

## **PARECER N° , DE 2008**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em reexame da Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2003, que *altera a redação do § 4º do art. 18 da CF, dispondo sobre a organização de Municípios.*

**RELATOR:** Senador **EDUARDO AZEREDO**

### **I – RELATÓRIO**

Em reexame a Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2003, que altera o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, para determinar que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual até doze meses antes da realização das eleições municipais e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, à população da área diretamente interessada após a divulgação dos estudos de viabilidade municipal a serem apresentados e publicados na forma da lei complementar estadual. A proposta determina a entrada em vigor da emenda na data de sua publicação, **ressalvados os direitos dos municípios criados após 1996** (grifo nosso).

Desde 2003, quando começou a ser discutida no Plenário, em primeiro turno, a matéria tem retornado a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para novas análises. Em 6 de dezembro de 2006 a CCJ aprovou, em novo reexame, o relatório do Senador Luiz Otávio, pela aprovação da PEC nº 13, de 2003, e da Emenda nº 1, do Senador Demóstenes Torres, nos termos de substitutivo. Convertida no Parecer nº 14, de 2007

desta CCJ, a matéria foi novamente encaminhada ao Plenário, para votação em primeiro turno.

Seu retorno a esta comissão, para novo reexame, decorre da aprovação, na sessão do dia 12 de dezembro de 2007, do Requerimento nº 1.449, da Senadora Serys Slhessarenko, com base no art. 315 do Regimento Interno do Senado Federal. A Senadora justificou a necessidade da medida nos seguintes termos:

Apesar da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania já ter se pronunciado sobre a matéria, inclusive em reexame, a União Nacional dos Legislativos Estaduais – UNALE, que elaborou a minuta desta proposta apresentada ao Senado, entendeu haver mudanças necessárias a serem incluídas no texto da proposta, sendo necessário rediscutir estes pontos na Comissão que regimentalmente tem esta prerrogativa.

É preciso dotar a emenda constitucional de mecanismos mais eficazes no combate à criação desnecessária de municípios, criando cidades débeis financeiramente, o que trará prejuízos inestimáveis à população local.

## II – ANÁLISE

Não foram apresentadas novas sugestões. O texto a que se refere a Senadora Serys é o mesmo encaminhado ao então relator da matéria, Senador Luiz Otávio, e que já consta do processado (em folhas não numeradas).

No entendimento do então relator da PEC, as sugestões da UNALE foram aproveitadas no Parecer nº 14, de 2007. O parecer reitera a importância de devolver aos Estados a competência para a tomada de decisão quanto à criação de municípios e quanto os procedimentos envolvidos. Reafirma a importância de estabelecer, no texto constitucional, critérios e parâmetros gerais para esses procedimentos, para evitar uma nova proliferação desordenada de municípios, como ocorria antes da Emenda Constitucional nº 15, de 1996. Acrescenta que compete à esfera federal a

definição de normas de caráter geral, e aos Estados, no que lhes couber, a definição de normas complementares a suas constituições.

Nos termos do substitutivo aprovado na CCJ, o § 4º do art. 18 passaria a ter a seguinte redação:

**“Art.18. ....**

.....

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, se farão por lei estadual, até doze meses antes da realização das eleições municipais, nos termos de Lei Complementar Estadual, que deverá determinar os seguintes requisitos mínimos essenciais, além daqueles que cada Unidade da Federação definir:

I – área mínima de cem quilômetros quadrados do Município emancipando, desde que o Município de origem fique com pelo menos esta área;

II – aprovação por consulta prévia apenas à população da área emancipada, mediante plebiscito;

III – elaboração e divulgação dos estudos de viabilidade do Município emancipando a serem apresentados atendendo a:

a) população total estimada do Município emancipando nunca inferior a três mil habitantes se estiver situado nas regiões Norte e Centro-Oeste e nunca inferior a quatro mil habitantes se estiver situado nas demais regiões do país;

b) a população total estimada a que se refere a alínea *a* terá por base a última contagem de população e moradias realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na área delimitada para o novo Município;

d) a área e a distância mencionadas serão confirmadas pelo IBGE;

e) a Assembléia Legislativa terá competência para verificar o preenchimento dos requisitos exigidos, a veracidade de seu conteúdo e sua aprovação.”

