

018

# ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

**Pacto federativo e financiamento das políticas públicas:  
análise prospectiva do potencial raio de incidência da  
Proposta de Emenda à Constituição n. 172, de 2012**

Rudinei Baumbach

Consultoria de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle

SENADO  
FEDERAL



---

**SENADO FEDERAL**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF**  
**Conselho Editorial**

**Diretor**

Luiz Fernando de Mello Perezino

**Conselho Editorial**

Diego Prandino Alves

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Luiz Fernando de Mello Perezino

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oádia Rossy Campos

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Rudinei Baumbach

**Coordenadores**

João Henrique Pederiva

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Maria Liz de Medeiros Roarelli

**Editores**

Flavio Diogo Luz

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oadia Rossy Campos

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

**Boletim da Conorf**

Diego Prandino Alves

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

**Supervisão do Portal de Orçamento**

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

**Equipe Técnica**

Lívio Botelho Dantas

**Endereço**

Senado Federal, Ala Filinto Müller – Brasília, DF, Brasil – CEP 70.165-900

**Telefone:** +55 (61) 3303-3318

**Página da internet**

<http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/orgaosenado?codorgao=1340>

**Email:** conselho.editorial@senado.gov.br

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Pacto federativo e financiamento das políticas públicas: análise prospectiva do potencial raio de incidência da Proposta de Emenda à Constituição n. 172, de 2012**

Rudinei Baumbach\*

---

\* Consultor de Orçamentos do Senado Federal. Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Paraná e em Direito pela Universidade de Brasília. Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Endereço do currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5112780189796824>. (rudineib@senado.leg.br)

## Resumo

A Proposta de Emenda à Constituição n. 172, de 2012, objetiva a inclusão na Constituição Federal de dispositivo prevendo que a “lei não imporá nem transferirá qualquer encargo ou a prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio”. No presente trabalho, examina-se por uma angulação prospectiva, cogitada a aprovação da Proposta de Emenda tal como concebida originalmente, o potencial raio de alcance que teria o referido novel dispositivo constitucional. Em primeiro lugar, faz-se uma revisão sobre a estrutura constitucional acerca da distribuição das competências estatais entre as diferentes esferas de governo. Empreende-se, em seguida, o exame acerca do prospectivo potencial campo de incidência da Proposta de Emenda à luz de algumas hipóteses gerais e situações concretas. Delineada a eficácia normativa da proposição, é realizada, na sequência, à guisa de conclusão, uma breve análise dos assunto desde a ótica financeira. Em linhas gerais, constata-se que a Proposta de Emenda não atinge propriamente os objetivos visados, isto é, não implica necessárias e concretas consequências em termos de redistribuição de responsabilidades sobre o financiamento de políticas públicas entre as diferentes esferas de governo. Ela não ocasiona, assim, impactos orçamentários e financeiros, tirante eventuais consequências indiretas dependentes de desdobramentos futuros.

**Palavras-chave:** Proposta de Emenda à Constituição n. 172, de 2012, Pacto Federativo, Competências Governamentais, Financiamento de Políticas Públicas.

## Sumário

1- Palavras introdutórias .....	6
2- Estrutura da repartição das competências estatais .....	7
3- O alcance da PEC n. 172/2012 à luz de algumas hipóteses.....	9
3.1- Isenção de tributo federal .....	10
3.2- Serviços de competência da União .....	10
3.3- Especificação das competências comuns .....	11
3.4- Salário mínimo e situações análogas .....	12
3.5- O caso da desativação dos lixões.....	13
3.6- O caso do piso salarial do magistério .....	15
4- À guisa de conclusão: exame pela ótica financeira.....	20

## **Pacto federativo e financiamento das políticas públicas: análise prospectiva do potencial raio de incidência da Proposta de Emenda à Constituição n. 172, de 2012**

Rudinei Baumbach

### **1- Palavras introdutórias**

A Proposta de Emenda à Constituição n. 172, de 2012 (PEC n. 172/2012, numeração da Câmara dos Deputados), de autoria do ilustre Deputado Mendonça Filho, objetiva acrescentar o seguinte preceptivo na Constituição Federal – CF, incluindo-o como parágrafo do art. 160, renumerado o atual parágrafo único: “A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo ou a prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio”.<sup>1</sup>

Apresentada em 16/05/2012 com as assinaturas necessárias, a PEC surgiu acompanhada da seguinte justificativa:

A principal finalidade do Estado consiste em proporcionar meios voltados para a realização do bem-estar de seu povo. Tal objetivo pode ser alcançado com maior ou menor eficiência, dependendo da forma como os serviços são prestados. Num Estado federal como o nosso, de grande extensão territorial, muitas vezes essa eficiência está relacionada diretamente com a possibilidade de descentralização das ações governamentais. Há serviços que embora atribuídos ao governo central, devem ser executados pelos governos regionais ou locais, sob pena de não surtirem os efeitos almejados.

Isso justifica e até impõe a transferência de encargos de uma entidade política para outra, encurtando a distância entre o Estado e seus súditos, destinatários de qualquer planejamento público. Até por uma questão de bom senso, contudo, é inaceitável o que já se tornou praxe entre nós, em que a União delega serviços a Estados e municípios, mas não lhes garante os recursos financeiros necessários à sua execução.

