COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 397, DE 2014 **(Apenso: Projeto de Lei Complementar nº 395, de 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 DOMINGOS NETO

I - RELATÓRIO

Chega para apreciação desta Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), oriundo do Senado Federal, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 397, de 2014, 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.

Seguindo os preceitos constitucionais, a proposição estatui 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, obedecidos os prazos, procedimentos e condições nela estabelecidos. Tais atos 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.

Após especificar os conceitos dos termos nele empregados, o PLP nº 397/2014 prevê os procedimentos para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, que terão 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.

Para a criação de Município, é necessário comprovar que tanto os novos quanto os preexistentes que perderem população possuirão, após a criação, 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. Além disso, devem existir: um 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, em área de preservação ambiental ou em área pertencente à União, suas autarquias e fundações; e território com área não inferior a 200 km² nas Regiões Norte e Centro-Oeste e 100 km² nas Regiões Nordeste, Sul e Sudeste.

Quanto aos 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, viabilidade esta que será demonstrada a partir das informações que o PLP especifica. Os EVM deverão ser: conclusivos quanto à viabilidade ou não da criação, fusão, incorporação e desmembramento dos Municípios em questão; concluídos no prazo máximo de 180 dias da sua contratação; contratados e custeados pelos governos estaduais, junto a instituições públicas ou privadas de comprovada capacidade técnica; e válidos pelo prazo de 24 meses após a sua conclusão.

Além disso, os EVM não serão aprovados nas hipóteses em que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios acarretarem os efeitos que a proposição especifica, incluindo a hipótese em que a criação e o desmembramento de Municípios implicarem a inviabilidade de qualquer dos Municípios envolvidos. São também detalhados os procedimentos para dar ampla publicidade aos EVM, entre os quais sua

disponibilização aos interessados, a consulta pública e uma ou mais audiências públicas nos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos.

Concluídos os procedimentos anteriores com a aprovação integral do EVM pela Assembleia Legislativa, caso ele demonstre a viabilidade da criação, incorporação, fusão ou desmembramento do Município, será realizado o plebiscito em consulta às populações envolvidas. Se for rejeitada em plebiscito a criação, incorporação, fusão ou desmembramento do Município, é vedada a realização de novo plebiscito com o mesmo objeto no prazo de doze anos.

No caso inverso, se for aprovada a 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.

O PLP nº 397/2014 estatui ainda que, uma vez aprovada a lei estadual de criação do Município, serão eleitos o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, instalado o novo Município e elaborada e aprovada a lei orçamentária anual. Preveem-se 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 logo após a instalação do Município.

Os Municípios que forem criados, ou tiverem suas áreas territoriais ampliadas em função de desmembramento de outros Municípios preexistentes, indenizarão os respectivos Municípios de origem pela cota-parte das dívidas vencíveis após a redivisão territorial, contraídas para execução de obras e serviços que tenham beneficiado os territórios que foram desmembrados ou transformados em novos Municípios. Além disso, a incorporação, fusão ou desmembramento de Município completa-se com a publicação da lei estadual que o aprovar.

Como disposições transitórias e finais, o PLP nº 397/2014 estabelece a nulidade da criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios realizados em desconformidade com as regras nele previstas. Ele também prevê que os Estados deverão promover, no prazo de cinco anos, a

revisão dos limites de seus Municípios. Além disso, são convalidados os plebiscitos para criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios realizados até 31/12/2013, assim como os atos legislativos autorizativos para realização de plebiscitos que tenham sido regularmente expedidos pela Assembleia Legislativa e publicados até a referida data.

Por fim, são acrescentados cinco parágrafos ao art. 91 do Código Tributário Nacional (CTN), para estabelecer 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.

Nesta Casa, ao PLP nº 397/2014 foi apensado o PLP nº 395/2014, de autoria do nobre Deputado Carlos Bezerra, versando sobre o mesmo tema, embora de forma bastante simplificada. A proposição apensada também estabelece que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios 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.

Em sua Justificação, o ilustre Parlamentar da proposição apensada alega a falta de norma regulamentadora, que tem tornado inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à soberania dos Estados brasileiros. Segundo afirma S. Exa., esse é o caso do Mato Grosso, em que, devido ao crescimento da população, impulsionado pelo progresso da agricultura, pecuária e indústria, já existem nada menos que 28 projetos de futuros Municípios em estado de espera, com todos os requisitos de criação já completados, à exceção da Lei Complementar Federal.

Com a aprovação pelo Plenário, em 20/05/2014, do Requerimento de Urgência nº 10.214/2014, de autoria do Deputado Zé Geraldo e outros, as proposições passaram a tramitar em regime de urgência, tendo sido distribuídas, além desta CINDRA, às Comissões de Desenvolvimento Urbano (CDU) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), estando ainda sujeitas à apreciação pelo Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O § 4º do art. 18 da Constituição Federal estabelece as condições para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios. Como a redação original do dispositivo era muito permissiva, centenas de Municípios foram criados nos primeiros anos após o advento da Lei Maior, muitos deles sem nenhuma viabilidade econômico-financeira, político-administrativa ou socioambiental e urbana.

Desta forma, ante a avalanche de novos Municípios, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que deu ao dispositivo a redação atual. Ele assim prevê:

“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.”

Desta forma, a partir de 1996, a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios passaram a depender de pelo menos quatro condições: lei estadual; consulta prévia, mediante plebiscito, às populações envolvidas; Estudos de Viabilidade Municipal; e Lei Complementar Federal regulamentando a matéria, incluindo o período em que o processo poderia ocorrer. Como consequência, principalmente pela falta da última condição, a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios brasileiros ficaram engessados, situação essa que ainda perdura.

