

Brasília (DF), 22 de novembro de 2019

Ilustríssimo Professor **Antônio Gonçalves Filho**,  
Presidente do **Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de  
Ensino Superior – Andes – Sindicato Nacional**.

**Ref.: PROPOSTA DE EMENDA À  
CONSTITUIÇÃO Nº 188/19 – PACTO  
FEDERATIVO – ANÁLISE JURÍDICA**

Vimos, por intermédio da presente Nota Técnica, em solicitação feita a esta Assessoria Jurídica, apresentar análise preliminar da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188, de 2019, apresentada pelo Governo Federal, denominada “PEC do Pacto Federativo”.

A PEC 188/19 está inserida em um pacote elaborado pela equipe econômica do governo junto a outras duas que tramitarão inicialmente no Senado Federal, cujo objetivo, segundo o Governo, é criar instrumentos de ajuste fiscal para flexibilizar o orçamento público.

A PEC 188/2019 insere o parágrafo 3º ao artigo 20 da Constituição, permitindo que a União transfira aos estados e municípios parte das receitas decorrentes da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais. Determina, ainda, que lei posterior estabeleça os percentuais, base de cálculo e condições, além de disciplinar critérios de distribuição que contemplem, entre outros, indicadores de resultado.

A Proposta, no entanto, veda que os recursos transferidos sejam usados para pagamento de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista. Além disso, acrescenta o art. 91-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina que a transferência somente será implementada em favor dos entes federativos que renunciarem a

---

# MAURO MENEZES

---

## & A D V O G A D O S

---

Alino da Costa Monteiro (in memoriam) • Mauro de Azevedo Menezes • Gustavo Ramos • Monya Tavares  
 Marcelise Azevedo • Renata Fleury • João Gabriel Lopes • Erica Coutinho • Denise Arantes  
 Cíntia Roberta Fernandes • Moacir Martins • Leandro Madureira • Rodrigo Torelly • Raquel Rieger  
 Andréa Magnani • Lais Pinto • Paulo Lemgruber • Rodrigo Castro • Verônica Irazabal • Pedro Mahin  
 Rafaela Possara • Milena Pinheiro • Roberto Drawanz • Renata Oliveira • Isadora Caldas • Rubstenia Silva  
 Hugo Moraes • Anne Motta • Ana Carla Farias • Marcelly Badaró • Luana Albuquerque • Amir Khodr • Andreia Mendes  
 Lucas Capoulade • Juliana Cazé • Bruna Costa • Sílvia Santos • Hugo Fonseca • Danilo Prudente • Raquel de Castilho  
 Julia Araujo • Raquel Santana • Karen Couto • Camila Gomes • Tainã Gois • Fernanda Figueredo • Jaqueline Almeida  
 Andrea Carbone • Tiago Melo • Dalila Brandão • Everton Figueredo • Manuela Fleury

quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem ações judiciais, inclusive coletivas, ou recursos que pedem a compensação, a título de seguro-receita, da Lei Kandir (Lei Complementar 87/96), que desonerou as exportações de ICMS.

Propõe-se ainda a vedação de pagamentos a servidores de valores: (a) de caráter retroativo; (b) sem lei específica que lhes autorize a concessão e estabeleça o valor ou critério de cálculo do adicional, inclusive de caráter indenizatório; (c) e com base em decisão judicial não transitada em julgado, com a inclusão do inciso XXIII ao artigo 37, da Constituição Federal.

Outra mudança trazida pela PEC 188/2019 diz respeito à extinção do Plano Plurianual (PPA), que traz as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública, num período de 4 anos. De acordo com a proposta a extinção somente produzirá efeitos após 3 (três) anos da promulgação da Emenda Constitucional.

Altera, também, as competências do Tribunal de Contas da União, que, a partir da aprovação da PEC, produzirá Orientações Normativas com efeito vinculante, que deverão, obrigatoriamente, ser observada pelos demais tribunais de contas dos Estados-Membros e do Distrito Federal, com a inclusão do inciso XII, e dos parágrafos 5º e 6º ao artigo 71 do texto constitucional.

A PEC 188/2019 traz dispositivo semelhante a outra proposta apresentada pelo Governo Federal, a chamada "PEC Emergencial", no que diz respeito à "regra de ouro fiscal" para União, Estados e Municípios. Esse dispositivo constitucional veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, que compreendem o investimento público e o pagamento de juros e amortização da dívida, sem a autorização do Congresso.

Isso implica na proibição do endividamento público para o pagamento das despesas correntes, o que inclui o pagamento do salário

dos servidores e dos benefícios previdenciários, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Outra mudança importante, no novo texto da PEC, diz respeito à inclusão do artigo 167-A na Constituição que prevê medidas que seriam executadas automaticamente caso aprovados os créditos suplementares pelo Congresso. Por meio dessas medidas, os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União ficariam proibidos de:

- Criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- Alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- Admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
- Realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias;
- Criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios a servidores públicos e militares;
- Aumentar o valor de benefícios indenizatórios a servidores e seus dependentes;
- Adotar medidas que impliquem reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação;
- Criar ou expandir programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;
- Conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária;

- Conceder progressões e promoções funcionais na carreira de agentes públicos, incluindo empregados públicos, com exceção dos magistrados, membros do Ministério Público, do Serviço Exterior Brasileiro e das carreiras policiais.

