

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA sobre o Projeto de Lei do Senado nº 199, de 2015 – Complementar, que dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento 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.

RELATOR: Senador VALDIR RAUPP

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado nº 199, de 2015 – Complementar (PLS nº 199/2015), de autoria do Senador Flexa Ribeiro, que dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios.

A proposição tem origem no PLS nº 104, de 2014 – Complementar (PLS nº 104, de 2014,) do Senador Mozarildo Cavalcanti que, por sua vez, originou-se do PLS nº 98, de 2002 – Complementar. O PLS nº 104, de 2014, foi recentemente aprovado pelo Congresso Nacional e, posteriormente, vetado na íntegra pela Presidente da República. Tal voto foi mantido pelo Congresso Nacional.

Trata-se, portanto, de matéria que vem sendo debatida ao longo de mais de uma década. O PLS nº 199, de 2015, é idêntico ao PLS nº 104, de 2014. Reflete o consenso que se chegou sobre o tema, tendo como principais características:

- estabelecer um limite mínimo de população e outras condições para a criação de municípios, tais como a

existência de limite mínimo de imóveis, a manutenção da continuidade territorial e o respeito às divisas estaduais;

- definir as características do Estudo de Viabilidade Municipal (EVM), que constitui condição necessária à alteração dos limites municipais e deve oferecer parecer conclusivo sobre a viabilidade econômico-financeira, político-administrativa, socioambiental e urbana;
- definir quatro tipos distintos de alteração desses limites: criação, incorporação, fusão e desmembramento;
- estabelecer os critérios para questionamentos acerca das conclusões do EVM;
- regulamentar a realização de plebiscitos e os procedimentos legais para instalação dos novos municípios e as regras de gestão durante a transição entre a antiga e a nova divisão administrativa;
- estabelecer procedimentos através dos quais os governos estaduais devem manter atualizados os seus cadastros de informações municipais.

Ressalte-se a preocupação do PLS em análise de evitar a criação de grande número de municípios de pequenas dimensões. Intensos debates na tramitação da versão anterior do texto, o PLS nº 104, de 2014, no Senado e na Câmara, permitiram a confecção de uma redação consensual e de boa qualidade. Com isso, evita-se a fragmentação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, a perda de recursos para os municípios já existentes, a redução na escala de provisão de serviços públicos e a consequente redução na eficiência da gestão municipal. Por outro lado, buscou-se criar incentivos à fusão e incorporação de municipalidades disfuncionais e economicamente inviáveis.

Nesse sentido, deve-se destacar a elevação do quantitativo populacional mínimo necessário à criação de um município para a maioria das regiões geográficas do país. Assim, a população mínima para os municípios das regiões Sul e Sudeste passaria a ser de 20 mil habitantes. Na região Nordeste o mínimo subiria para 12 mil. No Norte e Centro-Oeste seria de 6 mil habitantes.

Ressalte-se, também, a fixação de condições mais propícias à fusão e incorporação de municípios, visando resolver o problema das unidades de baixa viabilidade econômica, que poderiam se consolidar em unidades maiores, com mais economia de escala na provisão de serviços públicos. Para tanto, o PLS nº 199, de 2014, propõe que seja de apenas 3% da população dos municípios envolvidos o número de assinaturas necessárias ao requerimento para dar início ao processo de fusão ou incorporação.

Outro estímulo proposto às fusões e incorporações é o de evitar, por um período de tempo, as perdas de receita decorrentes da aglutinação de municípios. Determina o Projeto que nos doze anos seguintes à fusão ou incorporação, os novos municípios formados pela fusão, ou os municípios ampliados em função de incorporação, recebam o FPM como se ainda estivessem separados. Pelas regras do FPM, a aglutinação de dois municípios de, por exemplo, cinco mil habitantes cada um, faria com que o novo município de dez mil habitantes recebesse menos do que a soma recebida pelos dois de cinco mil habitantes. Preservar por doze anos uma receita maior dá tempo suficiente para que as unidades fundidas possam ajustar suas administrações a ponto de, no futuro, terem uma participação menor no FPM.

O Projeto também cria mecanismos que asseguram uma boa qualidade do Estudo de Viabilidade Municipal (EVM). Para garantir que este será feito por entidade competente e isenta, determina que o mesmo seja contratado pelo Governo Estadual, e não pelo grupo diretamente interessado na separação ou aglutinação municipal. Ademais, institui-se um sistema de consulta pública e avaliação qualitativa do EVM que, em sendo objeto de críticas substanciais, terá que ser refeito ou revisto. Não se chegando a bom termo com tal revisão, o Governo Estadual terá poder de contratar outra instituição para a realização do estudo.

Buscou-se, ainda, simplificar e desburocratizar o EVM, de modo que ele seja um estudo com substância técnica, e não apenas um procedimento burocrático no qual tenha que constar certo número de carimbos. Sugeriu-se, por isso, retirar o atesto dos tribunais de contas para os dados utilizados na análise. Afinal, todas as estimativas e memórias de cálculo estarão a disposição, em consulta pública, para quem quiser contestá-los.

O PLS nº 199, de 2015, procurou, também, por sugestão do Poder Executivo feita por ocasião da discussão do PLS nº 104, de 2014, deixar mais claros os indicadores quantitativos mínimos exigidos para a viabilidade municipal. Assim, optou-se por uma regra simples: a existência de

um número mínimo de imóveis superior à média observada nos municípios que constituam os dez por cento de menor população no Estado.

Seguindo outra sugestão do Poder Executivo feita no âmbito da discussão do PLS nº 104, de 2014, fixa em doze anos (e não mais em dez) o período pelo qual fica vedada a realização de novo plebiscito no caso de o resultado do primeiro plebiscito ter sido pela rejeição da criação, desmembramento, fusão ou incorporação.

O texto também propõe que permaneçam válidos os plebiscitos já realizados, em consonância com as respectivas leis estaduais, até 31 de dezembro de 2013, para evitar que processos que já estão em andamento voltem à estaca zero.

Em suma, trata-se de texto maduro, exaustivamente debatido na Câmara e no Senado, com a participação de autoridades do Poder Executivo.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição em análise. Tendo em vista ser esta a única Comissão à qual foi submetida a matéria, também se faz necessária a avaliação de mérito e técnica legislativa.

Não há dúvida quanto à constitucionalidade da matéria, visto que se trata de projeto visando regulamentar a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, conforme exigido pelo art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

O conteúdo do projeto não afronta cláusulas constitucionais, tais como a da autonomia dos entes federados. Ademais, não houve qualquer ilegalidade ou desrespeito ao regimento da Casa no processo de tramitação da matéria.

Ressalte-se que a apresentação de projeto com teor igual ao de projeto vetado pela Presidente da República não configura desrespeito ao art. 67 da Constituição Federal, que dispõe que matéria objeto de voto não pode ser apresentada na mesma sessão legislativa.

Note-se, ainda, que as razões do veto Presidencial foram puramente conjunturais, referindo-se às condições financeiras do setor público. Não há argumentos de ordem constitucional ou legal que maculem o texto. As restrições conjunturais alteram-se ao longo dos ciclos econômicos e podem, no futuro, deixar de constituir óbice à aprovação da matéria.

No que se refere ao mérito, é inegável a qualidade do texto, que incorpora mais de uma década de debates sobre o tema.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 199, de 2015 – Complementar.

Sala da Comissão, 20 de maio de 2015

Senador JOSÉ PIMENTEL, Vice-Presidente
(no exercício da Presidência)

Senador VALDIR RAUPP, Relator