Em resposta a requerimentos de informação formulados por iniciativa do Senador Eduardo Suplicy, os Ministros da Fazenda, das Cidades

e da Integração Nacional encaminharam ao Senado estudos sobre os possíveis impactos nas finanças públicas, na gestão dos serviços públicos essenciais e no desenvolvimento regional e nacional, respectivamente, em decorrência da aprovação da PEC nº 13, de 2003. As análises elaboradas pelos setores competentes desses Ministérios e encaminhadas ao Senado pelos Senhores Ministros revelam uma grande preocupação com as fontes de recursos para fazer frente às despesas que serão geradas com a criação de novos Municípios. Registro, nesse sentido, declarações contidas no documento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

A STN não possui informações detalhadas sobre casos particulares de municípios criados ou que tenham sido alvo de desmembramento. A análise feita até aqui se baseia na observação dos números do conjunto de municípios brasileiros. Esses números permitem concluir que a criação de novos municípios tende a aumentar o número de micromunicípios (com população inferior a 5 mil habitantes) sem capacidade de geração de arrecadação própria e, portanto, fundamentalmente dependentes de transferências de recursos da União e dos Estados e de serviços públicos essenciais fornecidos por municípios maiores. A proliferação desses pequenos municípios reduz o montante de recursos do FPM disponível para as demais prefeituras, principalmente daquelas de municípios médios e grandes (mais de 100 mil habitantes), onde se concentra a maioria da população brasileira e, portanto, onde é maior a demanda por recursos financeiros. Finalmente, cabe destacar que a criação de um novo município implica gastos com manutenção do Poder Legislativo local e os números indicam que os menores municípios são os que apresentam o maior gasto *per capita* com o Legislativo.

Ressalte-se, por oportuno, que a PEC continua recebendo manifestações de apoio de representantes de Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais de praticamente todas as regiões do País, o que vem reforçar os argumentos em favor de sua aprovação.

Registre-se, finalmente, que não há fatos novos a informar uma mudança de posição em relação à matéria, exaustivamente estudada nesta comissão. Em todas as oportunidades em que reexaminou a PEC nº 13, de 2003, a CCJ confirmou o parecer. Entende-se, portanto, que não cabe discutir, mais uma vez, as razões de ordem técnica e política que levaram a

comissão a determinar procedimentos e a adotar requisitos que refletem a preocupação em limitar a criação desordenada de novos municípios.

Recentes entendimentos me levam a aumentar a população mínima requerida de três para cinco mil nas regiões Norte e Centro-Oeste e de quatro para seis mil nas demais regiões do país, através de subemenda que ofereço. E também me levam a aumentar a área mínima de cem para duzentos quilômetros quadrados, se o emancipando estiver situado nas regiões Norte e Centro-Oeste, mantendo os cem quilômetros quadrados para as demais regiões do país, através da mesma subemenda.

Por outro lado, nos mesmos entendimentos, ficou patente a necessidade de desobrigar a administração municipal emancipanda dos encargos resultantes da Câmara de Vereadores e para tanto apresento outra subemenda acrescentando a letra “g” ao inciso VI do art. 29 da Constituição Federal, para ali prever que “*em municípios de até oito anos de emancipação, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a dois por cento do subsídio dos deputados estaduais*”.

### **III – VOTO**

Desse modo, e por acreditar na importância desta PEC para uma definitiva regulamentação das questões relacionadas com a criação de municípios, em especial porque devolve competências administrativas aos Estados, opino pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2003, nos termos do Parecer nº 14, de 2007, com as seguintes subemendas:

#### **SUBEMENDA Nº CCJ** (ao Substitutivo à PEC 13 de 2003)

Dêem-se ao inciso I e à alínea *a*) do inciso I, do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, nos termos do art. 1º do Substitutivo à PEC nº 13, de 2003, as seguintes redações:

“Art. 18 .....

.....  
§ 4º .....

I – área mínima do Município emancipando, desde que o Município de origem mantenha pelo menos esta área, de duzentos quilômetros quadrados, se estiver situado nas regiões Norte e Centro-Oeste, e nunca inferior a cem quilômetros quadrados se estiver situado nas demais regiões do país

.....  
.....  
a)população total estimada do Município emancipando nunca inferior a cinco mil habitantes se estiver situado nas regiões Norte e Centro-Oeste e nunca inferior a seis mil habitantes se estiver situado nas demais regiões do país;”

**SUBEMENDA Nº CCJ**  
(ao Substitutivo à PEC 13 de 2003)

Acrescente-se o seguinte art. 2º ao Substitutivo à PEC 13 de 2003, renumerando-se os demais, com a seguinte redação:

“Art. 2º O inciso VI do art. 29 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido da alínea g, com a seguinte redação:

“Art. 29 .....

.....  
VI .....

.....  
g) em Municípios com até oito anos de emancipação, independentemente do número de habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá, durante esse período, a dois por cento do subsídio dos deputados estaduais.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator