

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 195, de 2019, de autoria do Senador Oriovisto Guimarães, que *dispõe sobre o procedimento para a incorporação e a fusão de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências.*

SF/19253.65108-70

Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, ao crivo desta Comissão o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 195, de 2019, de autoria do Senador Oriovisto Guimarães, que *dispõe sobre o procedimento para a incorporação e a fusão de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências.*

O PLP em tela tem 16 artigos, distribuídos em quatro Capítulos.

O Capítulo I trata das disposições preliminares.

O art. 1º traz seu objetivo, que é regular a fusão e a incorporação de municípios, como determina o art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

No art. 2º, diz-se que a fusão e a incorporação serão precedidas por lei estadual que determinará consulta prévia por plebiscito das populações dos municípios envolvidos, consoante os prazos, procedimentos e condições da proposição.

Pelo art. 3º, as definições de incorporação, fusão, município envolvido, município preexistente e município resultante são apresentadas.

O Capítulo II, com o art. 4º somente, trata do período para a incorporação e a fusão, que seria o compreendido entre a posse dos prefeitos e vice-prefeitos até 31 de dezembro do ano anterior ao das eleições municipais. Não se realizando nesse período, há o sobrerestamento dos atos iniciados até o próximo período e a nulidade dos realizados fora desse período.

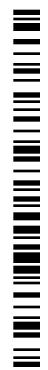
Pelo Capítulo III, dispõe-se sobre o procedimento para a incorporação e fusão de municípios.

Conforme o art. 5º, esse procedimento inicia-se mediante requerimento dirigido à Assembleia Legislativa do respectivo Estado, subscrito por, no mínimo, 3% dos eleitores residentes em cada um dos Municípios envolvidos, calculado esse número sobre o cadastro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para o número de eleitores na última eleição.

As condições necessárias, trazidas no art. 6º, são: i. contiguidade territorial dos municípios envolvidos; e ii. não afetar a divisão territorial de Estados. Se cumpridas, consoante o art. 7º, permitem a realização do plebiscito, que ocorrerá preferencialmente na data das eleições federais e estaduais subsequentes ao ato legislativo que o autorizar.

O art. 8º determina que, se aprovada, a incorporação ou a fusão será regulada por projeto de lei estadual, com requisitos mínimos listados pelos incisos do caput desse dispositivo. No caso de município resultado de fusão, seu nome não poderá ser igual ao de outro existente no País. Também, define-se que lei estadual deverá 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.

Após aprovada a lei estadual, segundo o art. 9º, a eleição dos cargos municipais será realizada na data das eleições municipais subsequentes, seguindo os ditames do art. 29, I e II, da Constituição Federal. A instalação do município resultante ocorrerá simultaneamente à dos representantes dos poderes municipais eleitos. Para a elaboração da lei orçamentária do primeiro ano seguinte, seguem-se as definições constitucionais para tal ou pelo município incorporador ou pelo município de maior receita total no último balanço publicado antes da fusão.



SF/19253.65108-70

O art. 10 determina que, enquanto não forem eleitos e empossados o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, nem editadas normas próprias, o Município resultante de fusão será regido e administrado pelas normas e autoridades do Município envolvido de maior receita total no último balanço publicado antes da fusão.

Pelo art. 11, regulam-se os procedimentos de funcionamento do município objeto de fusão após sua instalação.

No art. 12, afirma-se que a incorporação ou a fusão de Municípios completam-se com a publicação da lei estadual que as aprovar. No caso de incorporação, o município incorporado passa a ser administrado e regido, respectivamente, pelas autoridades e pelas normas do município incorporador, a partir da data da publicação da lei estadual, prevista no art. 8º.

Pelo Capítulo IV, o PLP traz as disposições transitórias e finais.

O art. 13 dispõe que são nulas a fusão ou incorporação realizada em desconformidade com a proposição.

Pelo art. 14, são apresentadas as regras para a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), nos anos seguintes à fusão ou incorporação de municípios, com o acréscimo dos §§ 6º a 9º ao art. 91 do Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966).

