

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2017

(Do Sr. Miguel Haddad)

Disciplina os processos de incorporação e fusão de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; vincula o recebimento de transferências voluntárias da União para os Municípios com população inferior a cinco mil habitantes ao início do processo de fusão ou incorporação, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre a incorporação e a fusão de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; estabelece incentivos à fusão e à incorporação de Municípios e vincula o recebimento de transferências voluntárias da União pelos Municípios com população inferior a cinco mil habitantes à deflagração do processo de fusão ou incorporação.

Art. 2º A incorporação e a fusão de Municípios dependerão da realização de Estudos de Viabilidade Municipal e 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, consideram-se:

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

II – fusão: a completa integração de dois ou mais Municípios preexistentes, que perdem, todos eles, sua primitiva personalidade, originando um novo Município com personalidade própria.

CAPÍTULO II

DO PERÍODO PARA INCORPORAÇÃO E FUSÃO DE MUNICÍPIOS

Art. 4º O procedimento padrão para a incorporação e a fusão de Municípios será realizado no período compreendido entre a posse dos Prefeitos e Vice-Prefeitos, na forma do inciso III do art. 29 da Constituição Federal, até o último dia do ano anterior ao da realização de eleições municipais.

§ 1º Os atos iniciados e não encerrados no período a que se refere o *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*.

Art. 5º Os procedimentos para a incorporação e fusão terão início mediante requerimento dirigido à Assembleia Legislativa do respectivo Estado, subscrito por, no mínimo, 2 % (dois por cento) dos eleitores residentes em cada um dos Municípios que se pretenda fundir ou incorporar um ao outro.

§ 1º A subscrição prevista no *caput* será dispensada no caso de fusão ou incorporação que envolva Município com menos de cinco mil habitantes, caso em que o procedimento terá a iniciativa da própria Assembleia Legislativa, com a tomada de providências para a realização dos Estudo de Viabilidade Municipal em até sessenta dias após a publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para a aplicação do disposto no §1º, a Assembleia Legislativa considerará a última relação das populações divulgada nos termos do art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

CAPÍTULO III

DOS ESTUDOS DE VIABILIDADE MUNICIPAL

Art. 6º Recebido o requerimento a que refere o art. 5º, ou se tratando de Municípios com população de até cinco mil habitantes, a Assembleia Legislativa adotará providências para a realização dos Estudos de Viabilidade Municipal, que deverão ser concluídos em até cento e oitenta dias.

Art. 7º Os Estudos de Viabilidade Municipal, para fins de incorporação ou fusão, têm por finalidade a demonstração das condições de desenvolvimento dos Municípios envolvidos, considerando tanto os cenários de fusão e incorporação, quanto de manutenção da separação, destacando as despesas realizadas com a estrutura administrativa e representativa dos Municípios envolvidos.

§ 1º Os Estudos de Viabilidade Municipal deverão ser realizados, preferencialmente, por instituições públicas de comprovada capacidade técnica.

§ 2º As entidades públicas federais, estaduais e municipais detentoras de informações necessárias à elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal ficam obrigadas a disponibilizá-las no prazo máximo de trinta dias do requerimento, sob pena de responsabilização da autoridade competente.

Art. 8º Os Estudos de Viabilidade Municipal terão validade de até trinta e seis meses.

Art. 9º Após a conclusão dos Estudos de Viabilidade Municipal, a Assembleia Legislativa determinará sua publicação na íntegra, no órgão oficial de imprensa do Estado e, em resumo, nos principais meios de comunicação regionais e na Internet.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas elaborará parecer quanto ao atendimento ou não dos Estudos de Viabilidade Municipal dos termos a que refere o art. 7º no prazo de até sessenta dias, publicado na forma do *caput*.

Art. 10. Os Estudos de Viabilidade Municipal não serão objeto de aprovação ou rejeição pela Assembleia Legislativa, que os manterá em consulta pública, pelo prazo de cento e vinte dias, e realizará, nesse período, pelo menos uma audiência pública em cada um dos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos, com a finalidade de esclarecimento da população.

§ 1º As datas e os locais das audiências públicas, assim como os procedimentos para a participação do cidadão, deverão ser publicadas em edital e na Internet.

§ 2º A eventual impugnação dos Estudos de Viabilidade Municipal na Assembleia Legislativa não constituirá impedimento para o prosseguimento do processo de incorporação ou fusão.