Além de comprometer a eficiência e a qualidade dos serviços transferidos, a prática afeta significativamente o próprio equilíbrio financeiro do pacto federativo, por aprofundar a dependência dos Estados e municípios de repasses discricionários da União. Já bastante favorecida pelo expressivo aumento da carga tributária e pela detenção exclusiva do produto das chamadas contribuições sociais gerais.

A presente iniciativa visa minimizar os reflexos negativos dessa praxe, assegurando a compensação financeira de Estados e municípios por eventuais encargos recebidos do Poder Central.

---

<sup>1</sup> Eis a redação atual do art. 160 da Constituição Federação: “É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos. Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III”.

O assunto a que se reporta a PEC n. 172/2012, nada obstante a singeleza do texto proposto, é extremamente sensível e complexo. Pondo os dois âmbitos normativos em direta comunicação, a pretendida inovação constitucional se coloca de permeio, por um lado, as finanças públicas e, de outro, as competências dos entes federados.

Mais profundamente, põe-se em questão o arranjo federativo da República, especificamente no aspecto ligado à divisão de recursos e responsabilidades entre os níveis da federação. Não é por acaso que a aprovação da PEC n. 172/2012, já alcunhada de PEC do Pacto Federativo, estava no topo da pauta de reivindicações da XVIII Marcha à Brasília em Defesa dos Municípios, havida no final de maio do corrente ano sob a organização da Confederação Nacional dos Municípios.

No presente artigo, mediante olhar prospectivo, pretende-se delimitar o campo de incidência que, em tese, teria tal mudança constitucional (pressupondo-se a aprovação da PEC nos termos em que foi originalmente proposta, com a introdução na CF do dispositivo acima transcrito) e também, a partir disso, avaliar suas eventuais repercussões orçamentárias e financeiras.

Perseguindo tal desiderato, realiza-se, inicialmente, uma brevíssima revisão acerca da estrutura constitucional alusiva à divisão das competências estatais entre as diferentes esferas de governo. Sob tal pano de fundo, em prosseguimento, são tateadas algumas situações que embalam, possivelmente, as pretensões a que se liga a referida PEC. Com essa abordagem indutiva, quer-se ir delimitando paulatinamente o potencial raio de alcance da proposta para, ao fim, tirar-se uma conclusão geral a respeito do ponto. A partir disso, é levada a cabo, finalmente, na extensão do que é possível realizar no presente momento e contexto, uma análise do assunto no âmbito orçamentário.

## **2- Estrutura da repartição das competências estatais**

“A República Federativa do Brasil”, como consta do art. 1º da CF, é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, [e] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. No que respeita à organização político-administrativa, a República “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos [da] Constituição” (CF, art. 18).

A garantia de autonomia dos entes unidos em um Estado federado depende, por certo, da delimitação de um âmbito de atuação para qual. Para esse efeito, é ponto fundamental, por um lado, a designação de certas responsabilidades governamentais

para cada esfera da federação e, por outro lado, a viabilização de meios financeiros para se fazer frente às despesas envolvidas no cumprimento de tais incumbências.

Em nossa Constituição Federal, pelo lado do financiamento, a questão se resolve, essencialmente, por intermédio da estipulação de certas competências tributárias para cada patamar federativo. E também pela participação das esferas estadual e municipal de governo no produto da arrecadação dos tributos, conforme pertinente, federal e/ou estadual (cf. CF, art. 145 e ss.).

Pelo lado que corresponde às despesas, observa-se a atribuição de determinadas competências administrativas e/ou legislativas para cada estrato da federação, muitas vezes de maneira um tanto nebulosa, em particular no tocante às competências comuns e concorrentes. O aspecto é estruturado da seguinte maneira pela Constituição:

- Certas competências de cunho administrativo são exclusivas da União, indelegáveis (art. 21, principalmente);
- Existem também competências legislativas privativas da União, delegáveis aos Estados em alguma medida mediante lei complementar (cf. art. 22);
- Há um amplo conjunto de competências administrativas comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo a lei complementar fixar normas para a cooperação entre os entes federados (art. 23);
- A União, os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre dados temas. Nesse âmbito, à União cabe apenas fixar normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados. Inexistindo lei federal, a competência dos Estados é plena (art. 24);
- Aos Estados pertencem as atribuições que não lhes sejam vedadas na Constituição (art. 25, § 1º);
- Há também determinadas competências próprias dos Municípios (art. 30).

O assunto é sabidamente intrincado, ainda mais no que tange às competências comuns e concorrentes. Nesses campos, por via de regra, não há como se encontrar na Constituição, senão em caráter indicativo e esquemático, um discri-me do que seja responsabilidade de cada esfera governamental.

O fracionamento de uma dada competência comum, com a imputação específica de incumbências para a União, os Estados e os Municípios, pode ser concretizada, em tese, mediante lei da União (lei que teria, então, caráter nacional). Claramente, isso não

poderia redundar, porém, em oneração excessiva de uma ou outra esfera federativa, tampouco resultar na exclusão da responsabilidade, que é de todas e de caráter constitucional, de quaisquer delas sobre a atividade de competência comum.

