

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2019

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 CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPITULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre a incorporação e a fusão de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Art. 2º A incorporação e a fusão de Municípios dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, e far-se-ão por lei estadual, obedecidos os prazos, procedimentos e condições estabelecidos nesta Lei Complementar.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

I – incorporação: a completa integração de um Município a outro preexistente, perdendo o Município integrado sua personalidade jurídica e prevalecendo a do Município incorporador;

II – fusão: a completa integração de 2 (dois) ou mais Municípios preexistentes, originando um novo Município com personalidade jurídica própria;

III – Município envolvido: aquele participante ou que pretenda participar de processo de incorporação ou fusão;



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; e

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

CAPITULO II DO PERIODO PARA A INCORPORAÇÃO E A FUSÃO DE MUNICÍPIOS

Art. 4º A incorporação e a fusão de Municípios somente serão realizados no período compreendido entre a posse dos Prefeitos e Vice-Prefeitos, na forma do inciso III do art. 29 da Constituição Federal, e o último dia do ano anterior ao da realização das eleições municipais.

§ 1º Os atos iniciados e não encerrados no período referido no *caput* ficam automaticamente sobrestados, devendo ser reiniciados após a posse dos Prefeitos e Vice-Prefeitos.

§ 2º São nulos os atos realizados fora do período de que trata o *caput*.

CAPITULO III DO PROCEDIMENTO PARA A INCORPORAÇÃO E A FUSÃO DE MUNICÍPIOS

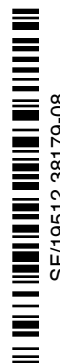
Art. 5º O procedimento para a incorporação e a fusão de Municípios terá início mediante requerimento dirigido à Assembleia Legislativa do respectivo Estado, subscrito por, no mínimo, três por cento dos eleitores residentes em cada um dos Municípios envolvidos.

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.

Art. 6º São condições necessárias à incorporação e à fusão:

I – contiguidade territorial dos Municípios envolvidos;

II – não afetar a divisão territorial de Estados.



Art. 7º Cumprido o disposto no art. 6º, será realizado o plebiscito em consulta às populações dos Municípios envolvidos.

Parágrafo único. A Assembleia Legislativa Estadual solicitará ao Tribunal Regional Eleitoral a realização do plebiscito, que ocorrerá preferencialmente, em conjunto com as eleições federais e estaduais imediatamente subsequentes à edição do ato legislativo que o autorizar, observado o que dispõe a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Art. 8º Aprovada em plebiscito a incorporação ou a fusão, a Assembleia Legislativa Estadual, na forma de seu regimento interno, votará 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; e

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

§ 1º O Município resultante de fusão não terá nome idêntico ao de outro existente no País.

§ 2º A 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.

Art. 9º. Aprovada a lei estadual de incorporação ou fusão:

I – a eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores do Município resultante realizar-se-á 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 dar-se-á com a posse do Prefeito e do Vice-Prefeito eleitos, observado o que dispõe o inciso III, do art. 29 da Constituição Federal; e

III – será 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.

Art. 10. 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.

Art. 11. Instalado o novo Município objeto de fusão:

I – o Prefeito passará a executar a lei orçamentária anual aprovada conforme o art. 10;

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;

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.



Art. 12. A incorporação ou a fusão de Municípios completa-se com a publicação da lei estadual que a aprovar.

Parágrafo único. 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.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 13. São nulas a fusão ou a incorporação realizadas em desconformidade com esta Lei Complementar.

Art. 14. O art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, passa a vigorar com o acréscimo dos seguintes §§ 6º a 10:

"Art. 91.

§ 6º Para os fins da distribuição a que se refere o § 2º, nos doze anos posteriores à fusão ou incorporação, os Municípios fundidos ou incorporados serão considerados separadamente para fins de cálculo dos respectivos coeficientes, entregando-se o valor total àquele que permanecer titular dos direitos dos Municípios envolvidos na fusão ou incorporação.

§ 7º O cálculo em separado dos coeficientes referidos no § 6º far-se-á atribuindo-se a cada Município fundido ou incorporado percentual do número de habitantes do atual Município na proporção vigente na data da respectiva fusão ou incorporação.

§ 8º Encerrado o período de doze anos referido no § 6º, passar-se-á a calcular, para vigência a partir do vigésimo terceiro exercício após a fusão ou incorporação, a quota do Município resultante de fusão ou incorporação considerando-o como um único Município;

§ 9º Do décimo terceiro ao vigésimo segundo exercício após a 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." (NR)



Art. 15. A partir do terceiro exercício após a entrada em vigor desta lei, os Municípios com menos de cinco mil habitantes, situados a menos de cinquenta quilômetros da sede de outro município com mais de cinco mil habitantes e cujo território seja inferior a dois mil quilômetros quadrados, terão o montante financeiro de sua participação no Fundo de Participação dos Municípios, calculada nos termos do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, reduzido em:

- I – 10% (dez por cento) a partir do quarto exercício financeiro;
- II – 20% (vinte por cento) a partir do oitavo exercício financeiro;
- III – 30% (trinta por cento) a partir do décimo segundo exercício financeiro;
- IV – 40% (quarenta por cento) a partir do décimo sexto exercício financeiro;
- V – 50% (cinquenta por cento) a partir do vigésimo exercício financeiro.

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

§ 2º Os recursos não recebidos em razão do disposto no *caput* serão distribuídos entre os Municípios com pelo menos cinco mil habitantes pertencentes ao mesmo Estado, de forma igualitária, nos termos do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional.

Art. 16. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Por diversas vezes este Parlamento tentou obter consenso para aprovação de lei complementar regulamentando o § 4º do art. 18 da



Constituição Federal, de modo a estabelecer as regras para a criação, desmembramento, fusão ou incorporação de municípios. Projetos que chegaram a ser aprovados foram objeto de veto integral do Presidente da República.

O problema central para a definição de tais regras é a grande diversidade regional do Brasil. Em alguns casos, um Município de 5 mil habitantes não se justifica, pois, a pequena população não gera escala suficiente para a operação de serviços como hospitais ou escolas de ensino médio. Em outros, o isolamento geográfico de uma pequena população requer a emancipação, visto que a dependência de um distrito sede localizado a muitos quilômetros de distância gera paralisia no atendimento das necessidades básicas da população.

Some-se a isso a verdadeira febre de criação de municípios, ocorrida nas décadas de 1980 e 1990, em que muitas pequenas jurisdições foram criadas. Há temor de que volte a acontecer essa multiplicação, com impacto negativo sobre a racionalidade administrativa, sobre as finanças locais e sobre a capacidade de oferecer bens e serviços públicos.

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.

Do décimo terceiro ao vigésimo segundo exercício, haveria uma gradual convergência da quota do Município resultante para o valor da quota do Município resultante, de modo que haveria tempo suficiente para que este se adaptasse à redução da quota, ao mesmo tempo em que os ganhos de escala e eficiência tornariam a municipalidade capaz de atender adequadamente as demandas locais por bens e serviços públicos.



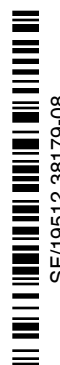
Por outro lado, municípios com menos de cinco mil habitantes que não estejam geograficamente isolados em relação a cidades maiores passarão a ter um redutor nos valores recebidos do FPM. Tal redutor funcionará tanto como um estímulo à fusão ou incorporação, quanto como um ajuste nas regras atuais do FPM, que são excessivamente enviesadas em favor dos pequenos municípios, fornecendo-lhes recursos em excesso, que acabam por faltar nas cidades maiores. Os recursos glosados por esse mecanismo serão redistribuídos entre os demais municípios do mesmo estado.

Existem no País 1.257 municípios com população menor que cinco mil habitantes, o que equivale a 22,6% das municipalidades. 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. Veja-se que estamos falando 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.

É preciso aprimorar a capacidade financeira municipal para atender às demandas locais da população. Como os estados e a União enfrentam enormes desafios fiscais em um contexto de elevada carga tributária, é imprescindível melhorar o uso dos escassos recursos que os municípios detêm, por meio da racionalização de estruturas administrativas, com a eliminação de redundâncias administrativas, e da busca da eficiência nas compras públicas, por meio do ganho de escala.

Nesse sentido, a presente proposição cria incentivos para que os municípios menos populosos se fundam ou se incorporem aos municípios mais populosos, com o objetivo de eliminar a drenagem de recursos públicos e então incrementar o bem-estar da população, com uma maior aplicação dos recursos públicos nas atividades-fim da Administração, ao invés de aplicação em



atividades-meio. Afinal, não é absurdo afirmar que ruas pavimentadas, com esgotamento sanitário e iluminadas, bem como escolas e postos de saúde suficientemente equipados elevam o contentamento da população e a produtividade local.

Para tanto, é previsto que os municípios com menos de cinco mil habitantes sofram redução paulatina nos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) à razão de dez pontos percentuais a cada quatro anos, até o limite de cinquenta pontos percentuais. Essa redução não atingirá, contudo, os municípios que apresentam território superior a dois mil quilômetros quadrados. É razoável supor que a fusão ou a incorporação dos 47 municípios que se enquadram nessa última condição não é aconselhável devido ao impacto negativo sobre a prestação de serviços públicos tempestivamente à população de origem, com a dificuldade de atendimento devido à enorme extensão territorial do município que seria resultante.

Os 1.210 municípios 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.

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



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 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 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.

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



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".

Nosso 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 matéria, 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.

Sala das Sessões,

Senador ORIOVISTO GUIMARÃES