Para os 12 primeiros anos, a distribuição será conforme os municípios preexistentes, considerados separadamente, atribuindo-se percentual do número de habitantes do município resultante na proporção vigente na data da respectiva fusão ou incorporação, e entregando-se o total ao resultante. Então, a partir do 13º até o 22º ano, calcula-se a quota do município resultante. Essa quota será calculada de forma a se diminuir em um décimo por ano a diferença a maior, se houver, calculada para o período precedente. Após o 23º ano, a quota será a do município resultante.

O art. 15 traz determinações relativas aos municípios com menos de 5.000 habitantes situados a menos de 50 km da sede do outro município com mais de 5.000 habitantes e cujo território seja inferior a 2.000 km², que não tiverem sido incorporados ou fundidos após o 13º exercício após a entrada em vigência da lei que se tornar o projeto. Trata-se de uma redução de dez pontos percentuais por quadriênio do FPM ao qual tem direito, até 50% após o 20º

SF/19253.65108-70

exercício. Essa redução é cessada a partir de fusão ou incorporação a outro município, desde que o resultante tenha população superior a 5.000 habitantes. Os recursos resultantes da diminuição do FPM serão repassados, igualmente, a municípios com, pelo menos, 5.000 habitantes do mesmo Estado.

Pelo art. 16, traz-se a cláusula de vigência, que é imediata a publicação da lei complementar.

O autor justifica a proposição, afirmando que:

Frente a esse impasse, a presente iniciativa busca regulamentar parcialmente o citado dispositivo constitucional, ao tratar exclusivamente da fusão e da incorporação de municípios. Nesta proposição, essas duas alterações de desenho municipal se dariam de forma espontânea, por decisão majoritária das populações envolvidas, mediante plebiscito.

Trata-se de importante iniciativa no sentido de reverter a excessiva fragmentação municipal ocorrida no passado. O estímulo que se oferece para que haja a fusão ou a incorporação é que o Município resultante receba, durante doze anos, suas transferências de Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como sendo a soma do que receberiam os Municípios envolvidos na fusão ou aquisição. Tendo em vista que o FPM favorece os Municípios menores, esse mecanismo garantirá ao Município objeto de fusão ou aquisição uma receita mais alta.

O PLP nº 195, de 2019, foi distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

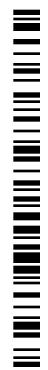
II – ANÁLISE

Segundo as *Estimativas da População Residente nos Municípios Brasileiros com Data de Referência em 1º de julho de 2019*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1.253 municípios brasileiros têm menos de 5.000 habitantes, ou seja, cerca de 22,5% do total, conforme observamos na **Tabela 1**.

Tabela 1 – Distribuição e porcentagem de municípios brasileiros por faixa populacional, em 1º de julho de 2019

Faixa populacional	Municípios	Porcentagem
--------------------	------------	-------------

SF/19253.65108-70


 SF/19253.65108-70

≤ 5.000	1.253	22,5%
5.000 ≤ 10.000	1.199	21,5%
10.000 ≤ 20.000	1.425	25,6%
20.000 ≤ 50.000	1.020	18,3%
50.000 ≤ 100.000	349	6,3%
100.000 ≤ 500.000	276	4,9%
500.000 ≤ 1.000.000	31	0,6%
1.000.000 ≤	17	0,3%
BRASIL	5.570	100,00%

Fonte: IBGE.

Com certeza, o art. 15 do PLC não afetaria essa totalidade de municípios, em virtude de haver mais duas condicionantes: *i.* a sede de outro município com mais de 5.000 habitantes a menos de 50 km; e *ii.* território inferior a 2 000 km². No entanto, para a análise aqui feita, consideraremos os 1.253 municípios menos populosos.

