendo utilizada como instrumento de amadurecimento das decisões legislativas sobre políticas públicas tomadas pelo Congresso Nacional?**

A escolha do tema se justifica pela importância e pelo potencial reformador que a AIL oferece para um país em vias de desenvolvimento inserido na onda globalizante, cujas regras no mais das vezes priorizam valores econômicos dos países desenvolvidos em detrimento da dignidade da vida humana no hemisfério desfavorecido.

Os desafios orçamentários a serem enfrentados pelos próximos governos – certamente majorados após os substanciais gastos públicos decorrentes da implementação das medidas previstas na Emenda Constitucional nº 123, de 2022 –, reforçam o papel capital que o tema assumirá em nossa sociedade nos próximos anos.

Nada obstante o recente recrudescimento das pesquisas acadêmicas nacionais a respeito da temática, parece encontrar dificuldades em florescer no Poder Legislativo federal um pensamento voltado à efetiva implementação da análise de impacto da atividade legiferante. Apesar dos esforços despendidos pelo Congresso Nacional e pelo Governo Federal para melhorar a qualidade das normas elaboradas no país, a AIL ainda não vem sendo aplicada de maneira cotidiana e sistematizada.



Caso emblemático que corrobora essa afirmação foi a instituição do piso salarial nacional dos enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem e das Parteiras. O longo roteiro processual percorrido – com a aprovação de várias proposições, incluindo emendas constitucionais –, em ambas as Casas, até que se chegasse a uma decisão legislativa aceitável acerca das condições de implementação do piso (valores, formas de financiamento etc.) revela ser indispensável um rápido e substancial fortalecimento da cultura.

A ideia de implementação de um mínimo salarial digno a esses indispensáveis trabalhadores da saúde ganhou impulso com o reconhecimento social generalizado pelos esforços empreendidos no combate à pandemia da Covid-19. Ao se colocarem na linha de frente do enfrentamento ao vírus, os profissionais da enfermagem conseguiram impor sua pauta na agenda legislativa, de modo que, em 12 de maio de 2020, o Senador Fernando Contarato apresentou à Mesa do Senado Federal o Projeto de Lei nº 2.564/2020, propugnando a fixação do referido piso nacional para todos os profissionais – públicos ou privados – da área. O caso é emblemático no que se refere à análise de impacto legislativo tanto pela forma como essa ferramenta (não) foi empregada no Senado Federal como pela opção técnica adotada pela Câmara dos Deputados, como pretendemos demonstrar adiante.

Nesse sentido, a presente pesquisa teve como objetivo geral **analisar a adoção da avaliação de impacto legislativo como instrumento de amadurecimento das decisões legislativas sobre políticas públicas tomadas pelo Congresso Nacional.**

Para tanto, foram percorridos os seguintes objetivos específicos:

- a) evidenciar a avaliação de políticas públicas como etapa do ciclo da política pública e analisar seu emprego pelo ordenamento jurídico nacional;
- b) documentar a análise de impacto legislativo como ferramenta da legística material indispensável à elaboração legislativa;
- c) examinar a utilização da análise de impacto legislativo pelo Congresso Nacional na formulação das leis sobre políticas públicas; e



- d) analisar os procedimentos legislativos promovidos pelo Congresso Nacional para a instituição do piso salarial nacional dos profissionais da área da enfermagem.

A estratégia metodológica adotada para a consecução dos objetivos descritos foi o estudo de caso. Aplicado à pesquisa jurídica, essa estratégia pode ser útil à detecção de variados tipos de problemas organizacionais, gerando resultados capazes de contribuir para a compreensão e o aperfeiçoamento das instituições, programas sociais ou sociojurídicos (Nicácio; Dias; Gustin, 2020).

A análise desenvolvida foi de natureza qualitativa, do tipo descritivo, por descrever e interpretar uma parte da realidade. Os dados secundários foram provenientes de fontes oficiais sobre normas legais e proposuras legislativas. Os dados e informações utilizados constam dos sites oficiais dos órgãos máximos dos três Poderes da República: Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Supremo Tribunal Federal.

A próxima seção se destina a esclarecer o referencial teórico por traz do impulsionamento da pesquisa, abordando com maior escrutínio a literatura sobre avaliação de políticas públicas e sobre análise de impacto legislativo. A seguir, investiga-se o que diz ordenamento jurídico brasileiro acerca da avaliação de políticas públicas. Na quarta seção, averigua-se o uso da análise de impacto legislativo para a formulação de leis sobre políticas públicas pelo Congresso Nacional. A penúltima seção, que antecede as considerações finais, debruça-se sobre o objeto do estudo de caso – a implementação do piso salarial nacional dos profissionais da enfermagem – perscrutando todo o procedimento legislativo percorrido pelo Projeto de Lei nº 2.564 nas duas Casas do Congresso, bem como as inconstitucionalidades que lhe foram apontadas.

2. Referencial teórico

2.1. Avaliação de políticas públicas

Uma pesquisa que almeje abordar o tema *avaliação de políticas públicas* não poderia prescindir de uma definição, ou melhor, uma delimitação sobre o que entende por *políticas públicas*. Nada obstante a ausência de uma



definição amplamente aceita sobre as características e o conteúdo dessas políticas, é fato que alguns elementos lhes são indiscutivelmente inerentes.

Para Müller e Suriel (2002), políticas públicas nada mais são que o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental. Afirmam que elas se apresentam como programa de ação governamental sobre determinado campo social, econômico ou geográfico, sob a forma de um conjunto de ações e regulações emanadas de um ou mais atores públicos.

Complementando algumas lacunas deixadas pela conceituação acima, Subirats e colaboradores (2008, p. 38) sugerem que uma política pública poderia ser definida como

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual um problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, com un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), em el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema em cuestión (beneficiarios finales).

Embora tampouco haja consenso sobre os elementos essenciais de uma política pública, entende-se que o rol elencado por Meny e Thoenig (1992) é suficiente para abarcar a imensa maioria delas. Os autores defendem que as políticas públicas são formadas necessariamente por cinco elementos: 1) um **conteúdo**, (mobilização de recursos – *inputs* – para gerar resultados – *outcomes*); 2) um **programa** (articulação relativamente permanente de ações e decisões); 3) uma **orientação normativa** (atos que traduzem uma diretriz, satisfazem interesses e portam certos valores); 4) um **fator de coerção** (oriundo da natureza autoritária do Estado); e 5) uma **competência social** (visam afetar a situação, os interesses e os comportamentos dos administrados).

Outras listas são bastante mencionadas na literatura, como a de Müller e Suriel (2002), que elencam oito elementos constitutivos de uma política pública, os quais em grande medida confundem-se com os apontados por Meny e Thoenig (1992). De acordo com aqueles autores, seriam oito os componentes de uma política pública – 1) solução de um problema público; 2) existência de



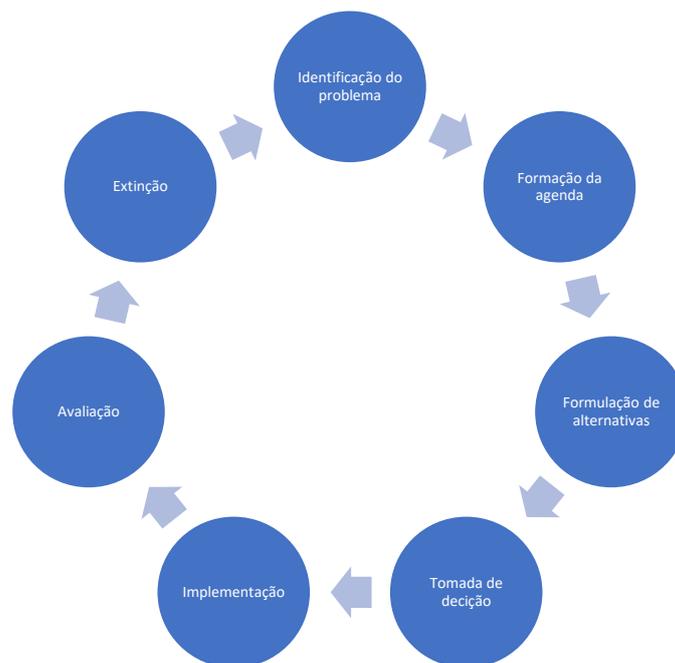
grupos-objetivo na origem de um problema público; 3) uma coerência intencional; 4) existência de diversas decisões e atividades; 5) programa de intervenções; 6) papel chave dos atores públicos; 7) existência de atos formais; e 8) natureza mais ou menos obrigatória das decisões e atividades.

Partindo de tais premissas e adotando-se uma abordagem mais generalizante para o presente estudo, delimita-se que constitui uma *política pública* todo conjunto coeso de decisões e ações do sistema político-administrativo direcionado a modificar uma determinada realidade social. A Presidência da República considera política pública “um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira” (BRASIL, 2018).

A evolução das pesquisas sobre a temática conduziu os estudiosos a compreender e interpretar as políticas públicas como uma espécie de “ser vivo social”, possuindo cada uma delas um ciclo de vida próprio, abrangendo desde sua concepção até sua extinção (JANN; WEGRICH, 2007). A esse “processo de vida” denomina-se *ciclo das políticas públicas*, constituído de sete etapas básicas – identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2013).

Figura 1. Etapas do ciclo de políticas públicas





Fonte: Adaptado de Secchi, 2013.

