



**FACULDADE DE ILHÉUS**



**CESUPI**

**COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO  
COORDENAÇÃO DE TCC  
ARTIGO CIENTÍFICO**

**ALOISIO JOSÉ SANTANA TEDESCO**

**O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E AS  
PRINCIPAIS MUDANÇAS SUGERIDAS PELA PEC  
188/2019**

**ILHÉUS-BAHIA**

**2022**



**FACULDADE DE ILHÉUS**



**COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO  
COORDENAÇÃO DE TCC  
ARTIGO CIENTÍFICO**

**ALOISIO JOSÉ SANTANA TEDESCO**

**O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E AS  
PRINCIPAIS MUDANÇAS SUGERIDAS PELA PEC  
188/2019**

**Artigo Científico entregue para  
acompanhamento como parte  
integrante das atividades de TCC II do  
Curso de Direito da Faculdade de  
Ilhéus.**

**Orientadora: Prof. Dra. Isadora  
Ferreira Neves**

**ILHÉUS, BAHIA  
2022**

**O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E AS  
PRINCIPAIS MUDANÇAS SUGERIDAS PELA PEC  
188/2019**

**ALOISIO JOSÉ SANTANA TEDESCO**

**Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dra. Isadora Ferreira Neves  
Faculdade de Ilhéus – CESUPI  
(Orientadora)**

---

**Prof<sup>a</sup>. (nome do professor)  
Faculdade de Ilhéus – CESUPI  
(Examinador I)**

---

**Prof<sup>a</sup>. (nome do professor)  
Faculdade de Ilhéus – CESUPI  
(EXAMINADOR II)**

**Dedico à minha família, as maiores inspirações da minha vida, por toda a força, dedicação e amor que desempenharam na minha criação, sendo fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, que me deu estímulos para desenvolver esse artigo.

Agradeço aos meus pais e meus avós que me incentivaram a sempre me dedicar aos estudos.

Um agradecimento especial aos meus bisavós José Isídio Pereira Costa e Ivonete Carvalho Costa que partiram recentemente e tinham o sonho de me ver formando e finalizando essa etapa da minha vida.

Agradeço a professora e orientadora Dra. Isadora Ferreira Neves que me ajudou no desenvolvimento do tema, além da disponibilidade de suprimir as dúvidas existentes.

Agradeço a minha namorada, Andreza, que durante esse período incentivou os meus estudos e impulsionou meu desenvolvimento.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que fizeram parte dessa etapa da minha vida.

**O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E AS  
PRINCIPAIS MUDANÇAS SUGERIDAS PELA  
PEC 188/2019**

**THE BRAZILIAN FEDERATIVE PACT AND  
THE MAIN CHANGES SUGGESTED BY PEC  
188/2019**

**Aloisio Tedesco<sup>1</sup>, Isadora Neves<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Discente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia. e-mail: aloisio.tedesco97@gmail.com

<sup>2</sup>Docente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia. e-mail: isadoraneves@gmail.com

**RESUMO**

O Pacto Federativo, também conhecido como Princípio Federativo, está previsto na Constituição Federal de 1988, como forma de descentralização política no que tange às competências dos integrantes da Federação Brasileira (formada pela união indissolúvel entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como determina o Art.1º da CF/88), em gestões fiscais e orçamentárias, designando direitos e deveres para a atuação destes entes.

A PEC 188/2019, conhecida como PEC do Pacto Federativo propõe mudanças e revisões em inúmeros dispositivos constitucionais, o que impacta diretamente a administração pública, principalmente na distribuição de recursos para financiamento de políticas públicas. Ademais, várias medidas sugeridas pelo governo geraram divergências no que concernem as alterações, dentre elas a extinção dos pequenos municípios, as novas atribuições do Tribunal de Contas da União, a criação do Orçamento

Plurianual para substituir o Plano Plurianual, entre outros. O presente artigo busca avaliar o impacto da PEC 188/2019 a partir de uma revisão bibliográfica e documental, utilizando o método indutivo.

**Palavras-chave: Pacto Federativo.TCU. Descentralização.**

### **ABSTRACT**

The Federative Pact, also known as the Federative Principle, is foreseen in the Federal Constitution of 1988, as a form of political decentralization with regard to the competencies of the members of the Brazilian Federation (formed by the indissoluble union among the Union, the States, the Federal District, and the Municipalities, as stated in Article 1 of CF/88), in fiscal and budgetary management, designating rights and duties for the performance of these entities.