A distribuição desses municípios menos populosos não é uniforme nos Estados brasileiros, consoante se vê na **Tabela 2**. Além do Distrito Federal, apenas quatro Estados não possuem municípios com menos de 5.000 habitantes: Acre, Amapá, Rio de Janeiro e Roraima

Tabela 2 – Municípios com menos de 5.000 habitantes por Estado, e porcentagem relativa ao total de municípios nessa faixa, em 1º de julho de 2019

Estado	Município com menos de 5.000 habitantes	Porcentagem relativa
Acre	0	0,0%
Amapá	0	0,0%
Amazonas	1	0,1%
Pará	1	0,1%
Rondônia	5	0,4%
Roraima	0	0,0%
Tocantins	69	5,5%
NORTE	76	6,1%
Alagoas	5	0,4%
Bahia	10	0,8%
Ceará	1	0,1%
Maranhão	4	0,3%
Paraíba	68	5,4%
Pernambuco	3	0,2%
Piauí	77	6,1%
Rio Grande do Norte	49	3,9%
Sergipe	11	0,9%

NORDESTE	228	18,1%
Goiás	96	7,7%
Mato Grosso	34	2,7%
Mato Grosso do Sul	5	0,4%
CENTRO-OESTE	135	10,8%
Espírito Santo	1	0,1%
Minas Gerais	231	18,4%
Rio de Janeiro	0	0,0%
São Paulo	143	11,5%
SUDESTE	375	30,0%
Rio Grande do Sul	231	18,4%
Paraná	102	8,1%
Santa Catarina	106	8,5%
SUL	439	35,0%
BRASIL	1253	100,0%

Fonte: IBGE.

Observa-se que a maioria desses municípios (65% do total) se encontra no Sul e no Sudeste (essas regiões têm 51,3% do total dos municípios brasileiros). O Nordeste (que tem 32,2% dos municípios do País) tem 18,1% dos menos populosos. O Centro-Oeste e o Norte somam 16,9% dos menos populosos e 16,5% do total de municípios do Brasil.

A proposição, então, visa reduzir esse número de municípios, restando, no geral, aqueles estejam distantes ou possuam de grande território.

Consideramos a proposição meritória por tentar regulamentar a parte do que dispõe o art. 18, § 4º, da Constituição Federal relativa às questões de fusão e incorporação de municípios. Por essa razão, a proposição merece ser devidamente aprovada.

Contudo, alguns pequenos aspectos merecem ser adequados, para que o projeto caminhe mais na direção de bem regulamentar a disposição constitucional. Passa-se à breve exposição desses pontos.

Em primeiro lugar, embora a Constituição preveja a necessidade de divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei, não se verificou nenhuma menção aos estudos no presente projeto. Nesse sentido, parece fora de cogitação que se pretenda incorporar ou fundir municípios sem que haja viabilidade – do contrário, a medida seria contraproducente.

SF/19253.65108-70

Em segundo lugar, pensa-se que o critério de representatividade populacional estampado no art. 5º do projeto é substancialmente baixo. Com efeito, de acordo com dados do IBGE, o Brasil possui cerca de 208,5 milhões de habitantes e 147,3 milhões de eleitores (ou seja, a proporção eleitor/habitante é, para simplificar os cálculos, da ordem de 70%).

Embora o objetivo do projeto seja regulamentar as fusões e incorporações de municípios em geral, é nítido que seu principal foco é estimular a fusão ou incorporação de municípios pequenos, com menos do que cinco mil habitantes (basta ler o art. 15 do projeto para chegar a essa conclusão). Portanto, o maior foco do projeto são aqueles municípios com menos do que 3,5 mil eleitores (mantendo-se a proporção de 70% retro). Nessa esteira, isso significa dizer que bastariam 105 eleitores (3% de 3,5 mil eleitores) para dar início à tramitação do procedimento de incorporação e fusão.

Com a devida vénia, esse número parece bastante baixo, o que macularia qualquer caráter mínimo de representatividade de que se possa cogitar. Uma proporção que parece mais adequada para tão importante finalidade seria algo na ordem de 10 ou 20% do eleitorado municipal. Contudo, como qualquer proporção virtualmente mais adequada não passaria de mera suposição, entende-se mais adequado utilizar o mesmo padrão constitucionalmente previsto para a iniciativa popular de leis municipais: 5% do eleitorado (vide art. 29, XIV, da Constituição). Embora a representatividade ainda seja muito baixa, pensa-se que é um número mais adequado para manter a homogeneidade do ordenamento jurídico – afinal, pretender a incorporação nada mais é do que dar início a um processo legislativo *lato sensu*.