Importante salientar que essas etapas não se desenvolvem de forma sequencial e estanque. Antes ocorrem no mais das vezes de maneira simultânea ou mesmo conjunta, possibilitando o aprimoramento constante do processo. A análise cíclica das políticas públicas oferece ao pesquisador e ao implementador duas consideráveis vantagens. Primeiro, possibilita considerar a existência de “círculos de retroalimentação” ao largo de todo seu processo de vida. Segundo, reduz a complexidade dos métodos de análise, ao permite identificar, a cada etapa, os desafios e os atores envolvidos (SUBIRATS *et al*, 2008, p. 47).

Também é importante ressaltar que a análise de impacto não se limita à etapa de avaliação descrita no ciclo. Antes, ela aparece já na fase de planejamento (formulação de alternativas e tomada de decisão) – processo racional de ingerência na realidade da Administração Pública, visando ao atingimento de determinada conjuntura futura almejada (MEDEIROS, 2021). Análise ou avaliação de políticas públicas é uma forma de checagem sobre as intervenções realizadas ou pretendidas pelo Poder Público, envolvendo os aspectos da necessidade, validade, eficácia, eficiência e economicidade. Por meio dela, aplicam-se procedimentos e princípios para examinar o **conteúdo**, **implementação** ou **impacto** daquela política, de modo a propiciar uma melhor



compreensão de sua utilidade e do seu mérito. É o processo que permite a emissão de juízos de valor sobre os objetivos, atividades e resultados de uma ação, programa ou política do Poder Público. Apresenta, portanto, associado aos aspectos normativo e tecnicista, um eminente aspecto político. Seu amadurecimento e sua disseminação nas últimas décadas acompanham as ondas de “reformas modernizadoras” propostas pelo modelo gerencialista do Estado (FARIA, 2005).

Darlien (2001) identifica três funções básicas da avaliação de políticas públicas – informação, realocação e legitimação. A primeira visa garantir o fornecimento de melhores subsídios informacionais à sociedade e à Administração Pública acerca do objeto avaliado – prestigiando os princípios da publicidade e da transparência. Pela perspectiva da função realocativa, a avaliação de políticas públicas concorre para a afetação racional dos recursos públicos, ao fornecer elementos para o desenho ou aprimoramento de intervenções. Já a função legitimadora se refere ao potencial que os resultados das avaliações de políticas públicas possuem para a legitimação das decisões do Estado, ao passo que justificam teórica e tecnicamente as opções escolhidas. O estudo sobre uma política pública demanda a identificação dos processos, atores e argumentos implicados na definição de uma determinada situação fática como inaceitável e demandante da intervenção estatal.

Como dito acima, a avaliação de políticas públicas pode se dar em vários momentos do ciclo da política. Se realizada antes da implementação da política ou programa, é chamada análise *ex ante* (ou prospectiva), e tem por objetivo averiguar a validade do modelo causal que fundamenta o processo de elaboração daquela, e usa como critérios gerais de avaliação a eficácia, a eficiência, a efetividade, a pertinência e a economicidade (SUBIRATS, 2009). Quando a política já se encontra em fase de implementação, com resultados e impactos sociais já constatáveis, torna-se possível a avaliação *ex post* (ou retrospectiva), destinada a compreender o passado e explicar o presente, reconhecendo pontos de aprimoramento da política em curso¹.

¹ No Brasil, convencionou-se utilizar a expressão “análise” para denominar a avaliação prospectiva (ou *ex ante*), ao passo que a expressão “avaliação” restou mais afeita à atividade retrospectiva (ou *ex post*). Tal diferenciação terminológica, contudo, não é observada em outros países, que costumam adotar a mesma palavra para ambas as situações (por exemplo: *the avaluation, l'évaluation, la avaliación*).



No que atine ao Congresso Nacional, a análise *ex ante* das políticas públicas propostas pelo ou ao Poder Legislativo qualifica-se como elemento legitimador do impulso legiferante, haja vista que ela pressupõe a exposição dos fatores e relações lógicas que levaram à tomada da decisão política (EUROPEAN UNION, 2001). Esse aspecto torna-se ainda mais significativo numa conjuntura de limitações orçamentárias enfrentadas pelo Estado Social de Direito nas últimas décadas, em que a escassez de recursos públicos faz constantemente necessário o sopesamento de interesses e a ponderação dos resultados, como suscita o dilema do cobertor curto (*short blanket dilemma*).

2.2. Análise de impacto legislativo

A noção de análise de impacto² legislativo é mais restrita que a noção de avaliação de políticas públicas, visto que essa abrange todos os atos normativos, medidas e decisões estatais, emanadas de qualquer autoridade pública competente ao passo que aquela se limita aos impactos das leis propriamente ditas (MATA; BRAGA, 2017). Sob a exclusiva perspectiva da atuação do Poder Legislativo, no entanto, as definições se confundem, como se verá a seguir.

Atos normativos não podem ser considerados imposições políticas simbólicas, mas uma atividade com finalidade. Assumindo-se a premissa de que a normatividade estatal por vezes será a representação de interesses organizados, é preciso que o processo legislativo seja desenhado de forma a tornar compreensíveis e transparentes os motivos que pautam as escolhas dos atores políticos.

Uma das ferramentas que pode desempenhar esse papel dentro do contexto plural de um Estado Democrático de Direito é *análise de impacto legislativo*, técnica que busca descortinar as consequências das inovações legislativas no seio das relações jurídicas, econômicas e sociais. Trata-se de um instrumento de tomada de decisão que auxilia os formuladores de políticas públicas a desenhar as ações governamentais com base em critérios sólidos,

² Caupers (2003) ressalta a diferença entre *efeitos de impactos* da lei: enquanto aqueles correspondem às consequências pretendidas pelo legislador, estes se referem a todas as consequências da lei de fato observadas com a alteração da norma.



fundamentados em evidências concretas, voltadas para a satisfação de seus objetivos (MENEQUIN; BIJOS, 2016), com crescente importância no processo de elaboração das políticas de interesse da coletividade (RELATÓRIO MANDELKERN, 2000).

A análise de impacto legislativo também pode ser realizada antes ou depois (e mesmo durante) à implementação da norma. Realizada *ex ante*, busca prever as possíveis consequências (pretendidas ou não) em caso de adoção de cada uma das alternativas aventadas – incluindo aquela de não legislar. Para tanto, recomenda-se que o avaliador reúna a melhor informação disponível, de modo a compreender de maneira adequada a realidade sobre a qual se pretende intervir. Por sua vez, a avaliação *ex post* do impacto legislativo permite que se faça uma adequada revisão da legislação vigente, para fornecer “informações precisas quanto à eficácia e à oportunidade dos atos normativos, revelando as lacunas e outras insuficiências e permitindo a revisão determinar que ação pode ser levado a cabo” (RELATÓRIO MANDELKERN, 2000, p. 31).

O objeto da presente pesquisa se atrela, desse modo, à análise prospectiva³. Delley (2004) alerta que os métodos utilizados nesse tipo de análise se aplicam, por sua vez, a dados empíricos, observáveis, relativos a situações passadas. Ele reconhece que a extrapolação do passado para o futuro representa uma considerável dificuldade metodológica e que tal operação está sujeita a fortes variações interpretativas, com implicância direta na validade das soluções aventadas.

Mader (1991) afirma que uma avaliação pode se fundamentar essencialmente em três critérios – eficácia, eficiência e efetividade. O primeiro concerne à correlação entre a finalidade anunciada pelo legislador e os resultados observados. A eficiência se prende à contraposição entre os custos e os benefícios decorrentes da implementação da política. Já o critério da efetividade investiga a conformidade da conduta dos destinatários das normas ao modelo normativo proposto.

Mata e Braga (2017) trazem um apanhado de parlamentos nacionais que adotam avaliações de impactos para as legislações e proposições

³ Aliás, tendo em vista o momento do ciclo em que se encontra a política investigada – com pouco ou nenhum resultado já constatável –, ainda não foram possíveis a realização de avaliações *ex post*, sobre as quais o pesquisador possa se debruçar.



legislativas em tramitação nos seus parlamentos. Destacam os autores que, enquanto em alguns países essa atividade é incumbida aos próprios parlamentares, no âmbito das comissões (Canadá, Nova Zelândia e Polônia), em outros lugares ela é responsabilidade primária de órgãos técnicos atuantes junto ao Legislativo (União Europeia e Suécia), havendo também aqueles em que a análise *ex ante* constitui requisito de admissibilidade do exercício do poder de iniciativa legislativa, ficando a cargo do proponente da iniciativa regulatória (como na Noruega).

No Brasil, não há uma definição legislativa precisa sobre o órgão responsável pela aplicação da análise de impacto normativo, embora a literatura defenda que as comissões não somente representem o lugar de realização da avaliação legislativa – *ex ante* e *ex post* –, mas sim o lugar de atuação da Legística propriamente dita (MATA; BRAGA, 2017).

3. Avaliação de políticas públicas na legislação federal

Nada obstante sua importância, o instituto apenas recentemente passou a receber atenção do legislador brasileiro. Até pouco tempo, não existiam fundamentos constitucionais diretos a seu respeito, de modo que o tratamento do assunto encontrava guarida mais comumente nas regulamentações do Poder Executivo. Poucas eram as normas legais de primeiro grau que se debruçavam sobre o tema. Além do artigo 70, norma originária da Constituição, que prevê a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União pelo Congresso Nacional, a avaliação de políticas públicas era uma “exigência” baseada apenas em princípios constitucionais.