CAPÍTULO IV

DA CONSULTA POPULAR

Art. 11. Concluída a fase de audiências públicas para fins de esclarecimento da população sobre os termos dos Estudos de Viabilidade Municipal, ou decorrido o prazo de cento e oitenta dias da conclusão destes, a Assembleia Legislativa solicitará, em até quinze dias, ao Tribunal Regional Eleitoral a realização do plebiscito em consulta às populações dos Municípios envolvidos.

Parágrafo único. O plebiscito ocorrerá, preferencialmente, em conjunto com a realização de eleições gerais, observado o disposto na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Art. 12. Rejeitada em plebiscito a incorporação ou fusão é vedada a realização de novo plebiscito como o mesmo objeto no prazo de dez anos.

Art. 13. Aprovada em plebiscito a incorporação ou fusão, a Assembleia Legislativa, na forma de seu regimento interno, votará o projeto de lei, definindo, entre outros aspectos:

I – nome, sede, limites e confrontações dos Municípios envolvidos;

II – os Distritos, se houver, com as respectivas divisas;

III – forma de sucessão de bens, direitos e obrigações dos Municípios envolvidos.

IV – forma de absorção e aproveitamento de servidores públicos, assegurados os direitos e garantias adquiridas ao tempo da transformação.

Art. 14. A fusão ou a incorporação de Municípios completar-se-á com a publicação da lei estadual que a aprovar, e com a realização de eleições para o Município resultante da fusão ou incorporação.

§ 1º No caso de incorporação, o Município incorporador poderá, antes da realização de eleições, e para fins de composição da Câmara de Vereadores do novo Município, atualizar sua Lei Orgânica já refletindo a população total, nos termos do inciso IV do art. 29 da Constituição Federal.

§ 2º No caso de fusão, o Município com maior população poderá, antes da realização de eleições, e para fins de composição da Câmara Municipal do novo Município, atualizar sua Lei Orgânica já refletindo a população total, nos termos do inciso IV do art. 29 da Constituição Federal.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS TRANSITÓRIAS

Art. 15. É nula a fusão e a incorporação realizadas em desconformidade com esta Lei.

Art. 16. Os Municípios com menos de 5 mil habitantes, de acordo com informações oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, deverão se submeter a processo especial de fusão ou

incorporação, que terá início com a tomada de providências pela Assembleia Legislativa para a realização dos Estudos de Viabilidade Municipal, dispensado o requisito de apoio mínimo a que se refere o art. 5º, em até sessenta dias da publicação desta Lei Complementar.

Art. 17. Os Municípios incorporados ou fundidos serão considerados separadamente para fins de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios, pelo período de **dezesseis** anos posteriores à incorporação ou fusão, e, terão assegurada a redução gradual dos valores até que os repasses sejam calculados para o único Município resultante.

§ 1º Os Municípios incorporados ou fundidos que se enquadrarem nas condições estabelecidas no *caput*, terão assegurada, pelo prazo de dez anos posteriores à incorporação ou à fusão, prioridade na destinação de transferências voluntárias da União destinadas a políticas de tratamento de resíduos sólidos e de saneamento básico.

§ 2º Será assegurada, pelo prazo de dez anos, na região do Município incorporado ou fundido, a aplicação, na área de educação, de recursos equivalentes às despesas com a manutenção da estrutura representativa e administrativa do Município extinto.

§ 3º Os Municípios incorporados ou fundidos terão assegurada a assistência técnica por parte da União, nas áreas de planejamento econômico-financeiro e gestão pública.

§ 4º Outros incentivos à incorporação e fusão de Municípios poderão ser estabelecidos, via decreto, pelo Poder Executivo Federal.

§ 5º Os Municípios enquadrados nas condições estabelecidas no *caput* e que não derem início ao procedimento especial de fusão ou incorporação, definido neste artigo, ficarão, enquanto durar o inadimplemento, impedidos de receber transferências voluntárias da União.

Art. 18. O art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 91.”

.....

§ 6º Se a fusão ou incorporação de Municípios não for efetivada no prazo de 2 (dois) anos da aprovação pela Assembleia Legislativa, o coeficiente individual de participação previsto no § 2º deste artigo será reduzido para os Municípios envolvidos em:

I – 50% (cinquenta por cento), no Município com coeficiente menor ou igual a 1,0 (um); e

II – 0,4 (quatro décimos), nos demais casos.

§ 7º A redução prevista no § 6º deste artigo ocorrerá independentemente da realização ou do resultado do plebiscito, e será mantida até a fusão ou incorporação ser formalizada.

§ 8º Para os fins da distribuição a que se refere o § 2º, nos 16 (dezesesseis) anos posteriores à fusão ou incorporação, os Municípios fundidos ou incorporados serão considerados separadamente para fins de cálculo dos respectivos coeficientes.