PEC 188/2019, known as the PEC of the Federative Pact, proposes changes and revisions to numerous constitutional provisions, which directly impact public administration, especially in the distribution of resources to finance public policies. Furthermore, several measures suggested by the government have generated divergences regarding the changes, among them the extinction of small municipalities, the new attributions of the Federal Audit Court, the creation of the Multi-Year Budget to replace the Multi-Year Plan, among others. The present article seeks to evaluate the impact of PEC 188/2019 on specific points based on a bibliographic and document review, using the inductive method.

**Key-words: Federative Pact. TCU. Decentralization.**

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	9
2. DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	10
3. DO PACTO FEDERATIVO.....	12
4. A PEC 188/2019 .....	13
4.1 DOS AJUSTES FISCAIS NA PEC 188/2019.....	14
4.2 TRIBUNAL DE CONTAS NA PEC 188/2019 .....	16
4.3 A EXTINÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS.....	17
4.4 OUTROS ASPECTOS DA PEC N° 188/2019.....	20
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20
REFERÊNCIAS .....	22

## 1. INTRODUÇÃO

O Federalismo brasileiro foi criado a partir de movimentos de poderes centralizados e descentralizados, observados nas inúmeras constituições brasileiras entre o período de 1824 até 1988. O federalismo engloba situações morais relacionadas à diversidade social e questões constitucionais, política, econômica, filosófica, entre outros. No Brasil, o modelo de Estado adotado é o contituente originário do tipo cooperativo, em que os recursos são centralizados e as competências descentralizadas. Essa forma de Estado gera controvérsias orçamentárias e conflitos fiscais, influenciando de forma contingente na administração pública.

Destarte, o presente artigo tem como foco a análise do Pacto Federativo, com o enfoque no federalismo brasileiro e os impactos provocados pela Proposta de Emenda à constituição 188/2019, que promove modificações importantes no relacionamento entre os Estados, Municípios e União, além de inovações da ordem fiscal. A iniciativa da proposta prevê uma ampla revisão de normas constitucionais ligadas à administração pública na conjuntura orçamentária.

Os objetivos gerais e específicos dessa pesquisa desenvolvida é contribuir para a análise e reflexões das repercussões acerca do Pacto Federativo e as principais mudanças sugeridas pela PEC 188/2019, objetivando demonstrar as possíveis melhorias ou inconstitucionalidades e verificar a compatibilidade das leis vigentes em referência à recepção das novas disposições.

Enfim, estruturou-se em 4 (quatro) capítulos. Inicia-se com os aspectos do Federalismo brasileiro e as principais características do Brasil como um Estado descentralizado e autônomo politicamente. O segundo capítulo procede acerca da análise do pacto federativo no que concernem as disposições constitucionais que promovem a regulação das obrigações financeiras e arrecadação de recursos dentro dos limites de cada ente (União, Estados e Municípios). O terceiro capítulo abordou as mudanças trazidas pela PEC 188/2019. Por fim, o último e quarto capítulo trouxe enfoque especificamente nas alterações relativas ao ajuste fiscal, obrigações dos tribunais de contas, extinção dos pequenos municípios e os demais

aspectos da PEC nº 188/2019.

A metodologia utilizada baseou-se em pesquisas bibliográficas, para explorar as mudanças elencadas pela Proposta de Emenda Constitucional conhecida como PEC do Pacto Federativo. A pesquisa foi realizada através de artigos, livros, revistas eletrônicas, legislação, internet, entre outros. O artigo consiste na metodologia indutiva, realizada por intermédio de um processo de observação de informações para analisar os impactos das possíveis inovações constitucionais, de maneira qualitativa e exploratória dos referidos materiais bibliográficos.