Além disso, o § 3º do novo artigo 167-A permite que seja reduzida a carga horária dos servidores e empregados públicos em até 25%, com a redução proporcional dos salários, mediante ato normativo dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e Defensoria Pública, no âmbito federal, durante o ano fiscal em que for concedido o crédito suplementar.

Nos casos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, se a despesa corrente alcançar 95% das receitas correntes, essas mesmas previdências poderão ser tomadas, nos termos do art. 167-B.

Ademais, propõe-se também a criação de um órgão denominado Conselho Fiscal da República, com a inclusão do novo art. 135-A na Constituição. O novo órgão seria composto pelos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado, do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, além de três Governadores e três Prefeitos, que devem representar, no mínimo, cada Região do País, nos termos da lei complementar que regulará o funcionamento do Conselho.

Dentre as competências do Conselho Fiscal da República destacam-se a salvaguarda da sustentabilidade de longo prazo dos orçamentos públicos, a monitoração dos orçamentos federais, estaduais e distrital, a verificação do cumprimento das exigências constitucionais e legais referentes à disciplina orçamentária e fiscal, a fixação de recomendações, diretrizes e boas práticas para o Setor Público, além da comunicação aos órgãos competentes de eventuais irregularidades apuradas.

O texto da PEC revoga o § 4º do art. 101 do ADCT, que se refere à linha de crédito especial para pagamento dos precatórios, além de proibir socorro da União aos entes endividados e prever o fim da garantia federal às operações de crédito dos demais entes, a partir de 2026, inclusive das entidades da administração direta, com exceção dos empréstimos realizados com organismos internacionais.

Propõe-se também a extinção dos municípios que, até 30 de junho de 2023, não demonstrarem que o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita total. Essa medida pode afetar até 1.200 municípios, que seriam incorporados, a partir de 1º de janeiro de 2025, ao município limítrofe com melhor sustentabilidade financeira, observado o limite de até 3 municípios extintos por um único município incorporador.

Em relação a saúde e educação, a PEC 188/2019 traz mudanças significativas no que tange aos gastos mínimos constitucionais, prevendo a unificação desses gastos. Atualmente os estados e municípios destinam para a saúde pelo menos 12% da receita líquida, e 25% para educação. Nesse contexto, a PEC autoriza a dedução do montante aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino que exceder o mínimo aplicável, com a inclusão do parágrafo 7º ao artigo 198.

Além disso, altera o artigo 213, § 1º, da Constituição Federal, que obriga o Estado a expandir a rede de ensino público quando houver falta de vagas e cursos regulares na localidade de residência do educando. Segundo o Ministério da Economia, o acesso ao ensino não seria prejudicado, uma vez que o governo ofereceria bolsas de estudo em escolas particulares, medida que ainda necessitaria de regulamentação em lei.

Nesse diapasão, percebe-se que a intenção principal dessa PEC é acabar com as vinculações orçamentárias constitucionais, em especial em áreas como saúde e educação, permitindo que a administração pública possa gerir seu orçamento da forma como lhe convier, o que

---

**MAURO MENEZES**

---

**& A D V O G A D O S**

---

Alino da Costa Monteiro (in memoriam) • Mauro de Azevedo Menezes • Gustavo Ramos • Monya Tavares  
Marcelise Azevedo • Renata Fleury • João Gabriel Lopes • Erica Coutinho • Denise Arantes  
Cíntia Roberta Fernandes • Moacir Martins • Leandro Madureira • Rodrigo Torelly • Raquel Rieger  
Andréa Magnani • Lais Pinto • Paulo Lemgruber • Rodrigo Castro • Verônica Irazabal • Pedro Mahin  
Rafaela Possara • Milena Pinheiro • Roberto Drawanz • Renata Oliveira • Isadora Caldas • Rubstenia Silva  
Hugo Moraes • Anne Motta • Ana Carla Farias • Marcelly Badaró • Luana Albuquerque • Amir Khodr • Andreia Mendes  
Lucas Capoulade • Juliana Cazé • Bruna Costa • Silvia Santos • Hugo Fonseca • Danilo Prudente • Raquel de Castilho  
Julia Araujo • Raquel Santana • Karen Couto • Camila Gomes • Tainã Gois • Fernanda Figueredo • Jaqueline Almeida  
Andrea Carbone • Tiago Melo • Dalila Brandão • Everton Figueiredo • Manuela Fleury

certamente resultará em grandes prejuízos à população brasileira, que já sofre com a insuficiência na prestação desses serviços públicos essenciais.

Sendo o que tínhamos para o momento, colocamo-nos, desde já, à sua inteira disposição para eventuais esclarecimentos que se façam necessários.

Rodrigo Peres Torelly  
OAB/DF nº 12.557