§ 9º O cálculo em separado dos coeficientes referidos no § 8º 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.

§ 10. Do 17º (décimo sétimo) ao 26º (vigésimo sexto) exercício após a fusão ou incorporação, a quota do Município resultante de fusão ou incorporação será calculada de forma a se diminuir em 10% (dez por cento) por ano a diferença a maior, se houver, entre o valor da quota calculada nos termos dos §§ 8º e 9º e o valor da quota calculada nos termos do § 11.

§ 11. A partir do 27º (vigésimo sétimo) exercício após a fusão ou incorporação, passar-se-á a calcular a quota do Município resultante de fusão ou incorporação considerando-o como um único Município”. (NR)

Art. 19. O retardamento ou descumprimento de qualquer procedimento constante desta Lei Complementar constitui ato de improbidade administrativa do agente público que lhe tiver dado causa, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 20. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Desde a publicação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, restam inviabilizadas a criação, fusão, incorporação e o desmembramento de Municípios no Brasil, justamente pela omissão legislativa referente à Lei Complementar exigida pelo § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

Assim, na falta da Lei Complementar, hoje não se pode criar ou desmembrar Municípios. Esse fato pode ser visto, por um lado, como algo positivo, uma vez que os cofres públicos não são onerados por custos de infraestrutura administrativa e legislativa de novos Municípios.

Por outro lado, a falta da Lei Complementar também inviabiliza a fusão e a incorporação de Municípios. Tais institutos (fusão e incorporação) podem ser úteis para valorização da gestão pública eficiente.

O cenário político recente tem revelado exatamente esse contexto, ou seja, o Poder Executivo tem buscado inviabilizar a aprovação da referida Lei Complementar.

O que propomos é dividir as matérias. Ou seja, trataríamos do processo de fusão e incorporação em uma Lei Complementar, a qual não enfrentaria obstáculos de natureza política para sua aprovação; e em uma outra proposição, os processos de criação e desmembramento de Municípios.

Vale ressaltar que, em nenhuma hipótese, somos contrários à criação de novos Municípios, desde que se mostrem tecnicamente viáveis e sustentáveis, conforme critérios acertados politicamente. De outra sorte, não

somos favoráveis à criação de Municípios apenas por interesses políticos subalternos.

Vale destacar que parte dos procedimentos de transformação de Municípios são análogas, sejam eles de criação, incorporação ou fusão. Parte outra, no entanto, são essencialmente distintas. Quando se tratar de incorporação ou fusão, o viés é de estímulo e de incentivo.

Nesse contexto, não se mostra razoável e politicamente racional a vinculação necessária de todos esses processos em uma única Lei Complementar. Assim, insistimos, devemos tratar os processos de forma distinta.

Atualmente, temos no Brasil 5.568 Municípios. Destes, cerca de 1.235 têm até 5.000 habitantes. Na macrorregião Centro-Oeste, há 135 Municípios sob esse critério. No Nordeste, 232 Municípios. Na macrorregião Norte, há 78 Municípios. No Sudeste e Sul, 370 e 422, respectivamente.

Já os Estados que têm mais Municípios também inseridos nesse critério, em relação ao País, são Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com cerca de 18%. Em relação ao próprio Estado, destacamos em cada macrorregião: o Estado de Tocantins, com 50%, o Rio Grande do Sul, com 44%, Goiás, com 38%, o Piauí, com 3%, e Minas Gerais, com 26%.

O Estado de São Paulo tem 146 Municípios com população de até 5.000 habitantes, representando e 22% dos Municípios Paulistas (645).

Em relação ao conjunto de Municípios inseridos nesse critério, a quase a totalidade possui um nível receita corrente própria inferior a 10% de suas receitas correntes totais. Assim, parecem-nos candidatos naturais ao processo de fusão ou incorporação.

As vantagens da incorporação ou fusão são evidentes, e entre elas podemos citar a supressão de estruturas administrativas e políticas redundantes, como Câmara de Vereadores, Secretarias Municipais, etc; além da priorização dos gastos públicos em atividades finalísticas, evitando gastos do Poder Público com o próprio Poder Público.

O processo de incorporação ou fusão, quando acompanhado do apoio técnico do governo federal, fomentará o melhor aproveitamento dos recursos públicos, não apenas em decorrência do natural ganho de escala, mas também do esforço coordenado em prol do interesse comum da região.