Ademais, a Constituição preconiza e enfatiza a atuação cooperada dos entes federados, em caráter geral e especificamente em relação às competências comuns. O parágrafo único do art. 23 da CF, que trata das competências comuns, estabelece que “[l]eis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).

Já o art. 241 da Carta Magna prescreve que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998).

### **3- O alcance da PEC n. 172/2012 à luz de algumas hipóteses**

A seguir, são esquadrihadas rapidamente algumas das diferentes situações que se pode cogitar e que são relacionáveis, quando menos, ao tema geral a que se vincula a PEC. Busca-se averiguar, em particular, se tais hipóteses restariam incluídas, em tese, no raio de incidência que teria o dispositivo objeto da PEC n. 172/2012, uma vez incluído na Constituição. Sendo prestigiada uma abordagem ampla e horizontalizada, não se pretende esgotar o assunto, tampouco oferecer análises conclusivas sobre cada ponto explorado.

Convém insistir que não se está considerando, por impossibilidade lógica, eventual mudança no teor da PEC, a qual, por certo, poderá vir a ser aprimorada no decorrer no processo legislativo. Vale dizer, pressupõe-se o acréscimo do seguinte preceito à Constituição, aprovada a PEC, pois, como inicialmente proposta: “A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo ou a prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio.”

Essa redação tem potencial de abarcar, também, os laços entre Estados e Municípios, que podem se concretizar, em tese, em situações análogas a algumas das

que são examinadas em seguida. As análises abaixo, porém, consideram exclusivamente o ponto de vista das relações federativas entre, de um lado, a União e, de outro, os Estados e Municípios.

### **3.1- Isenção de tributo federal**

Os Estados e Municípios têm participação, diretamente ou por meio de fundos, no produto da arrecadação de alguns tributos da União, hipótese a que serve de exemplo o caso do Imposto Sobre Produtos Industrializados (vide CF, art. 153, IV, e art. 159, I e II, e § 3º).

Nessas situações, atos normativos da União que impliquem redução do tributo (isenção, redução de alíquota, mudança de base de cálculo, etc.) acabam por afetar, também, os cofres dos Estados e Municípios.

A PEC n. 172/2012 não diz respeito a tal situação (a não ser que se entenda, em interpretação implausível, que se trate de imposição ou transferência de encargo).

### **3.2- Serviços de competência da União**

Algumas incumbências governamentais são de competência exclusiva da União, indelegáveis (CF, art. 21, p. ex.). Há, entretanto, casos de competência federal legislativa (CF, art. 22, *caput* e p. u.) ou administrativa passível de delegação (ao menos um ou outro ligado a contexto de especificação precisa, em lei federal, de responsabilidades da União referentes a uma competência comum, prevista a possibilidade de delegação).

Situações do gênero estariam, em tese, sob o campo de incidência da PEC n. 172/2012. Não é fácil identificar, porém, repercussões práticas disso, quer dizer, a aprovação da PEC não representaria inovação no cenário em perspectiva. Isso porque o ente delegatário, no caso de delegação legislativa ligada às competências privativas da União (CF, art. 22, p. u.), poderá optar por não exercer a competência delegada (e é difícil vislumbrar o dispêndio de recursos financeiros nessa situação, a não ser mediatamente).

Já no caso de competência administrativa própria da União, a sua eventual imputação a outra esfera de governo não poderá ser efetivada de maneira heterônoma, impositiva. Tal parecer deflui do fato de que não há hierarquia entre os entes federados. Em função disso, a União carece da prerrogativa de impor, transferir ou delegar unilateralmente aos Estados ou Municípios a realização dos serviços públicos que a ela sejam cometidos.

Não é por acaso que a delegação de rodovias e portos federais e de atribuições pertinentes à área ambiental, p. ex., dependam da celebração de convênio e, portanto, do concurso da vontade do ente público delegatário (cf.: Lei n. 9.277/1996 e Lei Complementar n. 140/2011).

### **3.3- Especificação das competências comuns**

Conforme já assinalado, a CF atribui algumas competências a todos os entes da federação (art. 23, em particular). Por via de regra, a Constituição não apresenta qualquer subdivisão dessas competências comuns, tampouco disciplina qualquer incumbência específica para esta ou aquela esfera da federação. Quando isso porventura couber, competirá à União fazê-lo mediante lei (de natureza nacional), e também, em tese, a cada Estado no seu respectivo âmbito, atingindo os municípios pertinentes.

Tudo aponta que é, sobretudo, nesta área das competências administrativas comuns, e correlacionadas competências legislativas concorrentes, que se localiza o ponto sensível a que se reporta a PEC n. 172/2012. O preceptivo que ela introduz na Constituição viria a regular, tudo indica que sim, a atuação normativa da União referente à imputação de responsabilidades ligadas às competências comuns, quer pelo ângulo subjetivo (incumbências de cada esfera de governo), quer pelo prisma objetivo (específicas atribuições em termos, p. ex., de natureza e prazo de concretização).

Embora incidisse a norma objeto da PEC, é bastante duvidoso, porém, que a circunstância pudesse ocasionar qualquer efeito prático em termos diretos e precisos no plano da validade e da aplicação do direito surgido da ação da União para especificar e dividir incumbências ligadas às competências comuns (provavelmente haveria, porém, implicações palpáveis no plano simbólico e na seara da criação do direito, quer dizer, no processo legislativo federal). Isso porque a pretendida mudança constitucional, como delineada até o momento, não poderia ter o alcance sugerido pela sua literalidade, e o alcance que poderia ter muito provavelmente não induziria inovação significativa em relação ao quadro já existente.