## **2. DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

A forma de Estado Federalista é um fenômeno moderno, surgindo pela primeira vez no Século XVIII, quando da experiência norte-americana, em que os estados Confederados abrem mão de parte da sua autonomia para formar a Federação. No Brasil, o sistema federalista foi adotado no ano de 1889, quando, em 15 de novembro aconteceu a Proclamação da República. Este sistema implica uma rigosa repartição de competências entre o órgão de núcleo, chamado União, e os Estados-Membros, que possuem representações regionais, caracterizando a descentralização política. A sua principal finalidade é manter uma equilibrada divisão de poder, de modo que os Estados-membros também possuem constituições próprias para atender as demandas regionais da sua população. Como escreve Márcia Miranda Soares:

O federalismo é caracterizado pela dupla autonomia territorial, ou seja, por uma divisão mais igualitária do poder político entre o governo central e as subunidades nacionais, combinando centralização e descentralização na distribuição interna do poder no Estado nacional.

Konrad Hesse(2001. P. 627) define que o federalismo deve ser intermédio para manutenção das autonomias dos Estados e Municípios,

além de prezar pela harmonia com a unidade estatal, respeitando sempre os objetivos do Estado, além de agir conforme os meios e fins estabelecidos. O federalismo atua para equilibrar a separação e limitação dos poderes e preservar a unidade nacional do Estado, através da cooperação, promovida pela solidariedade entre os entes.

A aderência a esta forma de Estado se deu com intervenção do governo central na tentativa de responder aos anseios das elites regionais do Brasil, que naquele momento sentiam-se insatisfeitas com o modelo monárquico até então vigente. Após promulgação da Constituição Cidadã de 1988, o federalismo brasileiro foi bastante fortalecido, uma vez que a Constituição determinou diversos pontos de autonomia dos Estados-Membros.

O estado Federal pode se externar de maneira competitiva, como é possível observar nos Estados Unidos, ou a forma cooperativa utilizada no Federalismo da Alemanha. O Brasil por sua vez aderiu ao modelo constituinte originário, revestido nas características: Soberano, incondicionado, inicial, ilimitado e autônomo e a constituição financeira cooperativa. O titular do poder constituinte é o povo e a partir disso há a inauguração de uma primeira constituição ou uma nova constituição do Estado.

Em 1988 através a adoção do modelo federalismo cooperativo no Brasil definiu a autonomia de menor capacidade financeira, os poderes se direcionam para o ente central do federalismo, contribuindo para uma maior cooperação de financiamento dos entes da federação, em que há uma centralização dos recursos e descentralização de competências.

O jurista e magistrado brasileiro Enrique Ricardo Lewandowski(1994. p. 87) qualifica os quatro atributos essenciais do federalismo, destacando a atribuição de rendas, sendo essas, de acordo com suas palavras: A repartição de competências, a participação dos membros na decisão da união, a autonomia política das unidades federadas e a atribuição de renda própria às esferas de competência. Dessa forma, o jurista considera a autonomia financeira como uma particularidade essencial do Estado Federal.

Uma característica marcante desta forma de Estado é a construção de uma base jurídica constitucional, normalmente escrita, para regular as ações

do estado com fins garantísticos e de afastar o qualquer forma de poder ditatorial, sendo o sistema Federativo um bloqueio à concentração política autoritária, onde os direitos fundamentais dos cidadãos limitam o poder estatal e buscam conferir autonomia e liberdade aos indivíduos. O poder de atuação do Estado é dividido em três, quais sejam: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, é o que diz a Constituição em seu artigo 2: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”; a soberania popular direciona e legitima os legisladores a criarem, através do processo legislativo, normas que orientarão não só a conduta dos cidadãos, mas também dos agentes do estado. Vale destacar o que diz o parágrafo único do artigo 1 da Constituição: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

### **3. DO PACTO FEDERATIVO**

No Brasil, tendo em vista que se trata de uma República Federativa, o poder não está centralizado no governo federal, mas descentralizado nos estados, Distrito Federal e municípios. Cada um desses níveis tem a responsabilidade de comandar assuntos locais, com certa autonomia, atuando em assuntos referentes às políticas territoriais, obrigações financeiras e arrecadação de riquezas para promoção das políticas públicas que visam o bem comum.

O Pacto Federativo define-se basicamente por um grupo de normas constitucionais que visam a regular obrigações financeiras e arrecadação de recursos dentro dos limites de cada ente (União, Estados e Municípios) a fim de mover a máquina estatal, designando as despesas que são de natureza obrigatórias, vinculadas e discricionárias.