Nesse contexto, elaboramos a presente proposição. Tomamos como texto base, afinal há uma série de procedimentos comuns, aquele contido no projeto de lei aprovado no Senado Federal – PLS nº 104, de 2014, que, na Câmara dos Deputados, obteve o nº 397, de 2014.

Dessa forma, os dispositivos básicos desse projeto constam de várias outras proposições, com pequenas variações. Trata-se de dispositivos já amadurecidos, conhecidos e bem escritos. Não há razão para não os aproveitar.

O diferencial da proposição que ora apresentamos consiste nos incentivos aos Municípios candidatos à incorporação e a “obrigatoriedade” de deflagração do processo de incorporação ou fusão.

A “obrigatoriedade” – assim mesmo entre aspas – diz respeito apenas à deflagração do processo, sem a necessidade de assinaturas de apoio para tanto. Por óbvio, e não poderia ser diferente, os requisitos constitucionais relativos à consulta popular e à elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal devem ser observados por essa Lei Complementar.

Após os Estudos de Viabilidade Municipal, como se sabe, vem a consulta popular. Se o povo disser “não” à fusão ou à incorporação, o procedimento chegará ao fim, e não poderá ser repetido nos dez anos seguintes.

O que se espera, no entanto, é que a população possa ser sensibilizada e eventualmente convencida de que a vida no Município incorporado ou fundido pode ser melhor.

Como estímulo, propomos que os Municípios que se enquadrarem no critério de população igual ou inferior a 5.000 habitantes, devam dar início ao processo. Aqueles que não o fizerem, ficarão impedidos de receber recursos oriundos de transferências voluntárias.

Não devemos, ainda, deixar de mencionar outros incentivos e garantias:

- a) Manutenção dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios por doze anos como se fossem Unidades Federativas separadas;
- b) Estabelecimento de prioridades dos Municípios incorporados ou fundidos na distribuição de recursos da União voltados a políticas de tratamento de resíduos sólidos e saneamento básico.
- c) Aplicação, na região incorporada ou fundida, dos recursos equivalentes às despesas antes realizadas com infraestrutura administrativa e de representação política. Tais recursos seriam aplicados na melhoria das escolas.
- d) Prestação de serviços de assistência técnica, patrocinadas pela União, aos Municípios incorporados ou fundidos, com a finalidade de capacitação nas áreas de planejamento econômico-financeiro e de gestão pública.

No tocante ao procedimento a ser seguido no âmbito das Assembleias Legislativas Estaduais, vale deixar registrado que os Estudos de Viabilidade Municipal não serão objeto de deliberação, pois assim não exige a Constituição Federal. Os Parlamento Estaduais serão, na verdade, o *locus* do debate sobre a transformação municipal.

Caberá à Assembleia Legislativa viabilizar a realização dos Estudos de Viabilidade Municipal, pela razão evidente de que se trata do único órgão representativo que poderá arbitrar as ideias opostas e trazer a sociedade ao debate. A instância realmente decisória deverá ser o povo. Essa é a vontade da Carta da República. Ou seja, se o povo se manifestar favoravelmente à incorporação ou fusão, assim deverá ser feito; do contrário, manter-se-á o *status quo*.

Ante o exposto, e em apertada síntese, enxergamos como diferencial crucial em relação às demais proposições sobre essa temática:

- a) separação de procedimentos (e até proposições) que tratam da criação e desmembramento das que versam sobre fusão e incorporação. As primeiras enfrentam forte resistência política, sobretudo do Poder Executivo, em razão dos potenciais gastos com atividades do próprio Estado. De forma reflexa, os processos de incorporação e fusão se tornam prejudicadas. A proposição busca modificar esse cenário;
- b) em uma época de grave crise econômico-financeira do Estado Brasileiro, é necessário enfrentar a questão da melhoria da prestação dos serviços públicos de forma conjunta com a maior eficácia e eficiência dos gastos públicos. É fazer mais, com menos. É necessário mudar a crença de que a emancipação de territórios, por si só, é garantia de melhoria da qualidade de vida;
- c) a presente proposição “quebra” a inércia dos processos de fusão e incorporação, tornando-os “quase obrigatórios” (em face da vinculação da deflagração do processo ao recebimento de transferências voluntárias) para os Municípios com menos de 5.000 habitantes. Por óbvio, mantém-se inafastável prevalência da soberania popular para decisão final.

Certos de que a presente proposição aperfeiçoa nossa organização e distribuição como Estado, prestigiando a eficiência dos recursos públicos, contamos com o apoio dos nossos nobres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2017.

Deputado MIGUEL HADDAD

2017-6943