O dispositivo que a PEC colima incluir na Constituição, rememore-se, tem o seguinte conteúdo: a “lei não imporá nem transferirá qualquer encargo ou a prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio”. Perceba-se que tal preceito, uma vez interpretado no contexto constitucional a que pertence, jamais iria render exegese fiel à sua textualidade.

É que a dicção literal conduz ou à vedação prática ao exercício pela União das competências legislativas relacionáveis ao preceito (caso a União não queira arcar com as despesas envolvidas) ou, em relação às competências comuns, à federalização, ao menos do financiamento, do que seja ligado à imposição de encargos ou de prestação de serviço (vale dizer, as competências comuns como que se convolariam em competências da União, ainda quando a União viesse a distribuir equitativamente entre os diferentes entes da federação as incumbências ligadas a dada competência comum).

Se o preceito não pode ter, como aqui reputado, a dimensão sugerida pela sua textualidade, sua eficácia haveria de ser balizada segundo uma lógica principiológica, considerado o contexto constitucional. Provavelmente, chegar-se-ia à conclusão de que, nada obstante a letra da novel disposição constitucional, a União tem sim a prerrogativa de impor encargos aos Estados e Municípios desde que proceda proporcionalmente, distribuindo de forma equânime as responsabilidades da competência comum nos diferentes níveis federativos, inclusive o federal.

Sucede que essa exigência de divisão igualitária de incumbências, como critério de averiguação da validade de tal divisão, já é algo presente entre nós, como dado conatural à existência de competências comuns no contexto federativo. Assim, a alteração constitucional em tela não contemplaria, em verdade, qualquer inovação. Não se concebe normativamente, embora possa ser o quadro no plano performativo em tal ou qual campo específico, que a divisão das competências comuns e/ou o seu financiamento possa ser realizado de maneira desigual, com gravame desproporcional de certa esfera de governo (tirante, por certo, a hipótese de repartição desigual de responsabilidades em marcos consensuais).

### **3.4- Salário mínimo e situações análogas**

Compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, D), prerrogativa a que se conecta a incumbência, também da União, de fixar em lei salário mínimo nacionalmente unificado (CF, art. 7º, IV). Salário mínimo é direito também dos servidores públicos estatutários (CF, art. 39, § 3º).

Assim sendo, ao estatuir o valor do salário mínimo, a União acaba por afetar, reflexamente, as finanças estaduais e municipais, à proporção que haja nessas esferas governamentais agentes remunerados pelo mínimo. Pelo que se tem notícia, a questão é particularmente importante para os Municípios pequenos e relativamente mais pobres, e

tornou-se grave nos últimos anos em virtude dos aumentos reais havidos no salário mínimo.

Não se vislumbra a possibilidade de a PEC n. 172/2012, no seu conteúdo original, alcançar essa hipótese. Para abrangê-la, seria conveniente, senão necessário, conceber um dispositivo específico (se a regra assim surgida viesse simplesmente a responsabilizar a União pelos gastos das outras esferas de governo em virtude de aumentos no mínimo, ela seria declarada inconstitucional muito provavelmente, sem embargo de ter sido positivada via emenda constitucional).

Essa avaliação, com as adaptações cabíveis, alcança também situações assemelhadas à do salário mínimo: fixação de piso salarial de categorias profissionais, competência da União (CF, art. 7º, V – observados certos parâmetros, os Estados podem exercer tal prerrogativa, que foi delegada pela União mediante a Lei Complementar n. 103/2000); e duração do trabalho de categorias profissionais, outra matéria de direito do trabalho, de competência da União (CF, art. 22, I, e art. 7º, XIII – se a duração máxima do trabalho é reduzida, para dispor do mesmo volume de mão de obra é preciso manter na folha de pagamento um número maior de profissionais).

Tramitam ou tramitaram no Congresso Nacional proposições ligadas a tais aspectos em relação, p. ex., aos profissionais de enfermagem (PL n. 2.295/2000, PLS n. 161/1999 de origem) e aos psicólogos (PL n. 5.440/2009 e PL n. 3.338/2008, este chegou a ser aprovado, mas foi objeto de veto total – eis as razões deduzidas pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Saúde, ao se manifestarem pelo veto: “A redução da jornada semanal proposta impactaria o orçamento de entes públicos, notadamente municipais, com possível prejuízo à política de atendimento do Sistema Único de Saúde - SUS, podendo, ainda, elevar o custo também para o setor privado de saúde, com ônus ao usuário. Ademais, para além de não contar com regras de transição para os diversos vínculos jurídicos em vigor, a medida não veio acompanhada das estimativas de impacto orçamentário, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, a negociação coletiva permite a harmonização dos interesses dos gestores da saúde e representantes da categoria profissional”).