Por exemplo, o Art. 212 da Constituição Federal determina obrigatoriedades de despesas em educação:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e

desenvolvimento do ensino.

No mesmo sentido, o Art.198, § 2º determina a parte das receitas que devem ser direcionadas à saúde por cada nível de governo:

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

Na Constituição de 1988, o Pacto Federativo desenha-se em alguns artigos. Em termos gerais, os mais importantes são o Art.1º, que determina a formação Federalista do Estado Brasileiro: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...”, e o Art.18, que estabelece a organização político-administrativa da República: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Além da União e Estados-Membros, existe um terceiro nível de competência, atribuído ao Município. As atribuições de maior abrangência e a soberania são desempenhadas pelo Estado Federal (ou União), apesar da distribuição de competências estabelecida na Constituição Federal.

#### **4. A PEC 188/2019**

A referida PEC propõe uma grande revisão de dispositivos

constitucionais, impactando a administração pública de diversas maneiras, desde aspectos orçamentários à gestão fiscal, determinando um novo horizonte para as políticas públicas de saúde e educação. Mais especificamente, a alteração se dará em 24 artigos da Constituição Federal, 6 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - dentre eles, o artigo 115, que trata da extinção de pequenos municípios, de até 5 mil habitantes que não demonstrem a sua sustentabilidade financeira, deverão ser anexados por municípios limítrofes - além da inclusão de 5 novos artigos na Constituição e 4 na sua parte transitória. Ademais, busca-se a revogação de 16 dispositivos constitucionais, 1 artigo da LC 141/2012, que ajusta valores mínimos que devem ser aplicados anualmente pelo Governo Federal em serviços públicos de saúde. Intenta-se também, a revogação da Lei 12.858/2013, que define a destinação da parcela da participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, para as áreas de saúde e educação.

#### **4.1 DOS AJUSTES FISCAIS NA PEC 188/2019**

A política fiscal trazida pela PEC 188 é flexível quanto à condição econômica do país em dado momento, isto é, quando o país estiver em expansão econômica o montante de despesas poderá sofrer aumentos para contribuir com o crescimento, ao passo que, quando o país experimentar a retração da atividade econômica, o Governo Federal deve minimizar as despesas para se adaptar à recessão.

Propõe-se a criação do Conselho Fiscal da República e a troca do planejamento plurianual (PPA) por um orçamento plurianual, conforme o parágrafo 3º do Artigo 9º da PEC: “A extinção do Plano Plurianual e a instituição dos orçamentos plurianuais somente produzirão efeitos a partir do terceiro exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional.” Nesse sentido, importante observar o que diz o Relatório de Acompanhamento-Elaboração do Plano Plurianual de 2020-2023 desenvolvido pelo TCU:

“O novo modelo do PPA traduz uma escolha em prol

da simplificação, almejando-se maior efetividade do planejamento. Trata-se de esforço para aperfeiçoamento do PPA, com o propósito de colmatar falhas que se faziam presentes nos PPAs anteriores e que haviam sido objeto de deliberações anteriores do TCU. Todavia, o que se verifica é que o novo modelo, embora contenha melhorias, acarreta riscos para o planejamento governamental (grifo nosso). Outrossim, permanecem problemas antigos como a falta de integração com as informações de custos, o baixo nível de coordenação entre diferentes planos nacionais e setoriais (...), e a ausência de regionalização. Somam-se a esses riscos ligados ao novo modelo, de incoerência dos programas finalísticas do PPA e lacunas no planejamento governamental como um todo.” (p. 24)

Dentre os ajustes fiscais movidos pela PEC, está a inserção do parágrafo único no artigo 6º da Constituição Federal, que diz: “Parágrafo único. Será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional.”.

É importante perceber que este ajuste busca assegurar a responsabilidade fiscal no pagamento das dívidas públicas, uma vez que o governo somente repassaria os recursos para os direitos sociais previstos no referido artigo se as contas estiverem dentro da margem de equilíbrio fiscal, e isto certamente não só limitará o dinheiro destinado aos direitos sociais, mas também a capacidade do governo de procurar soluções e minimização de despesas não essenciais, tendo em vista que a Carta Magna prevê o cumprimento de direitos e garantias fundamentais independentemente das agruras orçamentárias e fiscais dos entes federados. Com isso, existe uma grande possibilidade e interrupção de direitos e garantias fundamentais, e serviços públicos essenciais para cumprimento do superávit, ou seja, excedente nas contas públicas.

