

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 188, de 2019)

Dê-se ao art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma do art. 6º da Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019, a seguinte redação:

“Art 6º

“Art. 115.

§ 7º O Município resultante da fusão ou da incorporação deve receber:

I – nos vinte anos posteriores à fusão ou à incorporação, a totalidade dos recursos que seriam devidos aos Municípios preexistentes sem a incidência da redução de que trata o *caput*;

II – entre o vigésimo primeiro ano e o trigésimo ano após a fusão ou a incorporação, os recursos calculados de acordo com o previsto no inciso III mais a diferença entre os recursos calculados de acordo com os incisos I e III, com a redução dessa diferença na proporção de dez pontos percentuais a cada ano a partir do vigésimo primeiro ano;

III – a partir do trigésimo primeiro ano após a fusão ou a incorporação, os recursos calculados na forma da lei complementar prevista no inciso II do art. 161 da Constituição Federal sem considerar os Municípios preexistentes.

§ 8º Os recursos de que trata o inciso I do § 7º devem ser aplicados integralmente em políticas públicas destinadas a atender à população residente no território de cada um dos Municípios preexistentes, conforme o montante de recursos que seriam devidos a cada um desses entes da Federação antes da fusão ou incorporação.

§ 9º. O Município resultante de fusão não deve ter nome idêntico ao de outro existente no País.

§ 10. Ocorrendo a fusão ou a incorporação de Municípios tratada neste artigo, o limite máximo de Vereadores do Município resultante da fusão ou da incorporação, durante as cinco próximas eleições para o Poder Legislativo Municipal, deve ser equivalente ao limite máximo de Vereadores do Município preexistente de maior população nos termos do inciso IV do art. 29 da Constituição Federal acrescido de:



I – quatro Vereadores se a população do Município preexistente for de até quinze mil habitantes;

II – três Vereadores se a população do Município preexistente for superior a quinze mil habitantes e igual ou inferior a trinta mil habitantes;

III – dois Vereadores se a população do Município preexistente for superior a trinta mil habitantes e igual ou inferior a cinquenta mil habitantes;

IV – um Vereador se a população do Município preexistente for superior a cinquenta mil habitantes.

§ 11. Os eleitores do território de cada Município preexistente devem escolher de modo separado, nos termos do § 10, os Vereadores que comporão a Câmara dos Vereadores do Município resultante da fusão ou da incorporação.””

JUSTIFICAÇÃO

Em 2018, existiam no País 1.257 municípios com população menor que cinco mil habitantes, o que equivalia a 22,6% das municipalidades. Cada um desses entes da Federação apresenta estrutura própria para os Poderes Executivo e Legislativo, o que significa, apenas para esse último Poder, a assunção de gastos brutos com subsídios de vereadores da ordem de R\$ 744,8 milhões por ano. Veja-se que estamos falando aqui somente dos gastos relativos ao Poder Legislativo, excetuados os gastos com manutenção da estrutura administrativa do Poder Executivo, como salários de prefeitos, vice-prefeitos, secretários e assessores, além de aluguéis, diárias e outras despesas correntes. Se estas últimas forem adicionadas àquelas, certamente estaremos falando de despesas acima de R\$ 1 bilhão por ano.

Ainda que não haja necessariamente má aplicação de recursos públicos por esses municípios, a menor escala nas compras de bens e serviços significa que os preços unitários das aquisições são superiores aos observados nos entes mais populosos. Em diversos casos, há até mesmo dificuldades para a operação regular de estruturas físicas necessárias à prestação de serviços públicos em razão do alto custo de manutenção delas.

É preciso aprimorar a capacidade financeira municipal para atender às demandas locais da população. Como os estados e a União enfrentam enormes desafios fiscais em um contexto de elevada carga tributária, é imprescindível melhorar o uso dos escassos recursos que os municípios detêm, por meio da racionalização de estruturas administrativas,

com a eliminação de redundâncias administrativas, e da busca da eficiência nas compras públicas, por meio do ganho de escala.

Nesse sentido, a presente Emenda cria incentivos para que os municípios menos populosos se fundam ou se incorporem aos municípios mais populosos para a eliminação de “drenos” de recursos públicos e o incremento do bem-estar da população, com uma maior aplicação dos recursos públicos nas atividades-fim da Administração, ao invés de aplicação em atividades-meio. Afinal, não é absurdo afirmar que ruas pavimentadas, com esgotamento sanitário e iluminadas, bem como escolas e postos de saúde suficientemente equipados elevam o contentamento da população e a produtividade local.

Para tanto, é previsto que os municípios com menos de cinco mil habitantes sofram redução paulatina nos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) à razão de dez pontos percentuais a cada quatro anos, até o limite de cinquenta pontos percentuais. Essa redução não atingirá, contudo, os municípios que apresentam território superior a dois mil quilômetros quadrados. É razoável supor que a fusão ou a incorporação dos 47 municípios que se enquadram nessa última condição não é aconselhável devido ao impacto negativo sobre a prestação de serviços públicos tempestivamente à população de origem, com a dificuldade de atendimento devido à enorme extensão territorial do município que seria resultante.

Caso o município resultante da fusão ou da incorporação apresente no mínimo cinco mil habitantes, ele receberá a integralidade dos montantes do FPM devidos aos municípios preexistentes sem a incidência da redução de recursos nos primeiros vinte anos após a fusão ou incorporação. Após esse prazo, haverá um período de transição de dez anos a fim de que o município resultante da fusão ou incorporação passe a receber os recursos do FPM sem levar em conta os municípios de origem a partir do trigésimo ano.