Nesse sentido, o princípio republicano obriga o Estado a avaliar suas políticas públicas e esclarecer para a sociedade porque tomou decisão A e não a decisão B. Liga-se, desse modo, ao princípio da proporcionalidade, que exige seja provada a adequação entre os meios e os fins pretendidos com as políticas públicas. A avaliação de políticas públicas está também intimamente ligada ao aspecto da legitimidade política das decisões tomadas pelo Poder Público e, em última análise, da legitimidade do próprio Estado. Assim, compreende-se que a necessidade de realização e divulgação de análises sobre as políticas públicas seria corolário também do princípio democrático.



Esse cenário sofre uma remodelação recente, com a promulgação das Emendas à Constituição nº 95, de 2016, e nº 109, de 2021, que alçaram ao patamar de norma constitucional a avaliação de políticas públicas. A primeira incluiu o artigo 113 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, passando a exigir estimativas de impacto orçamentário-financeiro para proposições que criem ou alterem despesas obrigatórias ou renúncia de receita. A segunda acrescentou ao art. 37 e ao art. 165 da Carta os parágrafos de número 16, que dispõem sobre o dever estatal de realizar avaliações das políticas públicas e a obrigatoriedade de observância de seus resultados na elaboração das leis orçamentárias, respectivamente. Tendo em vista sua relativa novidade, as decorrências dessa inovação constitucional ainda carecem de aprofundamento acadêmico.

Ao determinar que “[o]s órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, *devem* realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”, o constituinte derivado decidiu que a avaliação de políticas públicas deixou de ser uma faculdade disponível aos poderes públicos e converteu-se numa *imposição de ordem constitucional*.

Cada órgão e entidade da administração, desde então, é obrigado a promover essas análises, conforme suas correspondentes competências e atribuições já devidamente determinadas pelo ordenamento jurídico em vigor. Examinada sob a perspectiva do Poder Legislativo, a nova norma prescreve que ele deverá promover a avaliação de políticas públicas seja na atividade legiferante (com prevalência das análises prospectivas acerca das proposições) seja na fiscalizatória (na qual tendem a sobressair as avaliações *ex post* da legislação já aprovada). Tramita ainda a Proposta de Emenda Constitucional nº 184, de 2015, que acresce à Carta Magna o § 2º do artigo 59 e o artigo 170-A, impondo a estimativa de impactos financeiros de proposições legislativas que afetem os agentes econômicos.

No nível legal, destaca-se a inovação veiculada pelo Código do Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017), segundo o qual a avaliação continuada dos serviços públicos constitui um direito básico dos usuários desses serviços. A norma foi seguida pela Lei das Agências Reguladoras Federais (Lei nº 13.848/2019) e pela Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), que



disciplinam a análise de impacto regulatório *ex ante* para alguns atos administrativos normativos.

Em sede de proposições legislativas, o Projeto de Lei nº 488/2017, pretende alterar a Lei Complementar nº 95/1998, para tornar obrigatória a análise de impacto legislativo sobre projetos de leis que instituem políticas públicas. Apresentados após a promulgação da EC nº 109/2021, os Projetos de Lei Complementar nº 61 e 64, de 2022 (de conteúdo idêntico, apresentados simultaneamente, em cada Casa, pelo Senador Alessandro Vieira e pela Deputada Tabata Amaral), regulamentam o § 16 do art. 37 CF, para dispor sobre a avaliação de políticas públicas no âmbito da administração pública federal, e alteram a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para instituir anexo de avaliação de políticas públicas à lei de diretrizes orçamentárias. Já o Projeto de Lei nº 1025, de 2022, também de autoria da Deputada Tabata Amaral, busca regulamentar os §§ 16 dos arts. 37 e 165 da Constituição para dispor sobre “a avaliação e monitoramento, pelas administrações tributárias da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, das políticas de concessão de incentivos e benefícios de natureza tributária”.

Por fim, no âmbito infralegal, notabiliza-se o Decreto nº 9.191/2017, que revogou o Decreto nº 4.176/2020, a fim de estabelecer novas “normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado”.

4. Análise de impacto legislativo na formulação de leis sobre políticas públicas pelo Congresso Nacional

Já não podem ser considerados recentes o entusiasmo e a atenção da pesquisa acadêmica, brasileira e internacional, acerca da análise de impacto legislativo como ferramenta da ciência da legística necessária ao aprimoramento da produção legislativa. Notadamente no que atine à formulação de políticas públicas, todavia, verifica-se que o acolhimento institucional e sistemático ao instituto ainda encontra resistências dentro Poder Legislativo federal.

Diversos fatores podem ser assinalados para explicar o fenômeno, entre os quais sobressaem a falta de institucionalização normativa, a subsistência de uma visão voluntarista sobre o exercício do poder político e a



apreensão quanto à possibilidade de redução da discricionariedade política em detrimento das decisões de órgãos e agentes técnicos (PINHEIRO, 2022), a falta de preparação da estrutura administrativa, a incipiente capacitação do pessoal incumbido da execução das atividades de AIL, bem assim o considerável déficit de *accountability* social sobre a atividade legiferante do Congresso Nacional – que leva os parlamentares a não se preocuparem em justificar devidamente suas propostas perante a sociedade. O fato de o Legislativo brasileiro se aproximar mais do modelo inglês – no qual o poder de proposição, ou iniciativa legislativa, é dominado pelo Poder Executivo – do que do modelo estadunidense – em que são as comissões as principais responsáveis pela gestão de políticas públicas – parece também ter influência para a resistência dos parlamentares à AIL (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004).

Ao contrário do que parecem supor nossos parlamentares, entretanto, a institucionalização da ferramenta (e de qualquer técnica ou ferramenta prelecionada pela legística) tem como principal finalidade fortalecer o poder decisório do legislador – e não o reduzir. Quanto mais as proposições são fundamentadas em critérios técnicos e científicos e em dados empíricos, maior legitimidade adquirem perante a sociedade – o que estimula a sua aprovação e favorece seu voluntário cumprimento. Ademais, entendemos que, após a inclusão do § 16 ao art. 37 da Constituição, não mais pode ser admitida qualquer proposta de criação ou alteração de políticas públicas desacompanhada da respectiva avaliação de impacto. Isso porque o referido dispositivo insere não uma, mas duas novas normas constitucionais.

A primeira (“*Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas [...]*”) tem natureza de norma programática, dotada da chamada eficácia impeditiva, desdobramento da eficácia imediata negativa que impede a edição de normas contrárias ao seu espírito, e que torna as normas programáticas parâmetros para o controle de constitucionalidade (SILVA, 1998). Desse modo, no que atine ao Poder Legislativo, parece-nos que o constituinte derivado introduziu a avaliação de políticas públicas como **requisito de admissibilidade ao exercício do poder legiferante**.

A segunda norma presente no § 16 ao art 37 da Constituição (“*[...] inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados,*



na forma da lei”), por outro lado, caracteriza-se eminentemente como norma constitucional de eficácia limitada, requerendo uma atuação integrativa do legislador infraconstitucional. A temporária ausência dessa lei regulamentadora, portanto, não tem o condão de suspender a aplicação de todo o § 16, não afetando a eficácia impeditiva da primeira norma.

Voltando ao aspecto da legitimidade, ressalta-se que os procedimentos avaliativos podem constituir fator de incremento do poder de influência das minorias parlamentares, haja vista que seus resultados podem conferir fundamentos técnicos capazes de mudar a sorte de escolhas inicialmente consideradas contramajoritárias. Essa constatação assume ainda maior relevância diante das peculiaridades do sistema político brasileiro, identificado pela fragmentação partidária e pela centralização decisória nas mãos dos Líderes partidários (SANTOS, 2006), características do presidencialismo de coalizão (LIMONGI, 2006). Ademais, em um país onde a legislação eleitoral, incentiva os parlamentares a perseguir objetivos particularistas – embora individualmente não tenham condições de influenciar a formulação das políticas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2014) –, a AIL desponta como ferramenta capaz de agrupar e dar voz a congressistas que antes dificilmente teriam vez na elaboração das medidas – o que fortalece a representatividade democrática.

O recente amadurecimento institucional do Congresso Nacional sobre o tema pode ser constatado na edição e propositura de alguns importantes atos normativos. A Resolução do Senado Federal nº 44/2013 alterou o Regimento Interno do Senado Federal – RISF, para dispor sobre o procedimento de avaliação de políticas públicas *ex post* (retrospectiva) a ser realizada no âmbito das comissões permanentes, acerca de políticas públicas em suas respectivas áreas de competência. No primeiro quadriênio de sua implementação (2014-2017), foram apresentadas 71 propostas de avaliação de políticas públicas, das quais 42 tiveram seus relatórios apreciados.