No artigo 20 da Constituição, a PEC 188 propõe a inclusão de 2 parágrafos, o 3º e o 4º, afirmando que para garantir o seguimento do sistema federativo brasileiro, o governo federal terá que repassar parte das riquezas de petróleo e gás natural (que só no ano de 2021, o Brasil arrecadou R\$36 bilhões em recursos, de acordo com a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) que estejam sob sua titularidade para os estados e municípios, visando à justa repartição para todos os

entes, de modo a impedir que municípios que os produzem, recebem mais recursos.

#### **4.2 TRIBUNAL DE CONTAS NA PEC 188/2019**

A organização do Estado tem por objetivo a busca do bem-estar de todos. É mediante políticas públicas que este interfere diretamente na vida dos cidadãos, e estas, por sua vez, são financiadas pela máquina pública, reguladas pela Constituição Federal. A PEC 188 estabelece reajustes fiscais e orçamentários dentro da administração pública. Uma das relevantes mudanças propostas pela PEC 188 é em matéria tributária. A mencionada PEC propõe renúncias tributárias, que são práticas da Administração Pública que buscam abster-se do recebimento parcial ou total de determinada receita a fim de incentivar um setor produtivo.

O Tribunal de Contas acostado na Carta Magna brasileira de 1988 é um órgão formado pelos integrantes advindos do Poder Executivo e Legislativo federais e reflete em uma atuação ampla para impor preceitos de controle e legalidade, com o intuito de preservar a economicidade e legitimidade, além de analisar programas e ações de governo, para promover melhorias e aplicar punições às ilegalidades.

De forma ampla, esses órgãos autônomos e distintos do corpo legislativo auxiliam o Poder Legislativo e examinam as contas públicas, objetivando regular o cumprimento da lei orçamentária da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, cumprindo o papel de controladores da regularidade orçamentária.

A PEC 188/2019 trouxe uma inovação no que consiste em ampliar os poderes do Tribunal de Contas da União, conferindo a este, a função de órgão uniformizador no que se refere aos outros Tribunais de Contas do Brasil. Essa atribuição se dá pela impantação do artigo 71 da Constituição Brasileira, nos seguintes incisos:

Art. 71. [...]

[...]

XII - consolidar a interpretação das leis complementares de que tratam os arts. 163, 165, § 9º, e 169, por meio de Orientações Normativas que, a

partir de sua publicação na imprensa oficial, terão efeito vinculante em relação aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

[...]

§ 5º Da decisão de Tribunal de Contas dos Estados, do Distrito Federal, ou de Tribunal ou Conselho de Contas dos Municípios, que contrariar a orientação normativa ou que indevidamente a aplicar, caberá, na forma da lei de que trata inciso XII do caput, reclamação ao Tribunal de Contas da União que, julgando-a procedente, anulará a decisão reclamada e fixará prazo para que outra seja proferida. § 6º Em caso de descumprimento do prazo fixado conforme o § 5º, o Tribunal de Contas da União avocará a decisão.

Na hipótese da Proposta de Emenda a Constituição for aprovada, concede ao TCU o poder de última instância em relação à interpretação das inúmeras leis nacionais, inclusive a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito ao controle externo. Dessa forma, os Tribunais de Contas nos Municípios e Estados, deverão se submeter às atribuições do Tribunal de Contas da União, com o intuito de eludir as divergências e permitir a criação de Orientações Normativas Vinculantes.

Essa função disposta pela PEC 188/2019 ao TCU, o transformará em um órgão de controle externo federal, com o condão de editar normas a serem observadas obrigatoriamente pelos entes federativos, corroborando para a uniformização da aplicação da lei.

### **4.3 A EXTINÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS**

Na década de 90 ocorreu um crescimento excessivo de municípios no Brasil, esse fenômeno foi incitado pela descentralização federativa e a autonomia conferida aos entes municipais na Constituição Federal de 1988. A criação não se deu através de um procedimento minucioso, houve a omissão legislativa de normas claras e disciplinadoras no tocante ao desmembramento de municípios e custeio dos atos essenciais dos novos municípios.

