

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

Inclua-se o art. 116 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma do art. 6º da Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019:

“Art. 6º.....

“**Art. 116.** Os Municípios de até cinco mil habitantes, ainda que tenham comprovado sua sustentabilidade financeira, na forma do art. 115, § 1º, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, terão os recursos de que trata as alíneas *b*, *d* e *e* do inciso I do art. 159 da Constituição Federal reduzidos na proporção de dez pontos percentuais a cada quadriênio, até o limite de cinquenta pontos percentuais.

§ 1º A redução de que trata o *caput* cessa a partir do momento em que o Município se fundir ou for incorporado a outro Município, desde que o Município resultante da fusão ou da incorporação tenha população igual ou superior a cinco mil habitantes.

§ 2º Os recursos não recebidos em razão do disposto no *caput* devem ser distribuídos entre os Municípios com pelo menos cinco mil habitantes dentro do mesmo Estado de forma igualitária.

§ 3º 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.

§ 4º Os recursos de que trata o inciso I do § 3º 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.

§ 5º São condições necessárias à incorporação e à fusão:

I – contiguidade territorial dos Municípios envolvidos;

II – respeito à divisão territorial de Estados.

§ 6º A fusão ou a incorporação de que trata este artigo deve ser aprovada por meio de lei dos Municípios envolvidos, após consulta das respectivas populações, por meio de plebiscito, a ser realizado preferencialmente na mesma data em ambas as municipalidades, caso seja cumprido o disposto no § 5º.

§ 7º Fica eximido da aplicação da redução de que trata o *caput* o Município que tenha resultado desfavorável à fusão ou incorporação no plebiscito de que trata o § 6º, desde que se dê por maioria absoluta do eleitorado apto a votar.

§ 8º A redução de que trata o *caput* não se aplica aos Municípios cujo território seja superior a dois mil quilômetros quadrados.

§ 9º Aprovada em plebiscito a incorporação ou a fusão, a Assembleia Legislativa Estadual, na forma de seu regimento interno, deve votar o respectivo projeto de lei, definindo, entre outros aspectos, quando cabível:

I – o nome, a sede, os limites e as confrontações geográficas do Município resultante;

II – os Distritos, se houver, com os respectivos limites;

III – a forma de sucessão de bens, direitos e obrigações dos Municípios envolvidos;

IV – a forma de absorção e o aproveitamento de servidores públicos.

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

§ 11. A lei estadual deve contemplar os limites do Município resultante, inclusive determinando, quando necessário, aos órgãos estaduais competentes, a implantação de marcos de referência que esclareçam a população sobre os limites em questão.

§ 12. Caso ocorra 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.

§ 13. Os eleitores do território de cada Município preexistente devem escolher de modo separado, nos termos do § 12, os Vereadores que comporão a Câmara dos Vereadores do Município resultante da fusão ou da incorporação.

§ 14. Aprovada a lei estadual de incorporação ou fusão:

I – a eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores do Município resultante deve realizar-se na eleição municipal imediatamente subsequente, nos termos dos incisos I e II do art. 29 da Constituição Federal;

II – a instalação do Município resultante de fusão deve dar-se com a posse do Prefeito e do Vice-Prefeito eleitos, observado o que dispõe o inciso III do art. 29 da Constituição Federal;

III – deve ser elaborada e aprovada, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, lei orçamentária anual para o exercício seguinte, específica para o Município resultante:

a) no caso de incorporação, pelo Município que incorporou um ou mais Municípios;

b) no caso de fusão, pelo Município envolvido de maior receita total no último balanço publicado antes da fusão.

§ 15. Enquanto não forem eleitos e empossados o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, nem editadas normas próprias, o Município resultante de fusão deve ser regido e administrado pelas normas e autoridades do Município envolvido de maior receita total no último balanço publicado antes da fusão.

§ 16. Instalado o novo Município objeto de fusão:

I – o Prefeito deve passar a executar a lei orçamentária anual aprovada conforme o § 15;

II – o Prefeito deve encaminhar à Câmara Municipal o projeto de lei da organização administrativa com o quadro de pessoal e respectivos vencimentos;

III – a Câmara Municipal deve:

a) promulgar resolução estabelecendo seu regimento interno;

b) estabelecer a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores;

c) aprovar e promulgar a Lei Orgânica do Município, nos termos do *caput* do art. 29 da Constituição Federal.

§ 17. A incorporação ou a fusão de Municípios completa-se com a publicação da lei estadual que a aprovar.

§ 18. A partir da data da lei estadual que aprovar a incorporação, o Município incorporado passa a ser administrado e regido, respectivamente, pelas autoridades e pelas normas do Município ao qual foi incorporado.”

JUSTIFICAÇÃO

Existem no País 1.257 municípios com população menor que cinco mil habitantes. 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. Fala-se 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.

Esses municípios que são 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. 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

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

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".

O 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 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. Ante o exposto, conto com o apoio dos Nobres Pares para a aprovação desta importante emenda, a qual, sem dúvida, reforça o Pacto Federativo, que, em essência, deve conciliar descentralização de obrigações e recursos financeiros com a prestação tempestiva, de qualidade e eficiente de serviços públicos à população.

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

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 nº 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 financeira até o dia 30 de junho de 2023.

Entretanto, os municípios com menos de 5 mil habitantes que tenham conseguido comprovar a sua sustentabilidade financeira, merecem um tratamento especial no sentido de buscar uma melhor aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, a presente emenda objetiva criar medidas especiais para que tais municípios sejam incentivados a se fundirem ou a serem incorporados por municípios limítrofes. Por outro lado, como nesse caso trata-se de municípios que atenderam ao requisito da sustentabilidade financeira, fixa-se a exigência de plebiscito para que a fusão ou incorporação seja efetivada.

Sala da Comissão,

Senador ORIOVISTO GUIMARÃES