Os senadores também aprovaram o Projeto de Lei Complementar nº 488/2017, que dispõe sobre obrigatoriedade da realização de avaliação *ex ante* (prospectiva) pelo Poder Executivo, para o exercício do seu poder de propositura, no que se refere às políticas públicas. A matéria aguarda deliberação da Câmara dos Deputados, autuada como PLP nº 494, de 2018,



último ano em que foi movimentada. Encontram-se ainda em estudo os Projetos de Resolução do Senado nº 52, de 2018, e nº 7, de 2020. Aquele reclama a realização de análise de impacto normativo para subsidiar os pareceres da Comissão de Infraestrutura da Casa, quanto a matérias que tendam a interferir no equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão e parcerias público-privadas. O segundo preceitua que as Propostas de Emenda à Constituição cujo objeto seja matéria de direito financeiro, econômico, tributário ou previdenciário devem necessariamente ser instruídas com a devida análise de impacto legislativo.

Outrossim, o impulso à análise de impacto das leis deve levar em conta os locais de debate e as formas de interação entre os atores envolvidos na sua formulação e implementação, de modo a superar barreiras cognitivas e vieses comportamentais (SILVEIRA E SILVA; NERY, 2019). A recomendação, portanto, é que se ajuste a avaliação conforme o caso, de modo a disponibilizar ao legislador opções que atendam mais adequadamente as particularidades de cada proposição aventada. Nesse sentido, a AIL tanto pode ser executada diretamente pelo Poder Legislativo, através de redes de implementação próprias, como indiretamente, através de meta-avaliações (VETUNG, 2020) – quando a análise recai sobre as avaliações produzidas por terceiros.

Consideramos o primeiro formato mais recomendado às avaliações retrospectivas, baseadas em evidências – mais afeitas, portanto, à função fiscalizatória do Congresso Nacional. As análises *ex ante*, por sua vez, mais ligadas à função legiferante, são também mais propensas a serem enriquecidas pela participação de avaliadores terceiros, os quais podem chamar a atenção para eventuais impactos indesejados não percebidos inicialmente pelos legisladores.

A última reforma do RISF, aliás, parece ter caminhado nesse sentido, ao determinar a coexistência das duas modalidades no âmbito da função fiscalizatória exercida pelas Comissões, consoante se aduz da leitura dos arts.



96-A⁴ e 96-B⁵. Ademais, o Senado vem buscando fortalecer sua atuação no processo de adequação econômica das medidas postas à sua deliberação. Nesse sentido, o concurso público para preenchimento de cargos indica a pretensão do órgão em segmentar a Consultoria de Orçamentos, criando um novo departamento destinado precipuamente a municiar os debates legislativos com análises econômicas das proposições em tramitação. O feito salienta o recente fortalecimento da percepção da importância de desenvolvimento de conhecimento institucional próprio acerca da análise de impacto legislativo e da avaliação de políticas públicas.

5. A instituição do piso salarial nacional dos enfermeiros

O “piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho” é um dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais insculpidos no texto originário da CF/88 (art. 7º, inciso V). Apesar da previsão constitucional, a eficácia da norma tem tido alcance bastante discreto, sendo poucas as categorias profissionais a terem garantida sua proteção – como os professores da educação básica, cujo piso nacional foi instituído pela Lei nº 11.738/2008.

No que concerne aos profissionais da área de saúde, merece citação o esforço que o Poder Legislativo empreendeu na aprovação dos pisos salariais dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, por meio da Emenda Constitucional nº 120/2022. Quanto aos médicos, embora eles possuam um piso salarial sugerido pela Federação Nacional dos Médicos, esse não possui qualquer impositividade normativa. Os enfermeiros, ao seu turno, apesar das inúmeras propostas já iniciadas no Congresso Nacional⁶, ainda não

⁴ Art. 96-A. Os dirigentes máximos das agências reguladoras comparecerão ao Senado Federal, em periodicidade anual, para prestar contas sobre o exercício de suas atribuições e o desempenho da agência, bem como para apresentar avaliação das políticas públicas no âmbito de suas competências.

⁵ Art. 96-B. No desempenho da competência prevista no inciso IX do art. 90 [acompanhamento de políticas governamentais], as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.

⁶ A mais antiga proposição apresentada no Congresso Nacional sobre remuneração mínima dos empregados em serviços de enfermagem parece ter sido o Projeto de Lei nº 1.032, de 1947, de autoria do Deputado Gervásio de Azevedo.



havia assegurado, até o corrente ano, a regulamentação a nível legal desse direito social constitucional.

Assim, embora a aprovação do piso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias reconhecido a relevância dos serviços prestados pelos integrantes dessas categorias, o mesmo reconhecimento não se foi então conferido aos profissionais da enfermagem – verdadeira linha de frente na prestação de serviços do nosso Sistema Único de Saúde, como evidenciado pelos sacrifícios enfrentados no combate à pandemia do coronavírus. A categoria tem sido historicamente responsável por grande parte das ações de saúde, tanto no Sistema Único de Saúde – SUS quanto na rede privada, e vem assumindo cada vez maior protagonismo. De acordo com o Conselho Federal de Enfermagem – Cofen, metade desses profissionais atuou diretamente no combate à Covid-19.

A presente sessão se destina a descrever os procedimentos empreendidos pelo Congresso Nacional para a implementação do piso nacional dos enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiros. A análise do processo legislativo que culminou na promulgação da Lei nº 14.434, de 04 de agosto de 2022, exige uma prévia explanação sobre as regras do procedimento legislativo vigente no Congresso Nacional quando de sua deliberação. A peculiaridade do cenário pandêmico e as exigências temporárias dele decorrentes causaram impacto considerável sobre a tramitação da matéria, dificultando a participação popular e, em consequência, afetando sobremaneira a legitimidade das leis por ele germinadas, como se verá a seguir.

5.1. Sistema de Deliberação Remota – SDR do Senado Federal

Reconhecida pela Organização Mundial da Saúde – OMS em 11 de março de 2020, a pandemia da covid-19 acarretou uma série de restrições sociais voltadas a combater a propagação do novo coronavírus. Entre elas, teve especial relevância para o Poder Legislativo mundo afora (e Brasil adentro) a proibição à realização de reuniões presenciais; essa impossibilidade teria o condão de inviabilizar o exercício do principal atributo concedido aos parlamentares – o de congregar com os pares para falar (*parler*, em francês), deliberar sobre os problemas e as demandas da sociedade que representam.



Ante a urgência de uma pronta solução para a grave circunstância, o Senado Federal, por meio do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020, instituiu o marco regulatório para a implementação de seu Sistema de Deliberação Remota – SDR, e delineou o procedimento legislativo a ser obedecido durante o período de restrições ao direito de reunião. O ATC nº 7/2020 dispunha que o SDR seria usado “exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores” (BRASIL, 2020).

Em poucos dias, os servidores da Casa concluíram a tarefa encomendada e entregaram um sistema coeso, confiável e seguro, de modo que, em 20 de março de 2020, o Senado Federal consagrou-se ao realizar a **primeira sessão deliberativa⁷ totalmente remota de um parlamento nacional!** (AGÊNCIA SENADO, 2021). O Sistema foi inaugurado com a análise do Projeto de Decreto Legislativo nº 88, de 2022, que resultou no Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconhecendo o estado de calamidade pública solicitado pelo Presidente da República, por meio da Mensagem nº 93/2022, dois dias antes.

O SDR garantiu, em um ambiente *on line*, a confiabilidade nas interações entre os parlamentares, a segurança na discussão das matérias e a autenticidade dos votantes. Dessa forma, transformou-se no único foro possível para a deliberação legislativa no Senado Federal – em seu Plenário virtual. Dada a completa dependência das limitadas ferramentas tecnológicas então fornecidas pelo SDR, o procedimento legislativo traçado pelo Ato consubstanciava a supressão, a flexibilização e a alteração de diversas regras regimentais – destacadamente as relativas às formas de participação popular no processo de elaboração das leis.

De fato, o procedimento propiciado pelo SDR – mormente em virtude dos obstáculos tecnológicos e do curto período de tempo disponibilizado para sua implementação – não dispunha sobre a possibilidade de convocação de audiências públicas, tampouco previu a realização de consultas públicas com

⁷ A sessão pode ser vista na íntegra no endereço <https://www.youtube.com/watch?v=-WhEVDC8wso>.



entidades e órgãos representantes da sociedade civil para instrução das proposições legislativas. Ao contrário, o procedimento do SDR determinava que as proposições seriam tramitadas diretamente ao Plenário, dispensando a análise instrutória das Comissões competentes, bem como a oitiva da população.

Portanto, apesar de sua momentânea necessidade, esse verdadeiro *rito de exceção* instituído pelo ATC nº 7/2020 sacrificava, a um só tempo, a representatividade partidária e a legitimidade das decisões do Legislativo. A cadeia de insumos informacionais foi sufocada, com a redução dos espaços de participação popular no processo de elaboração normativa e o consequente aumento da resistência institucional à aplicação da análise de impacto legislativo e outras metodologias sugeridas pelo modelo racional-instrumental de produção legislativa. Ele concentrou (ainda mais) nas mãos do Presidente e dos Líderes partidários os poderes regimentais, reduzindo consideravelmente a relevância individual dos parlamentares nas fases do procedimento legislativo. Buscava garantir a legalidade do processo legislativo, mas abria mão da legitimidade do seu produto (a lei).