Com a Constituição cidadã de 1988, os municípios ganharam uma

autonomia desenfreada. Passaram a ter um governo próprio e a titularidade de competências privativas, que não podiam ser invadidas pelos demais entes da federação, sendo considerados como unidades de governo local das mais autônomas do mundo, segundo Lordello de Mello e Reston (1990, apud CIGOLINI, p. 28).

Essa situação problemática trouxe debates acerca da necessidade de manter essas despesas municipais, para alguns estudiosos esses entes explicitamente não possuem uma viabilidade econômica. Por indisponibilidade de recursos, foi possível verificar que existe um número considerável de municípios que possuem uma baixa população e incapacidade de gerar e administrar atividade econômica, dessa forma, esses entes torna-se inteiramente dependente do governo federal para cobrir gastos básicos, como saúde, assistência, educação e até mesmo as remunerações da câmara de vereadores, prefeito e vice-prefeito.

Dessa forma, compactuam com a PEC 188/2019 que previu a extinção de governos locais, desde que comprovado que esses pequenos municípios de até cinco mil habitantes não consigam manter sua sustentabilidade financeira. Tal sustentabilidade é relacionada à capacidade de arrecadação de impostos no tocante ao imposto sobre serviço, imposto de transmissão de bens imóveis por ato oneroso, imposto sobre a propriedade territorial urbana, além de contribuições de melhoria, taxas de alvará e licenciamento, taxas de coletas de lixo, se a receita for inferior a 10%, deve haver a incorporação aos municípios limítrofes.

Essas disposições estão previstas no artigo 115 da proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019, que tem o intuito de incluir um novo artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nas seguintes condições:

Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.

§ 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.

§ 2º O Município que não comprovar sua

sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.

§ 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador.

§ 4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador.

§ 5º Não se aplica a incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

§ 6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020.

Por outro lado, boa parte dos doutrinadores e a Confederação Nacional de Municípios (2019) considera que essa mudança em relação à extinção dos municípios é equivocada, visto que avalia a sustentabilidade fiscal desses entes apenas por meio da arrecadação própria, mas ignora as transferências existentes deles para a União e Estados, delimitadas pela Constituição Federal.

Além disso, a Confederação Nacional de Municípios (2019) estima que as mudanças propostas pela PEC possam ocasionar conflitos, já que a extinção é capaz de acarretar uma perda na arrecadação dos municípios extintos e das cidades limítrofes responsáveis pela incorporação, essa perda é resultante do procedimento de partilha do Fundo de Participação Municipal, realizado com fundamento no coeficiente por faixa populacional.

Ademais, é possível constatar que essa alteração promove uma dissonância com o modelo de federalismo cooperativo adotado pela Constituição Federal de 1988, em que determina o Estado Federal e a autonomia dos entes, capazes de legislar, administrar e governar. A forma de Estado federativo faz parte da chamada cláusula pétrea, como prevê o Artigo 60 da Carta Magna:

**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

[...]

Isto posto, uma Proposta de Emenda Constitucional que visa retirar parte dessa capacidade dos entes municipais e retirar sua capacidade e autonomia, sugere o intuito de abolir a essência do Estado federativo, além de desequilibrar de forma significativa a relação dos Entes federados, destinando mais poder para a União e Estados, afrontando diretamente o Estado Democrático de Direito.

#### **4.4 OUTROS ASPECTOS DA PEC Nº 188/2019**

O Fundo Social intituído pela Lei 12.351/2010 é uma das pautas mencionadas pela Proposta de emenda Constitucional, que objetiva a extinção desse programa. Essa iniciativa é destinada aos recursos para desenvolvimento da educação, cultura, saúde Pública, ciência, meio ambiente, combate a pobreza, entre outros.

Uma alteração dessa magnitude pode provocar o comprometimento do incentivo às políticas sociais, principalmente na saúde pública e educação, que são essenciais para um patamar mínimo necessário a sobrevivência. Dessa forma, é necessária uma avaliação minuciosa, para evitar um retrocesso na administração pública brasileira.

Outro fator importante são as medidas que impulsionam o pacto federativo atual no modelo cooperativo para um sistema de relações federais competitivas. O governo prevê com o pretexto de maior autonomia, conferir a União o encargo dos entes subnacionais, mas essa ação pode produzir mais desigualdades.

#### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A reforma constitucional que abrange a PEC 188/2019 desenvolvidas pelo governo ao Congresso Nacional, constitui alterações importantes na capacidade de administração governamental. Dentre os pontos analisados, foi possível abranger conceitos do Estado na forma federativa e os aspectos do Pacto Federativo sob a ótica das inovações propostas pela possível emenda.

O Federalismo brasileiro foi formado através das Constituições, desde 1824 quando surgiu a primeira constituição no Brasil e o Federalismo era um modelo idealizado, passando pelos demais ordenamentos até a Carta Magna de 1988 que prevê o Estado na forma federal e cooperativa, em que os membros da federação são dotados de autonomia nas competências.

A proposta de Emenda Constitucional 188/2019 conhecida como PEC do Pacto Federativo representa um grande impacto para a administração Pública, principalmente no que se refere aos aspectos orçamentários. Entre as principais propostas, há a ideia da extinção do Plano Plurianual sendo substituído pelo Orçamento Plurianual, uma função estratégica de gestão orçamentária. Ademais, a PEC ainda visa conferir ao Tribunal de Contas da União a função de órgão uniformizador da aplicação de diversas leis nacionais dos outros Tribunais de contas do Brasil. Outra mudança sugerida é a extinção dos pequenos municípios de até cinco mil habitantes que não consigam comprovar receita superior a 10%, assim como a extinção do Fundo Social que promove fontes de recursos para atividades de combate à pobreza e de desenvolvimento educacional, cultural e esportivo, entre outros.

As medidas elencadas embutem um relevante impacto centralizador, por um lado, boas partes das propostas fomentam um fortalecimento do controle externo brasileiro e não vislumbram violação ao princípio federativo, sendo meritória no âmbito da eficiência administrativa. Contudo, há divergências em alguns pontos, como no que se refere à extinção dos municípios, isso poderia acarretar um desequilíbrio atinente à autonomia conferida pela Constituição Federal aos entes da federação, vulnerando a Cláusula Pétrea posta no § 4º do artigo 60 da Carta Magna. Além disto, a extinção do Fundo Social pode ocasionar um retrocesso na garantia dos programas sociais, bem como a atribuição ao Tribunal de Contas da União como um órgão de controle externo federal uniformizador, que gerou manifestações contrárias no sentido de representar uma violação as normas da constituição.

Em linhas gerais, é possível reconhecer as soluções formuladas pela PEC nº 188/2019 como favoráveis, ainda sim, é necessário uma maior reflexão acerca do tema, visando estabelecer os limites constitucionais traçados, para combater qualquer tipo de inconstitucionalidade e prezar pela

efetividade do sistema brasileiro. Em um contexto mais amplo, a proposta de Emenda Constitucional fortalece o equilíbrio da federação, quando determina uma padronização razoável nas normas orçamentárias.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional** – Ed. Saraiva. DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional** – Ed. Saraiva.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora; Fiocruz Editora, 2012.

ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das Desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. Editora Unesp: Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo. 2015. (organizadora).

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. **Plano Plurianual 2020-2023. Anexo III – Investimentos Plurianuais Prioritários**. Ministério da Economia. Brasília, DF. 2019.

BRASIL. **Plano Plurianual 2020-2023. Mensagem Presidencial**. Ministério da Economia. Brasília, DF. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Parecer jurídico sobre a Proposta de extinção de Municípios-Análise das consequências da nova distribuição do FPM**, 2019. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Caderno\\_CNMEstincao\\_de\\_Municipios.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Caderno_CNMEstincao_de_Municipios.pdf). Acesso em: 10 out.2022.

HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang (Org.). **Manual de derecho constitucional**. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 627.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 87.

**Projeto de Emenda à Constituição nº 188, de novembro 2019**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8035580&ts=1576105226199&disposition=inline>>. Acesso em: 13/10/2022, às 21h09.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição No. 188 de 2019. PEC do Pacto Federativo**. Brasília, DF. (<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8035580&ts=1576105226199&disposition=inline>)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Acompanhamento. Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 – Recomendações**. TC 037.320/2018-1. Brasília, DF. Outubro, 2019.