### **3.5- O caso da desativação dos lixões**

Entre as diversas arrojadas ambições da Lei n. 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estava o ousadíssimo objetivo de promover o fechamento de todos os lixões e aterros controlados até agosto de 2014, substituindo-os

por aterros sanitários (cf. arts. 3º, VIII, e 54 da Lei, que foi publicada em 03/08/2010). Mais do que isso, aliás, sob certo aspecto. A meta dizia respeito à disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (rejeitos são os resíduos não passíveis de reaproveitamento por qualquer meio técnica e economicamente viável – vide art. 3º, VII e VIII, e art. 54), o que pressupõem a implantação de sistema de coleta seletiva (como, inclusive, consta expressamente do regulamento da Lei, Decreto n. 7.404/2010, art. 9º, § 1º).

O tópico é umbilicalmente associado à temática ambiental, assunto de competência administrativa comum e legislativa concorrente (CF, arts. 23, VI, e 24 VI, p. ex.). Sucede que o serviço de coleta de lixo é de natureza local e, assim, sob a alçada dos municípios (CF, art. 30, V), e a isso é atrelado, muito razoavelmente, o dever de proceder à correta destinação do lixo recolhido, conforme prescrito pela técnica pertinente, e exigido na legislação ambiental.

Por essa via, o objetivo de realizar a desativação dos lixões, fixado pela União sob termo final, recaiu sobretudo sobre os ombros dos Municípios (se bem que, em realidade, os lixões já estão tecnicamente proibidos no Brasil desde a vigência da Lei n. 6.938/1981, que estatuiu a Política Nacional do Meio Ambiente, e sua existência constitui, em tese, crime desde a entrada em vigor da Lei n. 9.605/1998, que trata das sanções às condutas lesivas ao meio ambiente).

A meta de desativação dos lixões, e prazo respectivo, vinculava-se, no contexto da lei, a um conjunto amplo de medidas a serem empreendidas pela União, Estados, empresas e sociedade civil em geral. Muitas dessas providências não foram tomadas ainda, ou não foram adotadas no tempo próprio, o que, por certo, repercutiu negativamente, ao menos em alguns casos, nos esforços municipais relativos ao assunto. Sob tais parâmetros, não é possível imputar apenas aos Municípios a responsabilidade pelo fracasso na conquista do objetivo. Houve avanços, mas centenas de municípios, e o Distrito Federal, ainda mantêm lixões (há um breve balanço sobre o assunto, otimista, nesta página: <http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos>).

Se estivesse vigorando, na época pertinente, o dispositivo que se pretende incluir na Constituição por intermédio da PEC n. 172/2012, é provável que a circunstância tivesse afetado o processo legislativo, e o conteúdo decorrente, da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Talvez tivesse havido, p. ex., a definição de atribuição mais firme e

precisa da União sobre o ponto em termos de financiamento, a isso se conectando diretamente o prazo para a desativação dos lixões.

Mas se a lei tivesse saído, nesta situação cogitada, com o exato mesmo conteúdo no que tange ao aspecto em análise, a regra relativa ao prazo de fechamento dos lixões não seria considerada inconstitucional, pois detém, a rigor, caráter meramente expletivo. Por força da incidência da legislação ambiental, a existência de lixões já é situação ilícita há muitos anos. É dizer, a expiração do prazo previsto na Lei n. 12.305/2010 sem que tenha havido a desativação de dado lixão não produz uma verdadeira novidade. A existência do lixão era fato irregular antes de vencido o prazo e, obviamente, continuará sendo depois de ser ele ultrapassado.

### **3.6- O caso do piso salarial do magistério**

Um caso rumoroso intimamente ligado às relações federativas, sempre lembrado, inclusive em relação à PEC n. 172/2012, diz respeito ao piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Tal questão não seria em nada afetada, porém, pela eventual aprovação da indigitada PEC. O dispositivo assim enxertado na CF seria concebido, quase que certamente, como norma geral, excetuada pelo preceito que autoriza a União a fixar o piso salarial do magistério. Tal poder, portanto, não seria revogado.

Apenas foi admitida a fixação pela União do piso dos professores do ensino básico, abrangidos os que sejam servidores estatuais ou municipais, exatamente porque tal poder lhe foi cometido expressa e especificamente pela Constituição, posto que pelas mãos do poder constituinte derivado. A Emenda Constitucional n. 53/2006 incluiu entre os princípios com base nos quais deve ser ministrado o ensino a previsão de um “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal” (CF, art. 206, VIII). A referida Emenda também introduziu, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, norma prevendo que, observados certos aspectos, “a lei disporá sobre” “prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica” (art. 60, III, “e”).

Fundamentada nisso, a União editou a Lei n. 11.738/2008, que fixou inicialmente em R\$ 950,00 o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (art. 2º). Tal piso foi atrelado ao vencimento básico inicial (art. 2º, § 1º), não à remuneração (vencimento conjugado com outras

parcelas), como talvez fosse de se esperar. Além disso, foi fixado limite máximo de carga horária, proporcionalmente ao total, para o desempenho de atividades de interação com os alunos (art. 2º, § 4º).

Chegou a ser estipulada obrigação de a União complementar o financiamento das despesas decorrentes da implementação do piso salarial. Não houve, entretanto, a fixação de regras específicas sobre prazos, procedimentos, montantes ou percentuais e, além do mais, os recursos envolvidos em tal complementação seriam hauridos do montante total da complementação da União aos fundos estaduais de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação, isto é, não haveria complementação em função do piso se, pelas regras pertinentes, não existisse complementação da União a dado fundo estadual (cf. art. 4º da Lei n. 11.738/2008, que se remete ao art. 60, VI, do ADCT).