Essa grave situação permaneceu sem alteração por dezesseis meses, até o ATC nº 7/2020 ser revogado pelo ATC nº 8, de 7 de julho de 2021, que passou a regulamentar o funcionamento das sessões e reuniões remotas e semipresenciais. O novo regulamento expandiu a aplicação do SDR, de modo a permitir o retorno das atividades de todas as comissões permanentes, bem como a realização de audiências públicas com usuários externos conectados ao Sistema. Em sua modalidade semipresencial, o novo SDR facilitou o alcance dos quóruns constitucionais e regimentais dentro da Casa, com impacto quantitativo notável em sua produção normativa – o biênio 2021-2022 foi o (numericamente) mais produtivo desde a Assembleia Nacional Constituinte (AGENCIA SENADO, 2022).

O Projeto de Lei nº 2.564/2020, assunto da próxima sessão, iniciou sua tramitação sob o rito de exceção do ATC nº 7/2020. Apesar de aprovado já sob a égide do ATC nº 8/2021, sua aprovação em Plenário dispensou a produção dos insumos informativos possibilitada novo SDR, como se verá a seguir.

5.2. PL nº 2.564/2020 no Senado Federal



Em 12 de maio de 2020, o Senador Fernando Contarato apresentou à Mesa do Senado Federal o Projeto de Lei nº 2.564/2020, que visava alterar a Lei nº 7.498/1986 (Estatuto da Enfermagem), “para instituir o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira”. Pretendia acrescentar-lhe um art. 15-A, instituindo o valor de R\$ 7.315,00 (sete mil, trezentos e quinze reais) mensais como o mínimo salarial a ser percebido pelos enfermeiros por uma jornada semanal de trinta horas – valor corresponde a sete salários-mínimos à época. Propunha ainda que tal valor fosse usado como parâmetro para a fixação dos pisos salariais dos demais profissionais mencionados. Esses limites mínimos passariam a ser impositivos aos entes de todas as esferas do poder público, bem como às instituições de saúde privadas, no prazo de cento e oitenta dias da publicação da futura lei.

Na justificção do Projeto, o autor registra que, embora o direito a um “piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho” esteja garantido como um direito social pela Constituição Federal (art. 7º, inciso V), essas categorias de profissionais da saúde não estariam sendo minimamente valorizadas sob o ponto de vista, recebendo comumente remuneração inferior a dois salários mínimos. Além disso, a enorme disparidade salarial entre esses profissionais de saúde e seus colegas médicos estaria em colisão frontal com o princípio da isonomia. Por fim, afirma que o valor dos profissionais da saúde e sua importância para a sociedade ficaram ainda mais inquestionáveis após o advento da pandemia da Covid-19. De fato, enquanto o mundo inteiro se recolhia em suas casas para tentar fugir das consequências do vírus, esses profissionais foram a linha de frente no combate ao maior desafio sanitário deste século.

Malgrado as já descritas dificuldades tecnológicas iniciais do Sistema de Deliberação Remota terem impossibilitado a realização de audiências públicas sobre o PL nº 2.564/2020 na casa iniciadora, a sociedade civil buscou garantir a participação democrática em sua deliberação. A consulta pública eletrônica disponibilizada pelo Portal e-Cidadania do Senado Federal atingiu seu recorde histórico de participações na enquete sobre essa proposição, com esmagadora maioria das manifestações favoráveis à medida⁸. Além disso,

⁸ A enquete foi fechada em 23 de novembro de 2022, contabilizando 1.012.306 votos favoráveis e 5.648 contrários. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=141900>.



cidadãos e instituições (câmaras municipais, órgãos públicos, entidades de classes, representantes de empresas de saúde privada etc.) enviaram 554 ofícios e outras manifestações escritas para enriquecer o debate legislativo⁹.

No que atine ao seu processo legislativo propriamente dito, foram apresentadas dez emendas à matéria e três requerimentos de inclusão em Ordem do Dia (para que a matéria fosse prontamente deliberada em Plenário) e elaboradas quatro versões de relatório (pela Senadora Zenaide Maia), até seu reconhecimento como Parecer nº 317/2021 do Plenário (BRASIL, 2021), que concluiu pela aprovação da Emenda Substitutiva nº 11, de autoria da Senadora Eliziane Gama. O texto aprovado estipulou o piso dos enfermeiros em R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais), a ser atualizado anualmente com base em índice oficial de inflação, e manteve as proporcionalidades dos pisos das demais categorias em relação àquele. Ao que consta no documento, o valor foi convencionado exclusivamente com base no princípio da razoabilidade:

Cremos que a Emenda nº 03 oferece valor mais palatável para os empregadores, principalmente porque há incidência de outros direitos sobre o piso. [...] Parece-nos que R\$ 4.750,00 (quatro mil, setecentos e cinquenta reais) é um valor bem razoável. Também acolhemos a ideia de uma correção anual deste piso com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Dessa forma, garantimos a atualização dos valores e evitamos a perda de renda.

[...] Por sua vez, a Emenda nº 05, do Senador Carlos Portinho, propõe um piso salarial nacional de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) que nos parece incompatível com a complexidade da atividade dos enfermeiros. Em nossa opinião está abaixo das expectativas. Optamos por rejeitá-la (p. 5-6)

Além disso, o texto aprovado eliminou a previsão sobre a carga horária máxima correspondente ao piso – uma decisão de estratégia política. Os legisladores optaram ainda por tratar em dispositivos separados as relações jurídicas decorrentes do regime da Consolidação das Leis do Trabalho (art. 15-

⁹ A quantidade foi tão surpreendente que gerou um “tumulto” visual na página de tramitação *online* da matéria, dificultando a identificação dos eventos próprios ao processo legislativo e a compreensão do procedimento. Para evitar que tal poluição visual se repetisse, o tratamento dado a esses documentos nas páginas das novas matérias foi modificado: deixaram de ser introduzidos no campo “Tramitação” e passaram a ser incluídos apenas no campo “Documentos”, categorizados agora em aba própria como “Manifestações”.



A), do regime jurídico dos servidores públicos civis da União (art. 15-B) e dos regimes aplicáveis aos servidores dos demais entes federativos (art. 15-C). O Substitutivo foi submetido ao turno suplementar (art. 282 do RISF), e este aprovado à unanimidade pelo Plenário do Senado. Os autógrafos foram enviados à casa revisora em 29 de novembro de 2021, totalizando 558 dias desde a apresentação do avulso inicial pelo Senador Contarato.

Importante destacar que, durante toda a fase deliberativa na casa iniciadora, nenhum Senador manifestou formalmente a necessidade (ou mesmo o interesse) de submeter o projeto a uma avaliação de impacto legislativo. A sugestão de alteração dos valores inicialmente propostos aparece unicamente em emendas apresentadas pelos Senadores (e, por óbvio, nas conversas entabuladas entre parlamentares, governo e entidades representativas), as quais não fornecem qualquer espécie de cálculos ou outros estudos para justificar seu embasamento econômico.

Tendo em vista que a produção de insumos informacionais necessários à tomada de decisões é um dos pontos essenciais da ciência da legística, constata-se que o procedimento enfrentado pela matéria no Senado, decorrente do SDR, acarretou em consideráveis prejuízos à qualidade do debate democrático acerca da implementação da medida. A matéria seguiu para a Câmara dos Deputados sem que houvesse a clareza sobre os critérios utilizados para fixação de valores e percentuais, formas de financiamento, responsabilidades etc. Na casa revisora, embora o afrouxamento das medidas de restrição da pandemia já tornasse possível a ampliação dos foros de debate sobre a proposta, o prejuízo informacional decorreu da criação de um Grupo de Trabalho próprio voltado seu estudo.

5.3. PL nº 2.564/2020 na Câmara dos Deputados

Com efeito, na Câmara dos Deputados, o procedimento legislativo conferido ao PL do Piso da Enfermagem foi bastante diferente. O texto foi apensado a outros dezenove projetos em tramitação e designado à análise de quatro Comissões permanentes: Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), Finanças e Tributação (CFT), Seguridade Social e Família (CSSF), Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP). Adotou-se o regime de tramitação da prioridade, previsto no inciso II do art. 151 do Regimento Interno da Câmara dos



Deputados – RICD (Resolução nº 17/1989), que a descreve como “a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência” (art. 158).

Nos 228 (ou 229) dias em que ali tramitou¹⁰ – menos da metade do tempo empregado pelo Senado – foram recebidas três emendas (de Plenário) e setenta requerimentos de inclusão na Ordem do Dia. Cerca de metade desses últimos foi sumariamente indeferida pelo Presidente da Casa, em atenção ao art. 128 do RICD, que determina estabelece a existência de parecer da Comissão competente como requisito indispensável para a discussão e votação das proposições.

Todavia, no que concerne ao objeto de nosso estudo – a legística material, mais especificamente a análise de impacto legislativo – a maior diferença constatada em relação ao procedimento empregado pelo Senado foi a designação, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, de um Grupo de Trabalho suprapartidário para avaliar o *impacto orçamentário-financeiro* esperado com a implementação dos referidos pisos salariais¹¹. Criado às vésperas do recesso parlamentar, o GT foi de fato instalado em reunião realizada no primeiro dia da Sessão Legislativa Ordinária subsequente, em 02 de fevereiro de 2022, sendo composto por doze parlamentares.

Em seu ato de instalação, o Grupo esclarece estarem excluídos de seu escopo de atuação: propostas de alterações no PL, avaliações sobre o mérito da proposta, alterações ou complementações do texto, formas de financiamento das despesas acrescidas, bem como análises setoriais e levantamentos de custos genéricos. O relatório tampouco se debruçou sobre as possíveis implicações indiretas das medidas, como demissões e suspensão dos serviços – muito embora tais circunstâncias tenham sido debatidas durante as audiências públicas.