Diante desse quadro, o Congresso Nacional não se omitiu, mantendo em discussão, por mais de uma década, a regulamentação do citado § 4º, sobretudo no âmbito do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 98/2002, do nobre Senador Mozarildo Cavalcanti (PLP nº 416/2008, na Câmara dos Deputados), que passou por todas as Comissões competentes das duas Casas Legislativas. Todavia, não obstante o grande esforço do Poder Legislativo Federal, a proposição foi integralmente vetada pela Presidente da República, por alegada contrariedade ao interesse público, conforme comunicado ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 505/2013.

Um dos argumentos usados pelo Ministério da Fazenda ao recomendar o veto foi o de que *“a medida permitirá a expansão progressiva do número de Municípios no País”*, mas não se demonstrou a inviabilidade de criação de novos Municípios por meio de estudos técnicos. Outro argumento foi o de que a criação de novos Municípios acarretaria *“aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa e representativa”*. Contudo, tal afirmação deixou de considerar que os recursos financeiros federais muitas vezes não chegam aos Distritos, tornando seus habitantes cidadãos carentes de serviços públicos essenciais.

O fato é que, ao longo de todos esses anos, diversos Distritos brasileiros prosperaram significativamente, quanto aos mais diversos aspectos e nas mais variadas regiões, não restando a menor dúvida de que mereceriam se tornar Municípios, estimulando o desenvolvimento regional, não fossem tantos os empecilhos impostos pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, bem como pela inexistência de Lei Complementar Federal para regulamentar a matéria.

Enquanto o Congresso Nacional ainda discute a derrubada ou não do veto ao PLS nº 98/2002, chega-nos para apreciação outro projeto de lei complementar oriundo do Senado Federal, o PLS nº 104/2014, do mesmo Senador Mozarildo Cavalcanti, nesta Casa numerado como PLP nº 397/2014, versando sobre o mesmo tema, mas com aperfeiçoamentos resultantes dos debates empreendidos ao longo de todos esses anos.

Agora, cabe a esta CINDRA analisá-lo no que diz respeito às questões relativas ao desenvolvimento e integração regional, à ordenação do território e à organização político-administrativa do País. E, com relação a esses aspectos, não resta dúvida de que a atual proposição contribui – assim como a anterior, mas ora com uma técnica mais apurada –, para suprir essa lacuna constitucional – esperamos, de forma definitiva. Seguem exemplos dos aperfeiçoamentos inseridos na proposição em foco, o PLP nº 397/2014.

Em primeiro lugar, efetuou-se uma redução, de 10% para 3% dos eleitores residentes nos Municípios envolvidos, como requisito para a subscrição do requerimento que dá início ao processo de fusão ou incorporação. Nos casos de criação e desmembramento, todavia, foi mantido o percentual de 20% de assinaturas. Assim, moderaram-se os incentivos à

criação e ao desmembramento de Municípios e, ao mesmo tempo, facilitou-se e estimulou-se a fusão e a incorporação de unidades pouco eficientes.

Em segundo lugar, para a criação de Município, foram fixadas algumas condições, estabelecendo-se limites populacionais regionais mínimos, tanto para o Município novo quanto para o preexistente que perde população. Conforme ora proposto, após a criação, ambos deverão ter 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.

Outras condições incluem a necessidade de existência de um núcleo urbano consolidado, cujo número de imóveis seja superior à média observada nos Municípios que constituam os 10% de menor população no Estado, além de área urbana não situada em reserva indígena, em área de preservação ambiental ou em área pertencente à União, suas autarquias e fundações e, ainda, território com área não inferior a 200 km² nas Regiões Norte e Centro-Oeste e 100 km² nas Regiões Nordeste, Sul e Sudeste.

Em terceiro lugar, com relação aos Estudos de Viabilidade Municipal (EVM), foi mantida a necessidade de comprovação da viabilidade econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental e urbana, em relação tanto ao Município a ser criado quanto aos demais envolvidos. Contudo, a previsão ora feita é de que os EVM serão contratados e custeados pelos governos estaduais, junto a instituições públicas e privadas de comprovada capacidade técnica, não deixando espaço, portanto, para eventuais influências deletérias de grupos diretamente interessados na separação ou aglutinação municipal.

Em quarto lugar, e seguindo sugestão do Poder Executivo, o projeto atual 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, incorporação, fusão ou desmembramento de Município.

Por fim, no aspecto formal, e ao contrário da proposição anterior, a atual preferiu acrescentar cinco parágrafos ao art. 91 da Lei nº 5.172/1966 (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.

Assim, nos doze anos seguintes a ela, os novos Municípios formados pela fusão, ou os Municípios ampliados em função de incorporação, receberão o FPM como se ainda estivessem separados.

Pelas regras atuais 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. O prazo de doze anos de receita maior dará tempo suficiente para que as unidades fundidas possam ajustar suas administrações a ponto de, no futuro, terem uma participação menor no FPM.

Trata-se, portanto, em relação aos temas de atribuição desta CINDRA, de importante iniciativa para regulamentar a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, preenchendo, de uma vez por todas, a lacuna legislativa originada pelas determinações do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, e que merece a análise atenta e a aprovação por parte desta Casa Legislativa.

Isto posto, em face de todas as ponderações anteriores, e tendo em vista que o PLP nº 395/2014, apensado ao principal, não detalha suficientemente os procedimentos e condições para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, sou pela **aprovação do PLP nº 397, de 2014**, e pela **rejeição do PLP nº 395, de 2014**, com a devida vênias ao ilustre autor da proposição apensada.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado DOMINGOS NETO
Relator