Um conjunto de pontos da lei do piso foi impugnado por alguns Estados-membros em ação direta de inconstitucionalidade (ADI n. 4.167). Revendo inclusive soluções prestigiadas por ocasião da medida cautelar adotada no processo, o Supremo Tribunal Federal julgou a demanda improcedente (houve empate na votação quanto à constitucionalidade do § 4º do art. 2º e, assim, a decisão sobre tal aspecto não se revestiu de eficácia geral e vinculante). Eis as ementas dos acórdãos proferidos no feito (da medida cautelar, do julgamento do mérito, e dos embargos de declaração a tal aresto):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR (ART. 10 E § 1º DA LEI 9.868/1999). CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PISO SALARIAL NACIONAL DOS PROFESSORES PÚBLICOS DE ENSINO FUNDAMENTAL. LEI FEDERAL 11.738/2008. DISCUSSÃO ACERCA DO ALCANCE DA EXPRESSÃO "PISO" (ART. 2º, caput e §1º). LIMITAÇÃO AO VALOR PAGO COMO VENCIMENTO BÁSICO INICIAL DA CARREIRA OU EXTENSÃO AO VENCIMENTO GLOBAL. FIXAÇÃO DA CARGA HORÁRIA DE TRABALHO. ALEGADA VIOLAÇÃO DA RESERVA DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA DISPOR SOBRE O REGIME JURÍDICO DO SERVIDOR PÚBLICO (ART. 61, § 1º, II, C DA CONSTITUIÇÃO). CONTRARIEDADE AO PACTO FEDERATIVO (ART. 60, § 4º E I, DA CONSTITUIÇÃO). INOBSERVÂNCIA DA REGRA DA PROPORCIONALIDADE. 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada contra o art. 2º, caput e § 1º da Lei 11.738/2008, que estabelecem que o piso salarial nacional para os profissionais de magistério público da educação básica se refere à jornada de, no máximo, quarenta horas semanais, e corresponde à quantia abaixo da qual os entes federados não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica. 2. Alegada violação da reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo local para dispor sobre o regime jurídico do servidor público, que se estende a todos os entes federados e aos municípios em razão da regra de simetria (aplicação obrigatória do art. 61, § 1º, II, c da Constituição). Suposta

contrariedade ao pacto federativo, na medida em que a organização dos sistemas de ensino pertinentes a cada ente federado deve seguir regime de colaboração, sem imposições postas pela União aos entes federados que não se revelem simples diretrizes (arts. 60, § 4º, I e 211, § 4º da Constituição). Inobservância da regra de proporcionalidade, pois a fixação da carga horária implicaria aumento imprevisto e exagerado de gastos públicos. Ausência de plausibilidade da argumentação quanto à expressão "para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta horas)", prevista no art. 2º, § 1º. A expressão "de quarenta horas semanais" tem por função compor o cálculo do valor devido a título de piso, juntamente com o parâmetro monetário de R\$ 950,00. A ausência de parâmetro de carga horária para condicionar a obrigatoriedade da adoção do valor do piso poderia levar a distorções regionais e potencializar o conflito judicial, na medida em que permitiria a escolha de cargas horárias desproporcionais ou inexequíveis. Medida cautelar deferida, por maioria, para, até o julgamento final da ação, dar interpretação conforme ao art. 2º da Lei 11.738/2008, no sentido de que a referência ao piso salarial é a remuneração e não, tão-somente, o vencimento básico inicial da carreira. Ressalva pessoal do ministro-relator acerca do periculum in mora, em razão da existência de mecanismo de calibração, que postergava a vinculação do piso ao vencimento inicial (art. 2º, § 2º). Proposta não acolhida pela maioria do Colegiado. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FIXAÇÃO DA CARGA HORÁRIA DE TRABALHO. COMPOSIÇÃO. LIMITAÇÃO DE DOIS TERÇOS DA CARGA HORÁRIA À INTERAÇÃO COM EDUCANDOS (ART. 2º, § 4º DA LEI 11.738/2008). ALEGADA VIOLAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO. INVASÃO DO CAMPO ATRIBUÍDO AOS ENTES FEDERADOS E AOS MUNICÍPIOS PARA ESTABELEECER A CARGA HORÁRIA DOS ALUNOS E DOS DOCENTES. SUPOSTA CONTRARIEDADE ÀS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS (ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO). AUMENTO DESPROPORCIONAL E IMPREVISÍVEL DOS GASTOS PÚBLICOS COM FOLHA DE SALÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE DE ACOMODAÇÃO DAS DESPESAS NO CICLO ORÇAMENTÁRIO CORRENTE. 3. Plausibilidade da alegada violação das regras orçamentárias e da proporcionalidade, na medida em que a redução do tempo de interação dos professores com os alunos, de forma planejada, implicaria a necessidade de contratação de novos docentes, de modo a aumentar as despesas de pessoal. Plausibilidade, ainda, da pretensa invasão da competência do ente federado para estabelecer o regime didático local, observadas as diretrizes educacionais estabelecidas pela União. Ressalva pessoal do ministro-relator, no sentido de que o próprio texto legal já conteria mecanismo de calibração, que obrigaria a adoção da nova composição da carga horária somente ao final da aplicação escalonada do piso salarial. Proposta não acolhida pela maioria do Colegiado. Medida cautelar deferida, por maioria, para suspender a aplicabilidade do art. 2º, § 4º da Lei 11.738/2008. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PISO SALARIAL. DATA DE INÍCIO DA APLICAÇÃO. APARENTE CONTRARIEDADE ENTRE O DISPOSTO NA CLÁUSULA DE VIGÊNCIA EXISTENTE NO CAPUT DO ART. 3º DA LEI 11.738/2008 E O VETO APOSTO AO ART. 3º, I DO MESMO TEXTO LEGAL. 4. Em razão do veto parcial apostado ao art. 3º, I da Lei 11.738/2008, que previa a aplicação escalonada do piso salarial já em 1º de janeiro de 2008, à razão de um terço, aliado à manutenção da norma de vigência geral inscrita no art. 8º (vigência na data de publicação, isto é, 17.07.2008), a expressão "o valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008", mantida, poderia ser interpretada de forma a obrigar o cálculo do valor do piso com base já em 2008, para ser pago somente a partir de 2009. Para manter a unicidade de sentido do texto legal e do veto, interpreta-se o art. 3º para estabelecer que o cálculo das obrigações relativas ao piso salarial se dará a partir de 1º de janeiro de 2009. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade concedida em parte.