¹⁰ Conforme se levem em conta os dados constantes nos *sites* de Senado e Congresso (geridos pelo pessoal do primeiro), ou no da Câmara dos Deputados, que informa ter recebido o Ofício nº 697/2021, do Senado Federal, no dia 28 de novembro de 2021 (data anterior à constante no próprio documento: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2113916).

¹¹ Ato do Presidente (sem número) de 16 de dezembro de 2021, disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/int/atopr_t/sn/2021/atodopresidente-58390-16-dezembro-2021-792116-norma-cd-presi.html.



O trabalho do GT limitou-se, portanto, à avaliação do impacto orçamentário e financeiro da matéria oriunda do Senado, desconsiderando algumas etapas do processo de avaliação de impacto legislativo, destacadamente a análise de impacto de possíveis alternativas (inclusive a de não legislar) e a comparação entre elas – as quais Meneguim (2017), escorado no *Impact Assessment Guidelines* (EUROPEAN COMMISSION, 2009), aponta como estágios indispensáveis a uma adequada AIL.

Nada obstante, é de se ressaltar que os deputados dispensaram maior atenção à perquirição da viabilidade econômica da proposição do que o fizeram seus colegas senadores. A Câmara buscou fundamentar suas decisões em estudos, cálculos econômicos e informações prestadas por diversos setores da sociedade potencialmente afetados pela medida – e não meramente no critério da razoabilidade, preponderante na deliberação da casa iniciadora.

Prova disso é que o GT promoveu audiências temáticas e reuniões técnicas com diversas instâncias da sociedade, mormente entidades representativas das categorias profissionais, órgãos públicos e setores econômicos envolvidos¹². As seis reuniões extraordinárias realizadas, todas presididas pela Deputada Carmem Zanotto, tiveram por temáticas: 1) “número de profissionais e impacto financeiro das entidades da enfermagem”; 2) “número de profissionais e impacto financeiro no setor público”; 3) “número de

¹² O documento destaca a colaboração das seguintes instituições: Conselho Federal de Enfermagem; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Seguridade Social (CNTSS); Federação Nacional dos Enfermeiros (FNE); Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn); Associação Nacional de Auxiliares e Técnicos de Enfermagem (ANATEN); Executiva Nacional dos Estudantes de Enfermagem (ENEENF); sindicatos e associações representativas da enfermagem; Ministério da Saúde; Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS); Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS); Empresa Brasileira de Hospitais Universitários (EBSRH); Associação Nacional de Fundações Estatais de Saúde (ANFES); Confederação Nacional dos Municípios; Frente Nacional dos Prefeitos; Associação Brasileira de Municípios; Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO); Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (Cebes); Conselho Nacional de Saúde (CNS); Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE); Núcleo de Educação em Saúde Coletiva (NESCON) da Universidade Federal de Minas Gerais; Núcleo de Estudos e Pesquisas em Recursos Humanos em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz; Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho (SINAIT); Confederação das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos (CMB); Associação Brasileira dos Centros de Diálise e Transplantes (ABCDT); Ministério Público do Trabalho; Associação Nacional de Hospitais Privados (ANAHP); União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde (UNIDAS); Associação Brasileira de Planos de Saúde (ABRAMGE); Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços (CNSAÚDE); Federação Brasileira dos Hospitais (FBH); Associação Brasileira de Medicina Diagnóstica (ABRAMED) e Associação Brasileira das Clínicas de Vacina (ABCVAC).



profissionais e impacto financeiro nas Santa Casas e Hospitais Filantrópicos; e serviços conveniados ao SUS”; 4) “estudos sobre o mercado de trabalho da Enfermagem, as condições de trabalho na enfermagem e com o Controle Social”; 5) “número de profissionais e impacto financeiro no setor privado e não conveniado ao SUS”; e 6) “impacto orçamentário financeiro do PL 2564/20 com os representantes dos poderes executivos”¹³.

Percebe-se que a avaliação legislativa realizada pela Câmara foi procedida sobre a forma de meta-avaliação, ou seja, a Casa delegou a terceiros a responsabilidade de fornecerem as estimativas de impacto econômico e financeiro sobre a medida debatida, reservando a si a tarefa de proceder a uma “avaliação das avaliações” (VETUNG, 2020).

O relatório do GT foi apresentado 20 dias após o início das atividades, ainda no mês de fevereiro de 2022, concluindo por um impacto financeiro total ligeiramente superior a 16 bilhões de reais com a implementação dos pisos salariais – R\$ 10,467 bilhões para o setor privado e R\$ 5,843 bilhões para o setor público. Os valores significam um acréscimo de 2,02% da massa salarial anual das organizações contratantes e cerca de 2,7% do PIB da Saúde do país em 2020, ano de apuração da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS cujos dados foram utilizados como parâmetros para os cálculos efetuados. Ainda, correspondem a cerca de 4,8% do faturamento dos planos e seguros de saúde em 2020, e 3,65% do orçamento público da Saúde para o mesmo ano.

Por fim, o relatório destacou a necessidade de aprovação de novas medidas capazes de possibilitar a mitigação e o financiamento dos impactos apurados, como propostas de desonerações, incentivos do Governo Federal e criação de orçamentários. Considera ainda que a formulação dessas medidas deve levar em conta as diversidades regionais e dos setores econômicos, públicos, filantrópicos e privados que atuam na prestação de serviços de saúde, de modo a garantir a sustentabilidade financeira e orçamentária do Sistema Único de Saúde.

¹³ Todos os encontros ocorreram entre os dias 8 e 16 de fevereiro, e podem ser assistidos na íntegra no site da Câmara dos Deputados. Disponíveis respectivamente em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/64648>, <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/64649>, <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/64663>, <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/64662>, <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/64666> e <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/64678>.



Com a entrega das conclusões do Grupo de Trabalho, sua presidente, a Deputada Carmem Zanotto, foi designada Relatora para proferir Parecer único em nome das quatro Comissões indicadas para a instrução da matéria. O documento foi lido em Plenário em 4 de maio de 2022, e a deliberação sobre o projeto foi feita logo em seguida, com sua aprovação por 449 dos 461 deputados presentes àquela sessão.

Embora, diferentemente do Senado, a Câmara tenha realizado audiências públicas (no âmbito do GT) para subsidiar sua análise de impacto legislativo do PL nº 2564/2020, o fato é que a iniciativa não soube ser efetivamente aplicada. A atividade resumiu-se à comparação dos resultados obtidos nas avaliações concebidas pelas instituições convidadas, com o descarte daquelas consideradas inadequadas pelos deputados do GT. Foram desconsideradas importantes etapas do processo de AIL, como a comparação de possíveis alternativas, como afirmado em seu Relatório. Não se buscou comprovar a viabilidade econômica da sua implementação, tampouco foram abordados seus possíveis econômicos, como demissões, redução da qualidade e diminuição da oferta dos serviços de saúde.

Tal qual o Sistema de Deliberação Remota das duas Casas¹⁴ (sobretudo em sua primeira versão), a criação dos pelo Presidente da Câmara dos Deputados resulta no esvaziamento do poder das comissões e, muitas vezes, na redução da representatividade partidária das instâncias de decisão legislativa. Tal qual aquele SDR, os GTs jogam a matéria diretamente à análise do Plenário, aglutinando demasiados poderes regimentais no Presidente e nos Líderes – uma arma bastante perigosa no jogo do oportunismo político.

Quanto ao PL nº 2.564/2020, embora aprovado nas duas Casas Legislativas, com a devida observância das regras procedimentais vigentes no momento de sua tramitação, o projeto não foi enviado imediatamente à sanção, como seria de praxe. Aguardou longos setenta dias, até 15 de julho de 2022, para ser remetido à deliberação executiva.

5.4. A (in)constitucionalidade do PL nº 2.564/2020

¹⁴ O Sistema de Deliberação Remota da Câmara foi instituído pelo Ato da Mesa nº 123, de 2020.



Ocorre que pairava sobre o PL nº 2.564/2020 a dúvida acerca de sua constitucionalidade. Entre os principais argumentos arguidos por seus opositores estavam o vício de iniciativa no processo legislativo – por afronta ao art. 61, inciso II, alínea c da CF/88 (iniciativa de leis que disponham sobre remuneração na administração pública) – e a violação ao pacto federativo (cláusula pétreia constitucional) – decorrente da robusta interferência federal na autonomia financeira e orçamentária dos demais entes federativos.

Preocupados com a possível declaração de inconstitucionalidade da futura lei, os parlamentares decidiram apresentar uma Proposta de Emenda à Constituição com o objetivo de tentar sanar os defeitos que estavam sendo apontados à proposição. Em 4 de maio de 2022, mesmo dia da aprovação do PL na Câmara dos Deputados, foi apresentada no Senado a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 11/2022¹⁵, em cuja justificação se afirma:

De 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. Esta seria uma grande frustração, principalmente para os servidores públicos da saúde. Por isso, propomos replicar o arranjo constitucional feito para o piso salarial profissional nacional do magistério: previsto expressamente na Constituição e regulado por lei ordinária. Com a aprovação desta PEC, **haverá segurança jurídica para a plena validade do piso salarial**. Nesse sentido, também reproduzindo a sistemática do piso nacional do magistério, transferimos a vigência do piso, em relação aos servidores públicos, para o exercício financeiro seguinte ao da aprovação da lei, de modo que seja possível aos entes federativos ajustar seus orçamentos e adequar os planos de carreiras das categorias profissionais aos novos valores. **Tudo em respeito ao princípio federativo.** (grifamos)

O próprio texto inicial da PEC nº 11/2022, portanto, afirma que seu único objetivo é a correção de vícios do processo legislativo do PL nº 2.564/2020. A solução consistia em incluir dois parágrafos ao art. 198 da Carta Magna:

§ 12. Lei federal instituirá pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, a serem observados por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado.

