

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA sobre o Projeto de lei do Senado nº 104, de 2014 – 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 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 104, de 2014 – Complementar (PLS 104/2014), de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, que dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios.

A proposição tem origem no PLS nº 98, de 2002 – Complementar (PLS 98/2002), do mesmo autor, aprovado pelo Congresso Nacional e remetido a sanção presidencial em 23 de outubro de 2013, e posteriormente vetado na íntegra pela Presidente da República.

Em sua estrutura geral o PLS 104/2014 é muito similar ao texto do PLS 98/2002:

- estabelece um limite mínimo de população e outras condições para a criação de municípios, tais como a existência de um núcleo urbano, a manutenção da continuidade territorial e o respeito às divisas estaduais;
- define 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;

- define quatro tipos distintos de alteração desses limites: criação, incorporação, fusão e desmembramento;
- estabelece os critérios para questionamentos acerca das conclusões do EVM;
- regulamenta 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;
- estabelece procedimentos através dos quais os governos estaduais devem manter atualizados os seus cadastros de informações municipais.

Procura, contudo, a nova proposição alterar o conteúdo do PLS 98/2002 nos pontos que levaram a Presidente da República a vetar aquela iniciativa.

O principal motivo do veto presidencial estava na perspectiva de que a aprovação da lei levaria à criação de grande número de municípios, a maioria de pequenas dimensões. Isso resultaria em fragmentação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, perda de recursos para os municípios já existentes, redução na escala de provisão de serviços públicos e consequente redução na eficiência da gestão municipal. Por outro lado, havia a percepção de que o PLS 98/2002 criava pouco incentivo à fusão e incorporação de municipalidades disfuncionais e economicamente inviáveis.

Nesse sentido, a principal inovação do PLS 104/2014 é 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 passariam de 12 mil para 15 mil habitantes. Na região Nordeste o mínimo subiria de 8 mil para 8,5 mil. No Centro-Oeste subiria de 6 mil para 6,5 mil, enquanto na região Norte haveria redução de 6 mil para 5 mil habitantes.



A segunda mudança de relevo feita pelo PLS 104/2014 foi 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 104/2014 reduz de 10% para 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 inova, em relação à redação do PLS 98/2002, no que diz respeito ao 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, a Assembleia Estadual terá poder de determinar ao Executivo estadual a contratação de 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 104/2014 procurou, também, por sugestão do Poder Executivo, deixar mais claros os indicadores quantitativos mínimos exigidos



para a viabilidade municipal. Substituiu, por exemplo, o pouco trivial cálculo necessário para se aferir a existência de “*núcleo urbano consolidado dotado de um mínimo de edificações para abrigar famílias em número resultante da divisão do valor de 20% da população da área que se pretende emancipar pelo número médio de pessoas da família*”, por uma aferição bem mais simples: “*a existência de um núcleo urbano consolidado, cujo número de imóveis seja superior à média observada nos municípios que constituam os dez por cento de menor população no Estado*”.

Seguindo outra sugestão do Poder Executivo, a proposição amplia de dez para doze anos 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 novo texto teve, também, o cuidado de regular os casos pendentes, de novos municípios que eventualmente tenham sido instalados após 31 de dezembro de 2006, data limite para a convalidação efetivada pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008. De maneira similar, propõe-se 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.

Por fim, registro que diversos aperfeiçoamentos foram feitos em relação ao texto do PLS nº 98, de 2002 – Complementar no que tange a técnica legislativa. Conceitos utilizados ao longo do projeto foram explicitamente dispostos nos seus artigos iniciais, a redação foi revisada com vistas a ser mais clara e direta, dispositivos foram agregados de forma mais lógica.

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 submetido o Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2002 – Complementar, 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.

No que se refere ao mérito, são inegáveis as melhorias conceituais do novo texto, que tornaram o projeto mais completo e menos sujeito a interpretações dúbias e conflitos jurídicos.

Há, contudo, alguns pontos que merecem análise mais detida para evitar que o destino do PLS 104/2014 venha a ser o veto presidencial. Devo lembrar aos Senhores Senadores que, logo após à edição do veto, o Poder Executivo enviou a esta Casa uma minuta de proposta para debater e negociar, com o Congresso Nacional, um texto de consenso, de modo a superar o risco de novo veto ou de derrubada de veto a um projeto considerado inadequado por aquele Poder.

É preciso, então, cotejar o texto ora em análise com os pontos mais relevantes da proposta do Executivo, para checar se estamos ou não caminhando na direção de um consenso.

