

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Projeto de Lei Complementar nº 397, de 2014

(PLS 104/2014)

(Apenso: Projeto de Lei Complementar nº 395/2014)

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.

Autor: **Senado Federal**

Relator: Deputado **Júnior Coimbra**

I - Relatório

O Projeto de Lei Complementar (PLP) em foco, que vem do Senado Federal a esta Casa para revisão, pretende dispor sobre os requisitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do que exige o § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Acompanhando a Carta Magna, o texto reafirma que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios dependerão da realização de Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) e de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, e se farão por lei estadual, desde que cumpridos os prazos, procedimentos e condições estabelecidos no PLP. Na sequência, a proposta arrola os conceitos e definições considerados relevantes para a aplicação da norma.

O PLP prevê que os procedimentos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios somente poderão ser realizados no período compreendido entre a posse dos Prefeitos e Vice-Prefeitos e o último dia do ano anterior ao da realização de eleições municipais. Prevê, ainda, atos iniciados e não encerrados no citado período ficam automaticamente sobrestados, devendo ser reiniciados após a posse dos Prefeitos e Vice-Prefeitos, sendo nulos aqueles realizados intempestivamente.

Segundo a proposição, os processos de rearranjo territorial devem ter início mediante requerimento dirigido à Assembleia Legislativa do respectivo Estado, subscrito por, no mínimo, 20% dos eleitores residentes na área geográfica que se pretenda emancipar, no caso da criação de Município, ou na área geográfica que se pretenda desmembrar, no caso de desmembramento de Município preexistente para integrar-se a outro, e 3% dos eleitores residentes em cada um dos Municípios envolvidos, no caso de fusão ou incorporação. 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.

Para a criação de Município, o PLP exige a comprovação das seguintes condições:

- população igual ou superior a seis mil habitantes, nas Regiões Norte e Centro-Oeste, doze mil habitantes, na Região Nordeste, e vinte mil habitantes, nas Regiões Sul e Sudeste, válida tanto para o Município que se pretende criar quanto para o preexistente que perder população no processo;
- núcleo urbano consolidado cujo número de imóveis seja superior à média observada nos Municípios que constituam os 10% de menor população no Estado;
- área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações;
- território com área não inferior a 200 km² nas Regiões Norte e Centro-Oeste e 100 km² nas Regiões Nordeste, Sul e Sudeste.

O PLP também estipula as regras para a revisão dos limites populacionais mínimos estipulados e para cálculo de população do Município a ser criado e dos demais Municípios envolvidos. Fica determinado que os mesmos requisitos listados para a criação de Município devem ser aplicados, em caso de desmembramento, aos Municípios envolvido que perderem população. A comprovação do cumprimento das condições fixadas é indispensável para a realização dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) e o prosseguimento do processo.

Por sua vez, os EVM devem abordar os aspectos de viabilidade econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental e urbana em relação tanto ao Município a ser criado quanto aos demais envolvidos. O texto detalha as informações a partir das quais a viabilidade segundo cada um desses aspectos será comprovada. Os EVM deverão ser conclusivos quanto à viabilidade ou não da criação, fusão, incorporação e desmembramento dos Municípios em questão. Eles serão contratados e custeados pelos governos estaduais, junto a instituições públicas ou privadas de comprovada capacidade

técnica, e terão prazo máximo de conclusão de 180 dias, a contar da sua contratação, bem como validade de 24 meses após a sua conclusão.

O texto impede a aprovação dos EVM nas hipóteses em que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios acarretarem a perda da continuidade territorial e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, a quebra da continuidade territorial de qualquer um dos Municípios envolvidos, exceto no caso de ilhas e arquipélagos, o advento de Municípios cujos limites territoriais sejam exclusivamente a área de um único Município ou a alteração das divisas territoriais dos Estados. Igualmente, não serão aprovados os EVM se a criação e o desmembramento de Municípios implicarem a inviabilidade de qualquer dos Municípios envolvidos.

Completando as disposições acerca desse tema, a proposta especifica os procedimentos destinados a dar ampla publicidade aos EVM, durante o prazo mínimo de 120 dias, entre os quais sua disponibilização aos interessados, a consulta pública e uma ou mais audiências públicas nos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos. Eventuais críticas e sugestões deverão ser compiladas pela Assembleia Legislativa, que decidirá pela aprovação integral, rejeição integral ou reelaboração total ou parcial do EVM.

Concluído o processo com a aprovação integral do EVM pela Assembleia Legislativa, caso fique demonstrada a viabilidade da criação, da incorporação, da fusão ou do desmembramento, será realizado o plebiscito em consulta às populações dos Municípios envolvidos. Rejeitada a proposta em plebiscito, fica vedada a realização de novo plebiscito com o mesmo objeto no prazo de doze anos. Por outro lado, sendo aprovada a proposta de criação, incorporação, fusão ou desmembramento do Município, a Assembleia Legislativa Estadual votará o respectivo projeto de lei, definindo, entre outros aspectos: o nome, a sede, os limites e as confrontações geográficas dos Municípios envolvidos; os Distritos, se houver, com os respectivos limites; a forma de sucessão e a repartição de bens, direitos e obrigações dos Municípios envolvidos; e a forma de absorção e o aproveitamento de servidores públicos.

Uma vez aprovada a lei estadual de criação do Município, o PLP nº 397/2014 define as regras a serem adotadas para a eleição de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, instalação do novo ente federativo, elaboração e aprovação da respectiva lei orçamentária anual. Estão definidos, também, os procedimentos a serem seguidos enquanto não forem eleitos e empossados o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, nem editadas normas próprias, bem como para o período imediatamente posterior à instalação do Município.

O texto prossegue definindo questões relativas a eventuais indenizações de dívidas vencíveis após a redivisão territorial e remete à lei estadual de criação ou desmembramento a definição quanto à repartição de

bens, dívidas e restos a pagar dos Municípios envolvidos, assim como o cálculo da cota-parte para a indenização dos Municípios de origem. Por outro lado, estatui que a incorporação, a fusão ou o desmembramento de Município completa-se com a publicação da lei estadual que o aprovar, passando o Município incorporado a ser administrado e regido, respectivamente, pelas autoridades e normas do Município ao qual foi incorporado, enquanto a área desmembrada passa a ser administrada e regida, respectivamente, pelas autoridades e normas do Município ao qual foi integrada.

Finalizando, ficam estabelecidas, entre outras disposições: a nulidade da criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios realizados em desconformidade com as regras previstas; a obrigação de os Estados promoverem, em cinco anos, a revisão dos limites de seus Municípios; a convalidação dos plebiscitos para criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios realizados até 31/12/2013 e dos atos legislativos autorizativos para realização de plebiscitos regularmente expedidos pela Assembleia Legislativa e publicados até a referida data. São feitos, ainda, acréscimos ao art. 91 do Código Tributário Nacional (CTN), para fixar regras quanto às quotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) daqueles Municípios fundidos ou incorporados, nos exercícios seguintes à fusão ou incorporação, de forma a incentivar tributariamente tais processos.

Encontra-se apensado o PLP nº 395/2014, do Deputado Carlos Bezerra, que dispõe, de forma bastante simplificada, sobre o mesmo tema, focando essencialmente o período no qual poderão ser realizadas a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios. Fica estabelecido que tais procedimentos dependerão da realização de Estudos de Viabilidade Municipais (EVM) e de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, sendo feitas por lei estadual e somente no ano anterior ao da realização das eleições municipais.

As duas proposições tramitam em regime de urgência, nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Casa, em virtude da aprovação pelo Plenário, em 20/05/2014, do Requerimento de Urgência nº 10.214/2014. Além desta Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), a matéria deve ser apreciada, também, de forma simultânea, pela Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) e pela Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), quanto ao mérito e à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, estando ainda sujeita ao exame do Plenário.

É o nosso relatório.

II – Voto do Relator

Até 1988, a criação de novos municípios dependia de consulta às populações locais e da obediência a requisitos mínimos de população e renda pública definidos em lei complementar federal (art. 14 da Carta de 1967). Com o advento da Constituição Federal de 1988, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios foi deixada inteiramente a cargo dos respectivos Estados, obedecidos requisitos definidos em lei complementar estadual (§ 4º do art. 18), o que é uma postura coerente com o viés descentralizador que caracteriza a nossa atual Carta Política.

O resultado foi, na prática, muito danoso, visto que as leis complementares estaduais editadas facilitaram os procedimentos de emancipação, dando origem a Municípios que, muitas vezes, não dispunham de receita própria compatível com suas demandas, o que os tornava totalmente dependentes de repasses de receitas estaduais e federais. Como reação ao enorme número de Municípios criados nos primeiros anos de vigência dessa regra, o Congresso Nacional a aprovou e promulgou a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que deu ao dispositivo a redação atual, a saber:

Art. 18.....