Ademais, para não haver imediatamente sub-representação política das populações dos municípios preexistentes na Câmara Municipal, é sugerido que, durante as cinco próximas eleições para a Câmara, o número de cadeiras do novo Poder Legislativo seja equivalente ao número de cadeiras do município mais populoso acrescido de quatro, três, dois ou uma cadeira para cada um dos demais municípios de origem, a depender do tamanho da população do município mais populoso.

Os 1.210 municípios passíveis de fusão ou incorporação nos termos da presente proposição receberam, em 2018, R\$ 8,7 bilhões a título de transferências do FPM, após os repasses ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. É previsto que imediatamente sejam economizados, no mínimo, R\$ 398,3 milhões com o custeio da folha de salários de vereadores.

Estudo técnico realizado por analistas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) concluiu que a população seria muito melhor atendida pelos serviços públicos básicos se habitasse municípios com uma base econômica mais diversificada e fontes sólidas de receita própria. Esses municípios minúsculos têm nas transferências federais a maior parte ou a totalidade de suas receitas, por não terem condições econômicas próprias de se sustentar.

O trabalho, intitulado Estudo de Viabilidade Municipal (EVM)¹, constatou que municípios com população inferior a 5.000 habitantes podem não apresentar condições de receber significantes responsabilidades públicas. "Isso reforça a importância da discussão sobre emancipação de municípios, bem como sobre a própria necessidade de se considerar a possibilidade de consolidação (fusão) de municípios", apontam os autores.

Ainda de acordo com o mesmo estudo, é esperado que o novo município resultante da fusão apresente menor custeio com a educação e a saúde em termos *per capita*. A propósito, isso seria observado caso o Município de Godoy Moreira, de 2.996 habitantes, se fundisse ou se incorporasse ao Município de Iretama, de 10.241 habitantes. Ambos municípios são paranaenses.

O município menos populoso apresentou custo anual *per capita* de provisão de serviços de educação e saúde de R\$ 2.681,97 em 2018; o mais populoso, de R\$ 1.809,03. A incorporação ou a fusão entre esses municípios teria gerado economia mínima de R\$ 872,94 *per capita*. Estendendo essa economia individual ao conjunto da população de todos os municípios com menos de cinco mil habitantes, a previsão de poupança para os cofres públicos teria sido de R\$ 3,7 bilhões.

Dada a participação relativa do FPM nos orçamentos municipais, R\$ 1,8 bilhão desse fundo teria sido poupado em 2018 somente com a realização de gastos menores nas áreas da educação e da saúde.

¹ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/estudo-de-viabilidade-municipal/296299/area/10>.

Obviamente, os recursos economizados teriam estado disponíveis para atender outras demandas das populações locais nas mesmas áreas sociais ou em outras.

Além disso, a fusão de municípios implicará na eliminação das “redundâncias administrativas”, que é a replicação nos municípios de órgãos administrativos que seriam desnecessários caso houvesse uma junção com outro município, como as estruturas administrativas do Poder Executivo (espaços físicos para a Prefeitura e secretarias e salários dos funcionários, por exemplo) e do Poder Legislativo (estrutura da Câmara de Vereadores e salários dos vereadores e funcionários). Essa redundância administrativa drena recursos que poderiam estar sendo aplicados nas atividades-fim da Administração pública, com o objetivo de garantir o bem-estar da população (saúde, educação, infraestrutura, etc.).

O Brasil gasta muito e gasta mal. De acordo com levantamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), intitulado “Melhores Gastos para Melhores Vidas”², sobre as despesas públicas, o gasto público geral consolidado representa 29,7% do PIB na América Latina e no Caribe, em comparação com 43,5% na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ou seja, nos países mais desenvolvidos. Na economia brasileira, porém, o gasto público soma 42,2% do PIB.

Segundo a instituição, além do alto volume, os gastos públicos também são ineficientes no Brasil. “Essas ineficiências podem representar um prejuízo de até US\$ 68 bilhões por ano, ou o equivalente a 3,9% do PIB do país. Isso significa que há amplo espaço para melhorar os serviços oferecidos à população sem implicar em aumento dos gastos públicos”, avaliou o estudo.

Ainda segundo o estudo, “gastar os recursos de maneira eficiente é crucial”. **“Na prática, o gasto ineficiente pode ter o mesmo resultado que gasto nenhum”**, diz o documento do BID. Acrescentou que o gasto público “não é apenas uma questão de eficiência, mas também de equidade - particularmente a equidade que leva à igualdade de oportunidades”.

Nosso gasto público é ineficiente. E, conforme visto acima pelo estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, um dos locais em que mais se observa ineficiência do gasto público é justamente nos

² Disponível em: <https://flagships.iadb.org/pt/DIA2018/gasto-publico-no-brasil>.



municípios minúsculos, entendido assim aqueles com menos de 5 mil habitantes. E é justamente essa questão que buscamos resolver, mesmo que parcialmente, com a presente proposição.

As medidas propostas buscam internalizar a experiência internacional de extinção de municípios, observada na Itália recentemente, sem ferir a ordem jurídica vigente.

Em razão de todo o exposto, foi apresentado o PLP 195/2019, de minha autoria, buscando resolver essa indesejável situação.

Alinhado com essa preocupação, o Poder Executivo apresentou a PEC 188/2019, a qual, no seu art. 6º, determina a extinção dos municípios com menos de 5 mil habitantes que não tenham comprovado a sua sustentabilidade até o dia 30 de junho de 2023. No entanto, a solução apresentada pelo Poder Executivo carece de aperfeiçoamento para alcançar efetivamente o seu objetivo.

Nesse sentido, a presente emenda busca garantir ao município a ser extinto a manutenção por um amplo período de tempo dos recursos originários do Fundo de Participação dos Municípios, a fim de que não haja uma abrupta interrupção do fluxo financeiro que mantém os serviços públicos naquela localidade.

Sala da Comissão,

Senador ORIOVISTO GUIMARÃES