O principal ponto a ser analisado diz respeito às populações mínimas fixadas para a criação de municípios. Embora tenha elevado ligeiramente esta exigência, em relação aos valores fixados no PLS 98/2002, o novo texto fixou os novos parâmetros em nível inferior ao sugerido pelo Executivo no caso dos municípios das regiões Nordeste, Sudeste e Sul. Enquanto o PLS propõe 8,5 mil habitantes para o Nordeste e 15 mil habitantes para o Sul e Sudeste, a proposta do Executivo fixava esses valores em 15 mil e 20 mil habitantes respectivamente.

Foi encaminhada a meu gabinete nota técnica produzida no IPEA que indica que os parâmetros fixados no PLS 104/2014 praticamente nada mudam em termos de potencial de criação de novos municípios, quando comparados com aqueles inscritos no PLS 98/2002. Assim, se aprovarmos o texto em análise com limites populacionais mais baixos que os propostos pelo Executivo estaremos, certamente, mantendo o impasse. Por isso, minha proposta é que eles sejam elevados pelo valor sugerido na minuta oferecida pelo Governo.



Outros pontos propostos pelo Executivo e não contemplados no PLS 104/2014 dizem respeito aos requisitos mínimos necessários à criação de municípios. Propôs o Governo que se adicionassem os seguintes requisitos: (a) tamanho mínimo de 200 km² para o território; (b) distância mínima de 10 km em relação ao núcleo urbano de outro município; (c) arrecadação própria estimada superior à média de 10% dos municípios do estado. Esses parecem ser pontos importantes, cuja ausência pode vir a justificar veto ao PLS 104/2014 e manter o impasse acerca da regulamentação da matéria.

Creio que tais alterações seriam suficientes para se chegar a um acordo com o Executivo e lograr a regulamentação de dispositivo constitucional que aguarda 18 anos por regulamentação.

O Projeto comporta, ainda, alguns aperfeiçoamentos. O principal deles diz respeito à engenhosa ideia do Senador Mozarildo Cavalcanti, que propôs não penalizar com a redução de quota do FPM os municípios que vierem a se fundir ou incorporar, permitindo-lhes receber o FPM, ao longo de doze anos, com se fossem ainda municípios distintos. Sem dúvida é um grande incentivo à racionalização administrativa nos casos de municípios hoje existentes e que têm baixa viabilidade econômica. Temo, no entanto, que findo os doze anos de prazo haja abrupta mudança na quota do novo município resultante de fusão ou incorporação. Creio que a ideia possa ser aperfeiçoada criando-se, a partir do décimo terceiro ano, uma transição de dez anos na qual a participação do novo município convirja para a nova quota.

Há, ainda, pequenos ajustes de redação. Como relatado anteriormente, o PLS 104 buscou desburocratizar o EVM, retirando a exigência de atesto do Tribunal de Contas as dados usados no estudo. Note-se, contudo, que no art. 7º, §1º, inciso I, alínea c o PLS 104 manteve a necessidade de atesto do Tribunal de Contas. Parece ter havido equívoco de redação, que precisa ser corrigido.

No art. 16, § 2º, a remissão feita ao art. 7º, § 3º, parece incompleta. A remissão correta é ao art. 7º, § 3º, inciso I.

Como técnica de redação, no texto original do Projeto optou-se por apresentar os prazos e valores por extenso, sem utilizar a redundância de apresentação do algarismo seguido de descrição por extenso e entre parêntesis. No entanto, em alguns pontos do texto essa segunda forma foi adotada. Proponho a uniformização do uso da forma mais simples. Isso exige emendas de redação aos artigos 3º, 7º, 8º, 13, 20 e 23.



No art. 16, inciso IV, o Projeto utiliza o termo “funcionário público” quando a legislação já consagrou o termo “servidor público”, de modo que proponho a substituição.

Em relação ao art. 24 que estabelece a convalidação de atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, entende-se que a supressão desse artigo iria ao encontro do entendimento para aprovação da matéria, ao evitar que a convalidação feita pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008, fosse estendida de 31/12/2006 até 31/12/2013.

III – VOTO

Frente ao exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar, com as emendas a seguir relacionadas, ressaltando-se que as emendas de 1 a 3 envolvem aspectos de mérito e as demais são emendas de redação:

Emenda nº 1 - CCJ

Dê-se ao art. 6º do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 6º

I -

- a) regiões Norte e Centro-Oeste: seis mil habitantes;
- b) região Nordeste: doze mil e quinhentos habitantes; e
- c) regiões Sul e Sudeste: vinte mil habitantes.

.....

IV – território com área não inferior a duzentos quilômetros quadrados;

V – distância, em linha reta, não inferior a dez quilômetros, entre qualquer ponto do perímetro do núcleo urbano do município a ser criado e qualquer ponto do perímetro do núcleo urbano de um ou mais Municípios preexistentes de que se pretenda originar o novo Município.

.....