.....
 § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e 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.

Assim, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios continuam acontecendo mediante lei estadual, mas exige-se uma lei complementar federal para determinar o período de tempo no qual será admitido qualquer um desses processos e uma lei para disciplinar a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal (que poderia, segundo algumas interpretações, ser uma lei ordinária federal). Em decorrência de tais exigências, os processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios ficaram paralisados, situação que ainda se mantém.

Ao longo desses anos, o Congresso Nacional tem buscado discutir a matéria e apresentar proposições para superar esse impasse, regulamentando o referido § 4º do art. 18 da Constituição. Três proposições chegaram a ser aprovadas, mas foram integralmente vetadas pelo Poder Executivo, sendo a última delas o PLP nº 416/2008, com origem no Senado Federal, vetado sob a alegação de contrariar o interesse público.

Paralelamente, não foram poucos os distritos que prosperaram nessas últimas décadas, gerando nas populações o desejo de emancipação.

Embora o veto ao PLP nº 416/2008 ainda esteja pendente de apreciação, vem à Câmara dos Deputados outra proposta de lei complementar oriunda do Senado Federal (PLS nº 104/2004, na origem), numerado nesta Casa como PLP nº 397/2014, sobre o qual nos debruçamos neste momento, que recupera e aperfeiçoa os aspectos debatidos anteriormente.

No que compete à CDU avaliar, entendemos que O PLP nº 397/2014 regulamenta, de forma competente, o § 4º do art. 18 da Carta Magna, contribuindo, assim, para suprir a lacuna legislativa hoje existente.

A exigência de 20% das assinaturas de eleitores residentes nos Municípios envolvidos, como requisito para a subscrição do requerimento que dá início ao processo criação e desmembramento de Município, configura, de pronto, um elemento que impede a proliferação dos processos. Ao mesmo tempo, a exigência de apenas 3% de assinaturas para os casos de fusão ou incorporação facilita tais procedimentos, o que pode ser útil em caso de unidades que hoje se mostram incapazes de exercer sua plena autonomia.

No que concerne aos requisitos demográficos e urbanísticos fixados como condição para a criação de novos Municípios, quer nos parecer que eles souberam respeitar as diferenças entre as macrorregiões brasileiras, o que os torna exequíveis. Ao mesmo tempo, impedem que, com a redivisão do território, sejam formadas unidades insustentáveis. Destaque-se que o texto exime-se, a nosso ver corretamente, de fixar um número mínimo de imóveis para o núcleo urbano do Município que se pretende criar, o que poderia resultar em condição desconectada da realidade de cada Estado. Em vez disso, exige-se, apenas, um núcleo urbano consolidado cujo número de imóveis seja superior à média observada nos Municípios que constituam os 10% de menor população no Estado, o que garante a adequação do referido requisito.

Outro ponto importante a destacar é a previsão de que os EVM sejam contratados e custeados pelos governos estaduais, junto a instituições públicas e privadas de comprovada capacidade técnica. Tal medida impede que haja a contaminação dos EVM pelos interesses dos atores políticos e econômicos diretamente envolvidos nos processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Por fim, cabe registrar o acerto em se promover alterações no Código Tributário Nacional, para estabelecer regras quanto às quotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) daquelas unidades fundidas ou incorporadas, nos exercícios seguintes à fusão ou incorporação. Pela regra proposta, os novos Municípios formados pela fusão, ou os Municípios ampliados em função de incorporação, receberão o FPM como se ainda

estivessem separados, o que também pode ser visto como um incentivo ao reagrupamento de unidades pouco eficientes.

No que concerne ao PLP nº 395/2014, apensado, consideramos que a proposta peca ao se ater apenas ao período em que os processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios serão admitidos. É necessário detalhar plenamente os procedimentos e as condições para tais procedimentos, como faz a proposição principal, para que a lacuna legislativa originada pelas determinações do § 4º do art. 18 da Constituição Federal seja preenchida.

Diante do exposto, naquilo que compete à CDU analisar, votamos pela **aprovação** do PLP nº 397, de 2014, e pela **rejeição** do PLP nº 395, de 2014.

Sala da Comissão, em 03 de junho de 2014.

Deputado **Júnior Coimbra**
Relator