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. CONCEITO DE PISO: VENCIMENTO OU REMUNERAÇÃO GLOBAL. RISCOS FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. JORNADA DE TRABALHO: FIXAÇÃO DO TEMPO MÍNIMO PARA DEDICAÇÃO A ATIVIDADES EXTRACLASSE EM 1/3 DA JORNADA. ARTS. 2º, §§ 1º E 4º, 3º, CAPUT, II E III E 8º, TODOS DA LEI 11.738/2008. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA PARCIAL DE OBJETO. 1. Perda parcial do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que o cronograma de aplicação escalonada do piso de vencimento dos professores da educação básica se exauriu (arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008). 2. É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global. Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador. 3. É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Perda de objeto declarada em relação aos arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PROPÓSITO MODIFICATIVO. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. ACOLHIMENTO PARCIAL. AGRAVO REGIMENTAL. EFICÁCIA DAS DECISÕES PROFERIDAS EM CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE FOREM OBJETO DE RECURSO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PERDA DE OBJETO. PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. 1. A Lei 11.738/2008 passou a ser aplicável a partir de 27.04.2011, data do julgamento de mérito desta ação direta de inconstitucionalidade e em que declarada a constitucionalidade do piso dos professores da educação básica. Aplicação do art. 27 da Lei 9.868/2001. 2. Não cabe estender o prazo de adaptação fixado pela lei, nem fixar regras específicas de reforço do custeio devido pela União. Matéria que deve ser apresentada a tempo e modo próprios aos órgãos competentes. 3. Correções de erros materiais. 4. O amicus curie não tem legitimidade para interpor recurso de embargos de declaração. Embargos de declaração opostos pelo Sindifort não conhecidos. 5. Com o julgamento dos recursos de embargos de declaração, o agravo regimental interposto da parte declaratória do despacho que abriu vista dos autos à União e ao Congresso Nacional perdeu seu objeto. Recursos de embargos de declaração interpostos pelos Estados do Rio Grande do Sul, Ceará, Santa Catarina e Mato Grosso parcialmente acolhidos para (1) correção do erro material constante na ementa, para que a expressão “ensino médio” seja substituída por “educação básica”, e que a ata de julgamento seja modificada, para registrar que a “ação direta de inconstitucionalidade não foi conhecida quanto aos arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008, por perda superveniente de seu objeto, e, na parte conhecida, ela foi julgada improcedente”, (2) bem como para estabelecer que a Lei 11.738/2008 passou a ser aplicável a partir de 27.04.2011. Agravo regimental interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul que se julga prejudicado, por perda superveniente de seu objeto.

Em razão por certo do teor do texto constitucional resultante da emenda pertinente, sequer chegou a ser posta em questão a possibilidade, em tese, de a União fixar o piso salarial (nada obstante, como razão de decidir, o Min. Marco Aurélio, voto vencido na assentada, dava por inconstitucional a emenda constitucional que houvera

atribuído semelhante competência à União). Os Estados demandantes acusavam de inconstitucional tão-somente, além de dispositivos ligados à vigência/produção de efeitos da lei, a cristalização do teto em ligação ao vencimento (e não à remuneração), a definição de uma carga horária máxima semanal de quarenta horas (a se fiar pelo voto do Min. Gilmar Mendes, constata-se que tal regra incide exclusivamente para fins de cálculo do teto), e a norma relativa ao máximo proporcional, na composição da carga horária, a ser preenchido com atividades de interação com os alunos.