Emenda nº 2 - CCJ



Dê-se ao art. 7º do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 7º

§ 1º

I – estimativa projetada para o exercício de realização do estudo e para os dois exercícios seguintes de:

a) receitas de arrecadação própria, considerando apenas os agentes econômicos já instalados, com base na arrecadação dos três anos anteriores ao da realização do estudo;

b) receitas de transferências federais e estaduais, com base nas transferências recebidas nos três anos anteriores ao da realização do estudo;

c) despesas com pessoal, custeio e investimento, dívidas vencíveis e eventuais restos a pagar que possam vir a ser transferidos do Município de origem, com base nas despesas realizadas nos três anos anteriores ao da realização do estudo; e

d) resultado primário, com base nos resultados dos três anos anteriores ao da realização do estudo;

.....

IV – indicação de que as receitas de arrecadação própria, divididas pelo número de habitantes, terão valor superior àquele observado em dez por cento dos municípios do Estado com menor valor para este indicador.

.....

Emenda nº 3 - CCJ

Dê-se ao art. 26 do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 26. O art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com o acréscimo dos seguintes parágrafos:

“§ 6º

§ 7º

§ 8º Encerrado o período de doze anos referido no § 6º, passar-se-á a calcular a quota do Município resultante de fusão ou incorporação considerando-o como um único município;

§ 9º Do décimo terceiro ao vigésimo segundo exercício após à fusão ou incorporação, a quota do Município resultante de fusão ou



incorporação será calculada de forma a se diminuir em um décimo por ano a diferença a maior, se houver, entre o valor da quota calculada nos termos dos §§ 6º e 7º e o valor da quota calculada nos termos do § 8º;

§ 10 A partir do vigésimo terceiro exercício após à fusão ou incorporação, a quota do Município resultante de fusão ou incorporação passa a ser aquela calculada nos termos do § 8º.” (NR)

Emenda nº 4 - CCJ

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 3º

III - fusão: a completa integração de dois ou mais Municípios preexistentes, originando um novo Município com personalidade jurídica própria;

Emenda nº 5 - CCJ

Dê-se ao art. 8º do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 8º

§ 1º As entidades públicas federais, estaduais e municipais detentoras de informações ou dados necessários à elaboração dos EVM são obrigadas a disponibilizá-los, respeitadas as restrições legais, no prazo máximo de trinta dias do requerimento, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

§ 2º Os EVM serão concluídos no prazo máximo de cento e oitenta dias da sua contratação.

Emenda nº 6 - CCJ

Dê-se ao art. 13 do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar, a seguinte redação:



Art. 13. Os EVM ficarão à disposição de todo cidadão durante um prazo mínimo de cento e vinte dias, em local acessível nos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos, na Assembléia Legislativa do respectivo Estado e também na internet.

.....

§ 2º Durante o prazo previsto no *caput*, deverá ser realizada pelo menos uma audiência pública em cada um dos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos, para esclarecimento da população.

.....

Emenda nº 7 - CCJ

Dê-se ao art. 16 do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 16.

.....

IV – a forma de absorção e o aproveitamento de servidores públicos, assegurados os direitos e as garantias adquiridos ao tempo da transformação.

.....

§ 2º A lei estadual deverá contemplar os limites de todos os Municípios envolvidos, obedecendo ao estabelecido no art. 7º, § 3º, inciso I, inclusive determinando, quando necessário, aos órgãos estaduais competentes a implantação de marcos de referência que esclareçam a população sobre os limites em questão.

Emenda nº 8 - CCJ

Dê-se ao art. 20 do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 20.

.....

§ 2º O cálculo da indenização deverá ser concluído dentro de seis meses da instalação do Município, indicando cada Prefeito um perito.

Emenda nº 9 - CCJ



Dê-se ao art. 23 do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 23. Os Estados deverão promover, em um prazo de cinco anos a contar da publicação desta Lei Complementar, a revisão dos limites de seus Municípios, observando o disposto no inciso I do § 3º do art. 7º.

.....

§ 3º A partir das informações descritas no § 2º, no prazo de doze meses após a publicação desta Lei Complementar, o Poder Executivo de cada Estado, por meio do seu órgão competente, deve analisar a listagem de localidades do IBGE a fim de identificar as possíveis divergências, totais ou parciais, sobre a vinculação administrativa de cada localidade em relação aos registros municipais daquele Estado, assim como identificar localidades registradas pelos Estados e respectivos Municípios que não constem da listagem disponibilizada pelo IBGE.

§ 4º O Poder Executivo de cada Estado articulará com as respectivas Assembleias Legislativas as alterações das leis de limite que se fizerem necessárias, em decorrência das listagens de localidades divulgadas pelo IBGE conforme o § 3º, com vistas à entrada em vigor da nova legislação no prazo de quarenta e oito meses da publicação desta Lei Complementar.

.....

Emenda nº 10 - CCJ

Suprima-se o art. 24 do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