¹⁵ Documentos e tramitação disponíveis em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-11-2022>.



§ 13. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até o final do exercício financeiro em que for publicada a lei de que trata o § 12 deste artigo, adequarão a remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras, quando houver, de modo a atender aos pisos estabelecidos para cada categoria profissional.

De todo modo, em 14 de julho, a matéria foi publicada a EC nº 124/2022 – talvez a primeira Emenda publicada com o fim único de lidar com questões de (in)constitucionalidade do procedimento legislativo. À baixa qualidade dos debates legislativos, acrescenta-se uma camada de inflação normativa da Lei Maior. Estivesse o Congresso Nacional mais vigilante às diretrizes ofertadas pela ciência da legislação, pela legisprudência e pela metodologia da Legística, teríamos economizado mais essa alteração ao texto constitucional. Sua promulgação, pelo contrário, é apenas outro grave marco da banalização do processo de emendamento constitucional.

Na manhã seguinte, o PL nº 2.564/2020 foi remetido ao Presidente da República para deliberação executiva. O texto foi sancionado em 4 de agosto, com o veto jurídico ao art. 15-D, que estabelece a atualização anual dos valores pelo INPC. Alegou o Presidente que o dispositivo afrontava uma série de normas constitucionais – vedação de vinculação ou equiparação para o efeito de reajuste da remuneração de pessoal do serviço público (CF/88, art. 37, inciso XIII), autonomia dos entes federativos para concederem os reajustes aos seus servidores (arts. 18 e 25 da Constituição, e Súmula Vinculante nº 42 do STF), prerrogativa do Poder Executivo de iniciar o processo legislativo de reajuste da remuneração dos servidores (art. 61, § 1º, inciso II, alínea a) – além dos princípios da princípio igualdade, uma vez que o reajuste automático excluiria os empregados do setor privado, e do interesse público, pelo potencial agravamento do processo inflacionário para a população em geral, o que “estimularia a corrida de outros profissionais por gatilhos contra perdas inflacionárias, e prejudicaria o controle da inflação intertemporalmente”. Autuado como VET nº 43/2022, encontra-se pendente de análise do Congresso Nacional, apesar de encerrado o prazo constitucional (art. 66, § 4º) de trinta dias para deliberação.

Nem a reforma constitucional nem o veto presidencial, contudo, foram suficientes para solucionar todos os problemas presentes no texto e na



tramitação do PL nº 2.564/2022. Subsistem, por exemplo, os questionamentos sobre o risco à autonomia dos entes federativos, os reflexos sobre a empregabilidade no setor e a subsistência das prestadoras dos serviços de saúde.

Acerca desse último ponto, diversas proposições foram posteriormente apresentadas pelos parlamentares com o intuito de garantir fontes de financiamento para a implementação do piso salarial dos enfermeiros pelas instituições públicas, privadas e filantrópicas. Nesse sentido, destacam-se até o momento os PLs nº 1241, 2355 e 2482, bem como a PEC nº 42, todos de 2022.

O Projeto de Lei nº 1241/2022 sugere como fontes de recursos uma fração dos royalties de exploração de petróleo. O PL nº 2355/2022 cria o PRONEPE – Programa Nacional de Equalização da Remuneração dos Profissionais da Enfermagem, a ser financiado com valores advindos dos pagamentos dos prêmios individuais do seguro obrigatório DPVAT (Lei nº 6.194/1974). Já o PL nº 2482/2022, mais detalhado, sugere três fontes de financiamento para a medida: a repatriação de recursos pela União (que com eles bancaria temporariamente as despesas adicionais dos entes subnacionais), o reajuste mínimo de 100% da tabela do SUS (relevante sobretudo para as entidades filantrópicas), e a redução proporcional e progressiva do imposto de renda sobre as operações prestadores privados de serviços de saúde.

A opção enfim adotada foi a sugerida pela PEC nº 42/2022. Promulgada como Emenda Constitucional nº 127/2022, a norma propõe que a União preste assistência financeira complementar aos demais entes federados e às entidades filantrópicas, bem como estabelece o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos referidos pisos salariais.

O intuito das proposições é louvável, mas há de se lamentar o momento em que foram apresentadas. As propostas de políticas oriundas de qualquer inovação legislativa precisam ser devidamente acompanhadas das previsões das respectivas formas de financiamento já no momento da sua apresentação. Essa exigência decorre não apenas das diretrizes da legística, mas também de exigências do ordenamento pátrio, como o art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Para surpresa de ninguém, as celeumas sobre a instituição da política dos pisos da enfermagem foram levadas à esfera judicial, com a proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 7.222, pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços – CNSAÚDE. Além do vício formal – decorrente da usurpação da iniciativa privativa do Presidente da República – e da violação ao princípio federativo – aventados pela parte autora, o Ministro Roberto Barroso, na Medida Cautelar proferida em 19 de setembro de 2022, utilizou o argumento da inadequação do estudo de impacto financeiro procedido pelo Congresso Nacional.

Embora a ADI nº 7222 ainda aguarde a decisão do colegiado do Supremo Tribunal Federal – na qual se espera sejam retomados os argumentos levantados pelo Ministro Relator – a Medida Cautelar parece assinalar a possibilidade de aceitação do modelo do controle judicial semiprocedimental (ou de baixa intensidade) do processo legislativo (SALINAS; ALMEIDA, 2020). Essa modalidade de revisão judicial do processo legislativo se caracteriza pelo cruzamento entre os controles formal e substantivo da atividade legiferante, imaginada como uma espécie de autocontenção à atuação política do Judiciário (BAR-SIMAN-TOV, 2012).

Para finalizar esta seção, destaca-se ainda que as discussões sobre violações ao pacto federativo decorrentes da implementação do piso dos enfermeiros impulsionaram a Câmara dos Deputados a acelerar a tramitação da PEC nº 122/2015 (PEC nº 84/2015 no Senado Federal), que procura “proibir a criação, por lei, de encargo financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, decorrente da prestação de serviços públicos, sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros, nos termos que especifica”. A proposta foi aprovada e promulgada antes mesmo da “PEC dos Enfermeiros” (PEC nº 124/2022), tendo sua registrada como Emenda à Constituição nº 122, de 2022.

6. Considerações finais

Nada obstante constituam ferramentas de indiscutível potencial transformador para a qualidade normativa do sistema jurídico brasileiro e para a efetividade das políticas governamentais, a análise de impacto legislativo e a



avaliação de políticas públicas ainda encontram resistência em seu processo de institucionalização sistemática pelo Congresso Nacional.

Nada obstante, é latente a necessidade de se encarar essa demanda, como evidencia a crescente tensão entre os entes subnacionais e o governo nacional decorrente da elaboração normativa, por esse, de medidas que resultam, aos primeiros, na imposição de novas atribuições e obrigações ou na redução dos recursos disponíveis para financiamento daquelas já assumidas. Nesse sentido, a implementação de um processo de avaliação dos impactos da legislação federal nos estados e municípios configuraria um instrumento voltado ao melhor equilíbrio na relação entre os entes federativos no Brasil (RIBEIRO, 2017).

Com a promulgação da EC nº 109/2021, que institui a avaliação de políticas públicas como novo requisito de admissibilidade para o exercício da iniciativa legislativa relacionada a políticas públicas (conforme insculpido no § 16 acrescido ao art. 37 da Lei Maior), acredita-se que o processo de institucionalização seja acelerado.

No que se refere aos procedimentos legislativos destinados à implementação do piso salarial nacional das categorias de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiros, verifica-se que os vícios procedimentais e legísticos observados põem em risco não apenas a compatibilidade normativa da medida, mas também a sua implementação. Esses defeitos do processo legislativo impuseram a necessidade de apresentação de diversas outras proposições destinadas exclusivamente a saná-los, incluindo até mesmo uma emenda constitucional.

O estudo de caso revelou que, dada sua importância institucional, tanto o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal quanto os Grupos de Trabalhos da Câmara dos Deputados necessitam ser bem direcionados, a fim de que sejam utilizados a favor do processo legislativo e da cadeia de insumos informacionais – e não como sucedâneo deles. Essas ferramentas precisam ser enxergadas como mecanismos de aprimoramento das decisões legislativas e do ordenamento jurídico – jamais em seu detrimento.

Por derradeiro, reiteramos que o incremento legislativo nem sempre é a panaceia para todos os problemas sociais. Legislar melhor não significa necessariamente legislar mais. Muito pelo contrário, a autocontenção do Poder



Legislativo – que passa necessariamente pelo fortalecimento de uma cultura organizacional afeita à análise de impacto legislativo – pode levá-lo a um aumento do cuidado com introdução de novas normas, o aumento da coesão e da coerência sistêmicas do ordenamento jurídico, e a maior efetividade das políticas públicas.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Sistema de deliberação remota do Senado pode se tornar permanente**. Brasília, 8 fev. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/02/08/sistema-de-deliberacao-remota-do-senado-pode-se-tornar-permanente>. Acesso em 22 out. 2022.

ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Civitas, 1997.

BAR-SIMAN-TOV, Ittai. **Semiprocedural judicial review**. *Legisprudence*, [s. l.], v. 6, n. 3, p. 271-300, 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.5235/17521467.6.3.271>. Acesso em 10 nov. 2022.

BASTIT, Michel. **Nascimento da lei moderna: o pensamento da lei de Santo Tomás a Suarez**. Martins Fontes: São Paulo, 2010.

BENTHAM, Jeremy. *Nomography: or the art of inditing laws*. In: **The Works of Jeremy Bentham**. Edinburgh: John Bowring, 1843. v. 3. p. 231-283.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.546, de 12 de maio de 2020**. 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. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8112082&ts=1660243548938&disposition=inline>. Acesso em: 08 set. 2022.

_____. **Relatório do “Grupo de Trabalho Impacto Pisos Salariais Fixados PL 2.546/20”, de 23 de fevereiro de 2022**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2137520&filename=REL+1/2022+GTPL2564. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República et al. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm#art59. Acesso em: 08 ago. 2022.



BRASIL. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020**. Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>. Acesso em: 09 out. 2022.

_____. **Ato da Comissão Diretora nº 8, de 17 de março de 2021**. Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal. Disponível em:

<https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?2&idNorma=14378977>. Acesso em: 09 out. 2022.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017 (Complementar)**.

Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7327764&ts=1630416791438&disposition=inline>. Acesso em: 08 ago. 2022.

_____. **Parecer nº 317, de 2021-PLEN/SF**. De Plenário, sobre o Projeto de Lei nº 2.564, de 2020, do Senador Fabiano Contarato, que 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. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9043103&ts=1671023909420&disposition=inline>. Acesso em: 09 out. 2022.

CAUPERS, João. **Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina de Metodica da Legislação**. Cadernos de Ciência de Legislação, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, n. 35, out./dez. 2003, p. 5-87.

COSTA, F. M. **Judicialização da política e ativismo judicial à luz do procedimentalismo e do substancialismo**. Boletim Conteúdo Jurídico, v. 439, p. 77-96, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.9732/rbep.v116i0.511>. Acesso em 12 nov. 2022.

DELLEY, Jean-Daniel. **Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico**. Legislação: Cadernos da Escola do Legislativo, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, jan./jun. 2004, v. 7, n. 12, p. 101-143. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/CadernosEscol/Caderno12/delley.pdf>. Acesso em: ago. 2022.

DERLIEN, Hans-Ulrich. **Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas**. Revista do Serviço Público, 2001, v. 52, n. 1, p. 105-123.

EUROPEAN COMMISSION. **Impact assessment guidelines**. [S.l.]: European Commission, 2009. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/smart>



regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

EUROPEAN UNION. European Commission Budget. **Ex Ante Evaluation: A practical guide for preparing proposals for expenditure programmes**. Bruxelas, 2001. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/ex_ante_guide_2001_en.pdf. Acesso em 22 out. 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]. 2005, v. 20, n. 59, p. 97-110. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>. Acesso em 14 ago. 2022.

HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KÄSSMAYER, Karin. **Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo**. In: MENEGUIN, Fernando Boarato; SILVEIRA E SILVA, Rafael. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 123 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao_de_impacto_legislativo_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 05 set. 2022.

JANN, W.; WEGRICH, K. **Theories of the policy cycle**. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. New York: CRC Press, 2007. p. 43-62.

LIMONGI, Fernando P. **Presidencialismo e Governo de Coalizão**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 237-257. Disponível em: <https://bit.ly/3EfjKI1>.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Modelos de Legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Revista Plenarium, ano I, n. 1, nov. 2004, p. 41-56. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20979_arquivo.pdf. Acesso em 05 set. 2022.

MADER, Luzius. **A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito**. Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, Portugal, n. 1, p. 39-49, abr./jun. 1991.

_____. **Avaliação dos efeitos da legislação - a situação da Suíça**. In: Cadernos de Ciência de Legislação, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, n. 33/34, jan./jun. 2003, p. 135-155.



_____. **Avaliação prospectiva e análise de impacto legislativo: tornam as leis melhores?** Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, Portugal, n. 42-43, p. 177- 191, jan./jun. 2006.

_____. **L'évaluation législative.** Pour une analyse empirique des effets de la legislation. Lausanne: Payot, 1985.

MATA, Paula Carolina de Oliveira Azevedo da; BRAGA, Renê Morais da Costa. **Análise de impacto legislativo: conteúdo e desafios metodológicos.** In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kulkamp Eyng (org.). Estudos em Legística. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019.

MEDEIROS, Muller Eduardo Dantas de. **Planejamento estratégico na Controladoria da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Natal, 2021.

MENEGUIN, Fernando Boarato. **Balizas para uma metodologia e estudos de caso.** In: MENEGUIN, Fernando Boarato; SILVEIRA E SILVA, Rafael. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 123 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao_de_impacto_legislativo_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 05 nov. 2022.

MENEGUIN, Fernando Boarato; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Avaliação de Impacto Regulatório: como melhorar a qualidade das normas** (Texto para Discussão nº 193). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, Consultoria Legislativa do Senado Federal, mar. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD193>>. Acesso em: 19 set. 2022.

MIRANDA, Jorge. **Os novos paradigmas do Estado Social.** Conferência proferida em 28 set. 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado. Disponível em: <<https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2016/02/Os-novos-paradigmas-do-Estado-social.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las Políticas Públicas.** Barcelona: Ariel, 1992.

MESTRINER, Melissa Terni. Legística, **Ciência Jurídica e Políticas Públicas: conexões e fundamentos para uma avaliação legislativa no Congresso Nacional.** 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (especialização). Pós-Graduação Lato Sensu em Poder Legislativo e Direito Parlamentar. Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília, 2014.



MORAND, Charles-Albert. **Éléments de légistique formelle et matérielle**. In: MORAND, Charles-Aubert (Org.). *Légistique Formelle et Matérielle*. Aix-En-Provence: Presse Universitaires d'Aix-Marseille, 1999.

MORAIS, Carlos Blanco. **Manual de Legística**: critérios científicos e técnicas para legislar melhor. Editora Verbo, Lisboa, 2007.

NASCIMENTO, Roberta; SALINAS, Natasha. **Piso da enfermagem**: legisladores contadores? Os problemas do controle semiprocedimental que suspendeu o piso na ADI nº 7.222. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/piso-salarial-da-enfermagem-legisladores-contadores-14092022>. Acesso em 17 set. 2022.

NICÁCIO, Camila Silva; DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 5. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Almedina, 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Improving the quality of laws and regulations**: Economic, Legal And Managerial Techniques. Paris, 1994.

_____, Regulatory Policy Outlook. Paris, 2021.

PERRET, Bernard, **L'évaluation des politiques publiques. Entre culture du résultat et apprentissage collectif**. *Esprit*, 2008, v. 12, p. 142-159. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-esprit-2008-12-page-142.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

PINHEIRO, Victor Marcel. **Devido processo legislativo**: princípios, elaboração das leis ordinárias no Congresso Nacional e controle judicial. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito. São Paulo: USP, 2022.

PIRES, Riberto Rocha C. (org). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019 (p. (p. 329-348).

PRETE, Esther Kùlkamp Eyng. **Porque surgiu a legística?** Antecedentes históricos de seu surgimento. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kùlkamp Eyng (org.). *Estudos em Legística*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019.

RELATÓRIO MANDELKERN sobre a melhoria da qualidade legislativa. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Lisboa, n. 29, out-dez 2000. Disponível em: https://www.asg-plp.org/upload/cadernos_tematicos/doc_106.pdf. Acesso em 02 mai. 2022.

SANTOS, Fabiano. **Governos de Coalizão no Sistema Presidencial**: o Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 223-236. Disponível em: <https://bit.ly/3EjKI1>.



SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Produção do direito e conhecimento da lei a luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação**. Tese (doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Belo Horizonte: UFMG, 2002. 342p.

RIBEIRO, Henrique Marques. **A avaliação de impacto legislativo como instrumento de equilíbrio do pacto federativo**. In: MENEGUIN, Fernando Boarato; SILVEIRA E SILVA, Rafael. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao_de_impacto_legislativo_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y

SILVEIRA E SILVA, Rafael; NERY, Pedro Fernando. **Instâncias de decisão e espaços de cooperação no Senado**: uma visão dos ambientes estratégicos em rede. Brasília: Economic Analysis of Law Review, v. 9, p. 243-262, 2019. Disponível em:
<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/10986>. Acesso em 22 dez. 2021.

SUBIRATS et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, Pelotas: Educat, 2009, cap. 10 (p. 207-233).

VALLINDER, Torbjörn. **When the Courts go marching in**. In: C. Neal Tate; Torbjörn Vallinder. The Global Expansion of Judicial Power. Nova York: New York University Press, 1995.

VETUNG, Evert. In: **O papel do Legislativo na avaliação de políticas públicas** (seminário virtual). Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=SXWI0DFBwEY>. Acesso em 24 ago. 2022.