É oportuno recordar que a educação, pelo ângulo do cidadão, é um direito fundamental de cunho social (CF, arts. 6º e 205). Pela ótica dos entes públicos, trata-se de um dever que constitui competência administrativa comum e legislativa concorrente (CF, arts. 23, V, 24, IX, e 205), cabendo privativamente à União legislar sobre as respectivas diretrizes e bases (CF, art. 22, XXIV). Os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser organizados em regime de colaboração (art. 211, *caput*, e § 4º). Os Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, e os Estados e o Distrito Federal no ensino fundamental e médio (CF, art. 211, §§ 2º e 3º). A União, além de organizar e financiar o sistema federal de educação, exercerá “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (CF, art. 211, § 1º).

As relações funcionais entre os entes públicos e os seus professores são reguladas pela legislação respectiva de cada esfera de governo (estatuto dos servidores e lei ou leis outras, que fixem a remuneração). Dada a natureza federada da República, e a regra segundo a qual cabe a cada ente federado estabelecer o regime jurídico de seus funcionários (CF, art. 39), seria de todo inconcebível, não fosse a positivação na Constituição de regra excepcional específica de inegável mérito pelo prisma material, que a União pudesse se imiscuir nas relações entre os demais entes federados e seus servidores, quanto mais se o caso resultasse, ainda por cima, em obrigações financeiras diretas.

Dentro dos marcos de uma competência comum, na hipótese houve, sem dúvida, a imposição de encargos aos Estados e Municípios mediante lei promanada da União. E não houve, ao menos de acordo com a ótica estadual e municipal, a previsão de repasses financeiros da União em termos satisfatórios. Consoante já desenvolvido, a PEC n.

172/2012, porém, não alcançaria o caso, que é fundamentado em disposições constitucionais específicas, decorrentes de outra proposta de emenda à Constituição.

Calha mencionar que o exame realizado neste tópico tem aplicabilidade, na extensão pertinente, *mutatis mutandis*, ao caso do piso salarial nacional dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias (CF, art. 198, § 5º, introduzido mediante a Emenda Constitucional n. 63/2010; Lei n. 12.994/2014, que acrescentou dispositivos na Lei n. 11.350/2006). Assemelhada à situação do piso dos professores, nesta hipótese se verifica, porém, um dado distintivo muito importante, a saber, a lei contemplou regras mais precisas acerca da compensação devida pela União para o cumprimento do piso dos agentes de saúde (cf. art. 9º-C da Lei n. 11.350/2006). Isso bem reflete o fato de que a norma constitucional respectiva, ao contrário do que se vê em relação ao piso dos professores, prevê expressa e diretamente o dever de a União prestar assistência financeira complementar aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

#### **4- À guisa de conclusão: exame pela ótica financeira**

Com base nas considerações e constatações precedentes, é forçoso averiguar que a aprovação da PEC n. 172/2012 consoante o seu conteúdo originário não renderia, a toda evidência, a produção dos efeitos pretendidos, ligados à ampliação do financiamento de políticas públicas por parte da União, inclusive no que se refere às incumbências especificadas em leis federais e cometidas a outras esferas de governo. Não há como identificar, de fato, nenhuma consequência direta, concreta e necessária da aprovação da PEC e, assim, tampouco há como distinguir decorrência orçamentária que pudesse porventura ser estimada.

Semelhante juízo, conquanto seguro, submete-se aos limites próprios da análise prospectiva e, ademais, não considera eventuais desenvolvimentos normativos da PEC em nível legal, tampouco potenciais repercussões orçamentárias e financeiras indiretas, ligadas inclusive à dimensão simbólica da figurada mudança constitucional (também não considera, nem poderia fazê-lo, os aperfeiçoamentos da PEC a serem eventualmente verificados ao longo de seu processamento legislativo).

Aprovada a PEC, ter-se-ia na Constituição, não obstante, um dispositivo que, no mínimo, poderia inculcar uma dose a mais de cautela na ação legislativa da União relacionada ao disciplinamento das matérias de competência comum dos entes federados. Em cada ocasião em que um tema afeto a essas competências estivesse sob análise do parlamento, a circunstância poderia provocar, em tese, uma (re-)divisão

segundo outros termos das responsabilidades de cada esfera de governo, e/ou um incremento da participação da União no financiamento do que tenha sido atribuído aos Estados e Municípios.

Verificado tal desenvolvimento, ou qualquer outro que redundasse no mesmo desfecho, aí sim haveria efeitos orçamentários e financeiros mais ou menos importantes. Nesse cenário, teríamos pressões adicionais sobre os cofres da União, em benefício imediato do erário dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ocorre que as finanças federais, ainda que em melhores condições relativas, não comportam novas despesas de monta, circunstância eloquentemente demonstrada pela crise ora em curso, e correlatas medidas de ajuste, inclusive amplo contingenciamento de despesas.

Sendo esse o quadro, pode-se imaginar que um rearranjo federativo que ampliasse em séria medida, direta ou indiretamente, as despesas da União, ou comprimisse suas receitas, provavelmente desencadearia, na sequência, iniciativas visando ao aumento da arrecadação tributária federal. Por aí a margem de manobra também parece ser pequena, porém, haja vista a elevada carga tributária já reinante entre nós. Uma solução alternativa seria rever, para contrair, o raio de amplitude dos serviços e gastos públicos. Semelhante frente tampouco se anuncia promissora. O impasse é grave, e não há solução simples ou fácil à vista.