Em terceiro lugar, o art. 8º, IV, do projeto estabelece que a lei estadual será responsável por regular como se darão a absorção e o aproveitamento de servidores públicos dos municípios preexistentes. Embora essa pareça uma solução bem adequada do ponto de vista federativo e de respeito ao art. 18, § 4º, da Constituição, pensa-se que é bastante razoável que a lei complementar federal preestabeleça a necessidade de que todos os servidores dos municípios preexistentes sejam aproveitados em cargos compatíveis. Do contrário, seria possível que os servidores públicos fossem indevidamente surpreendidos com uma exoneração de ofício, por um verdadeiro fato unicamente atribuível à Administração – a extinção do ente que anteriormente o empregava. Nessa linha, é absolutamente natural que entidades públicas em extinção promovam o reaproveitamento de seus servidores nas suas sucessoras – o exemplo mais recente é o da extinção da Infraero.

SF/19253.65108-70

Em quarto lugar, pensa-se que o mecanismo de estabelecer vigência imediata da incorporação ou fusão não é o mais promissor. Com efeito, pelo que se entende, depois da aprovação da lei estadual que regule a incorporação, prefeitos, vice-prefeitos e vereadores dos municípios incorporados teriam seus mandatos interrompidos imediatamente. Essa disposição não parece constitucional, pois seria uma forma não prevista de cassação dos mandatos. Seria recomendável que os mandatos fossem integralmente cumpridos e que a incorporação somente se consumasse após as eleições municipais subsequentes.

Em quinto e último lugar, verifica-se que os arts. 14 e 15 do projeto tentam incentivar, de modo diretamente orçamentário-fiscal, a fusão e a incorporação dos municípios, seja destinando maior *quantum* do FPM aos municípios recém-incorporados, seja diminuindo essa dotação previamente destinadas àqueles que se enquadram em municípios menores.

Bom. Entende-se que essa mudança é positiva, pois realmente pretende dar maior sustentabilidade financeira aos entes federativos. Essa é uma abordagem ligeiramente parecida com a da Proposta de Emenda da Constituição nº 188, de 2019, que *altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências* (PEC do Pacto Federativo), elaborada pelo Governo e que também trata da incorporação de municípios com menos de 5.000 habitantes, embora com um enfoque um pouco diferente – sustentabilidade financeira em vez de diminuto tamanho, populacional ou geográfico, do município.

A crítica, contudo, subsiste quanto aos *números* previstos nos referidos dispositivos. Por que 12 anos para recebimento individualizado do FPM? Por que outros 10 anos para os ajustes progressivos do FPM? Por que cortar o FPM de municípios distantes menos de 50 quilômetros de outros e com área inferior a 2 mil quilômetros quadrados? Por que cortes de 10% em 10% e a cada 4 anos? Esses números, com a devida vénia, parecem *cabalísticos* e sem alguma justificativa mais acurada.

Contudo, não se ousa aqui apostar em outros números, igualmente *cabalísticos*. Nesse sentido, prefere-se deixar a definição desses critérios –

SF/19253.65108-70

aparentemente arbitrados – para a discussão no âmbito oral desta Comissão ou do próprio Plenário desta Casa.

Nesse sentido, encaminha-se o parecer no sentido da **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019, com as emendas abaixo transcritas.

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019, nos termos das seguintes emendas:

EMENDA N° – CCJ
(ao Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019)

Dê-se a seguinte redação ao artigo 2º do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019:

“**Art. 2º** A incorporação e a fusão de Municípios dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei, e far-se-ão por lei estadual, obedecidos os prazos, procedimentos e condições estabelecidos nesta Lei Complementar.” (NR)

EMENDA N° – CCJ
(ao Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019)

Dê-se ao inciso II do artigo 6º do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019, a seguinte redação, bem como inclua-se os seguintes inciso III e parágrafos ao referido artigo:

“**Art. 6º**

SF/19253.65108-70


 SF/19253.65108-70

II – não afetar a divisão territorial de Estados; e

III – haver parecer positivo dos Estudos de Viabilidade Municipal.

§ 1º Os Estudos de Viabilidade Municipal deverão ser conclusivos quanto à viabilidade ou não e observarão o atendimento dos requisitos de viabilidade e procedimentos estabelecidos nesta Lei.

§ 2º Os Estudos de Viabilidade Municipal têm por finalidade o exame e a comprovação da existência das condições que permitam a consolidação e desenvolvimento do Município resultante, e deverão comprovar se foram atendidos os seguintes requisitos mínimos:

I - viabilidade econômico-financeira;

II - viabilidade político-administrativa; e

III - viabilidade socioambiental e urbana.” (NR)

EMENDA N° – CCJ

(ao Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019)

Dê-se aos incisos IV e V do art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019, a seguinte redação, bem como inclua-se o seguinte inciso VI ao referido artigo:

“Art. 3º.....

IV – Município preexistente: aquele que, anteriormente à fusão ou incorporação, esteja regularmente instalado, cumprindo o disposto nos incisos I a III do art. 29 da Constituição Federal;

V – Município resultante: aquele que resultar do processo de incorporação ou fusão; e

VI – Período de transição: período compreendido entre a publicação da lei estadual que aprovar a incorporação ou a fusão entre os

municípios e a posse do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores do Município resultante.” (NR)

EMENDA N° – CCJ

(ao Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019)

Dê-se ao artigo 5º do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 5º O procedimento para a incorporação e a fusão de Municípios terá início mediante requerimento dirigido à Assembleia Legislativa do respectivo Estado, subscrito por, no mínimo, cinco por cento dos eleitores residentes em cada um dos Municípios envolvidos.

Parágrafo único. A base de cálculo dos eleitores residentes será o cadastro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referente ao número total de eleitores cadastrados na última eleição.” (NR)

EMENDA N° – CCJ

(ao Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019)

Inclua-se o seguinte parágrafo 3º ao artigo 8º do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019:

“Art. 8º

§ 3º A absorção e o aproveitamento de servidores públicos referidos no inciso IV deste artigo serão obrigatórios caso o servidor seja estável e dar-se-ão em cargo de atribuições e vencimentos compatíveis com o anteriormente ocupado.” (NR)

EMENDA N° – CCJ

(ao Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019)

SF/19253.65108-70

Dê-se ao artigo 10 do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 10. A incorporação ou a fusão de Municípios completa-se com a posse do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores do Município resultante.

§ 1º Durante o período de transição, os Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores dos Municípios preexistentes trabalharão de modo conjunto para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas do Município resultante, mas cada Município preexistente manterá sua autonomia até o termo previsto neste artigo.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual para o primeiro ano de instalação do Município resultante serão propostas em conjunto pelos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores dos Municípios preexistentes, sendo devidamente aprovadas em sessão unicameral pelos Vereadores dos Municípios preexistentes e, caso haja empate de votação:

I – no caso de fusão, prevalecerá a decisão dos Vereadores do Município envolvido de maior receita total no último balanço; e

II – no caso de incorporação, prevalecerá a decisão dos Vereadores do Município que incorporou.” (NR)

§ 3º No primeiro ano de instalação do Município resultante:

I – o Prefeito passará a executar a lei orçamentária anual aprovada conforme o parágrafo segundo deste artigo;

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

III – a Câmara Municipal:

a) promulgará resolução estabelecendo seu regimento interno;

SF/19253.65108-70

SF/19253.65108-70

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

c) aprovará e promulgará a Lei Orgânica do Município, nos termos do caput do art. 29 da Constituição Federal.

§ 4º Enquanto não aprovadas as normas estabelecidas no § 2º deste artigo, o Município resultante será regido:

I – no caso de fusão, pelas normas do Município envolvido de maior receita total no último balanço publicado antes da fusão; e

II – no caso de incorporação, pelas normas do Município que incorporou.” (NR)

EMENDA N° – CCJ

(ao Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2019)

Suprimam-se os artigos 11 e 12 e renumerem-se os subsequentes.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator