

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 52-A, DE 2003, DO SR. RIBAMAR ALVES, QUE “DA NOVA REDAÇÃO AO § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL”, ESTABELECENDO QUE NA CRIAÇÃO, FUSÃO OU DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS DEVERÃO SER PRESERVADAS A CONTINUIDADE E A UNIDADE HISTÓRICO-CULTURAL DO AMBIENTE URBANO.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 52-A, DE 2003

Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

AUTOR: DEPUTADO RIBAMAR ALVES

RELATOR: DEPUTADO ZEQUINHA MARINHO

I – RELATÓRIO

I.1 – O Teor da PEC n.º 52 – A, de 2003

A Proposta de Emenda à Constituição nº 52-A, de 2003, cujo autor é o ilustre Deputado Ribamar Alves, dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal, estabelecendo que na criação, fusão ou desmembramento de municípios deverão ser preservadas a continuidade e a unidade Histórico-cultural do ambiente urbano, conforme o seu teor reproduzido *in litteris*:

“Art. Único. O § 4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.18.....

.

.....

...

§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.”

Ao justificar a apresentação da proposição, seu autor destaca a necessidade de se rever o art. 18 da Constituição Federal em respeito ao pacto federativo. A Emenda Constitucional nº 15, de 1996, retirou dos Estados a competência para legislar sobre os requisitos exigidos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. A atual proposta retorna aos governos estaduais a faculdade de determinar os parâmetros para a criação de novos municípios, mantidas a continuidade e a unidade histórico cultural do ambiente urbano.

A matéria foi apreciada na douta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, onde foi acatado o parecer do eminente Deputado Vicente Cascione pela sua admissibilidade, por não incorrer em vícios que possam impedir a sua tramitação nesta Casa Legislativa.

I.2 – Os Trabalhos da Comissão Especial

O exame da PEC nº 52-A, de 2003, iniciou-se nesta Comissão Especial, em **reunião do dia 20 de maio de 2009**, sob a Presidência do nobre Deputado Ademir Camilo, na forma do art. 39, § 4º, do Regimento Interno. Na oportunidade, os deputados que integram este Colegiado, em número regimental, elegeram os membros da mesa diretora dos trabalhos. Foram confirmadas, então, as indicações do Deputado Eduardo Valverde, para a Presidência da Mesa, dos Deputados Moacir Micheletto, Jorge Khoury e Cleber Verde, respectivamente para Primeiro, Segundo e Terceiro Vice-Presidentes. A secretaria dos trabalhos da Comissão ficou a cargo do Sr. Valdivino Telentino Filho, funcionário do Departamento de Comissões.

O Deputado Eduardo Valverde, na condição de Presidente da Comissão, designou o autor deste parecer como relator da matéria sob comento. As principais reuniões da Comissão Especial foram:

Reunião do dia 03 de junho de 2009: foi iniciada a discussão sobre o roteiro dos trabalhos e votado o Requerimento nº 01/09, do Deputado Zequinha Marinho, propondo a realização de audiências públicas. O requerimento foi aprovado, com a inclusão das sugestões dos Deputados presentes à reunião.

Reunião do dia 16 de junho de 2009: foi destinada à realização de audiência pública, com a presença do Sr. Rodrigo Dias, representante da CNM - Confederação Nacional de Municípios. A Frente Nacional dos Prefeitos Presidente (FNP) não mandou representante e a Associação Brasileira de Municípios (ABM) encaminhou por escrito a sua contribuição aos trabalhos da Comissão.

O Sr. Rodrigo Dias iniciou sua apresentação lembrando os requisitos para a emancipação de municípios, no Brasil, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a Lei Complementar nº 1, de 1967, estabelecia requisitos uniformes em todo o território nacional para a criação de municípios, e as modificações introduzidas pela nova Carta, que dispôs que os requisitos mínimos para a criação, a incorporação, a fusão e desmembramento de municípios seriam definidos por lei complementar dos Estados (votada nas assembleias legislativas). Com a Ementa Constitucional nº 15, de 1996, foi retirada dos Estados a competência para definir os requisitos mínimos para a realização de emancipações. Tais requisitos exigiam: lei complementar federal fixando genericamente o período dentro do qual poderá ocorrer a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios: uma lei ordinária federal, prevendo os requisitos genéricos exigíveis e a forma de divulgação, apresentação e publicação dos estudos de viabilidade municipal, a realização de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, e, por fim, uma lei ordinária estadual formalizando a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento do município, ou dos municípios. Assim, a partir de 13 de setembro de 1996, data na qual foi publicada a EC 15/96, ficou proibida no País a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, o que, segundo o expositor, seria decorrente de o Congresso Nacional não ter, até o presente momento, regulamentado o §4º do art. 18 da Constituição Federal alterado pela referida emenda constitucional. Por esse motivo, foi proposta, pela assembleia legislativa do Estado de Mato Grosso, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão (ADI nº 3682). Essa ação foi julgada procedente para declarar em mora o Congresso Nacional e estabelecido um

lapso temporal de 18 meses para o Congresso legislar. Tal prazo expirou em novembro de 2008. Segundo o Sr. Ricardo Dias, existem hoje 418 distritos, distribuídos por 11 Estado da Federação, aguardando a definição dos critérios e parâmetros mínimos para se emanciparem. Os 11 Estados são os seguintes: Acre, Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Roraima, Paraná, Paraíba, Sergipe e Tocantins

Na reunião, também foi divulgado o documento encaminhado pela Associação Brasileira de Municípios (ABM), que defende que a legislação que versa sobre desmembramento territorial deve ser considerada uma prerrogativa de cada Estado, atendendo normas gerais estabelecidas na Constituição Federal. Assim, deve ser feita a transferência para legislar sobre a matéria às Constituições estaduais, que levariam em consideração a diversidade e as peculiaridades de cada região, e pelo fato de que *“políticas públicas coordenadas de forma simétrica poderiam debelar focos de pobreza e estagnação econômica e social.”*

Reunião do dia 17 de junho de 2009: foi ouvido em audiência pública o Sr. Clóvis Ferraz, presidente da União Nacional dos Legislativos Estaduais (Unale). Os demais convidados, Paulo Timm, superintendente geral do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) e Inocência Mártires Coelho, presidente do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), não compareceram à reunião. Foi apresentado e aprovado o Requerimento nº 02/09, do Deputado Eduardo Valverde, que solicitou a audiência. na condição de expositor, do Sr. Alexandre Padilha, titular da Subchefia de Assuntos Federativos, da Secretaria de Relações Institucionais, da Presidência da República, para debater com a Comissão a PEC 52-A, de 2003.

O Sr. Clóvis Ferraz, em sua exposição, criticou o fato de que as assembleias legislativas estaduais atualmente não têm mais poder legiferante importante, uma vez que não podem legislar sobre matéria tributária, nem votar projetos que gerem despesas, e, depois da Lei Complementar nº 15, de 1996, também não podem legislar sobre a criação de municípios. Segundo ele, isso representa a quebra do pacto federativo e que a aprovação da PEC 52-A, de 2003, é uma boa medida, pois restabelece o modelo que vigorava até 1996. Reconhece, também, que devam ser discutidos e votados no Congresso Nacional os critérios a serem seguidos pelas

assembléias legislativas estaduais. Por fim, afirmou que não faz sentido o argumento de que, com o desmembramento de distritos, há aumento de pobreza no “município-mãe”. Na verdade, esse município se desonera de muitas despesas e serviços com a emancipação de parte de seu território. Para ele, as divisões político-administrativas dos municípios facilitam a administração e o atendimento às comunidades e à população, especialmente aquelas que se localizam mais afastadas da sede.

Durante os debates, o Deputado Ademir Camilo observou a questão da temporalidade da apresentação das propostas de desmembramento ou criação de municípios – sempre antes do período eleitoral, e solicitou a contribuição da Unale sobre quais seriam os critérios populacionais e de distância do município em relação à capital do Estado a serem adotados na legislação da matéria. O representante da Unale afirmou que vai apresentar os parâmetros que atendam ao maior número de municípios. O Deputado Jorge Khoury ressaltou a importância da posição da Unale para as conclusões da Comissão Especial, que considerará as várias opiniões sobre os critérios e parâmetros a serem adotados e para que a decisão de criar municípios retorne aos Estados.

O Deputado Eduardo Valverde indagou sobre a conveniência de se ter uma regra federal, uma norma nacional que permitisse às assembléias legislativas terem um paradigma, um parâmetro, no qual se espelhar, de forma haja no Brasil um critério uniforme, ou pelo menos mais homogêneo, para evitar que ocorram distorções de critérios para a realização de emancipações municipais entre as vinte e sete assembléias legislativas. Segundo ele, a falta de uniformidade levaria a uma série de conflitos ou decisões aleatórias, caso não haja uma diretriz nacional que possa orientar os Estados a fazer suas leis sobre a matéria. O Sr. Clóvis Ferraz reconheceu que o ideal seria a existência de um critério único para que os Estados legislem sobre a emancipação de municípios e que o Congresso deveria estabelecer os critérios a serem seguidos, que considerem as diversidades entre Estados e regiões. Segundo ele, caberia ao Ente federativo apenas a elaboração do projeto de viabilidade econômica e do projeto de lei emancipando o município, a ser votado pela assembléia legislativa. O ideal, de acordo com o representante da Unale, seria a aprovação da PEC 52-A, de 2003, que retorna ao *status quo* anterior à EC nº 15, embora haja o perigo da ocorrência de emancipações indevidas, sem critérios. É favorável ao estabelecimento de critérios, sem inviabilizar as emancipações necessárias. A autonomia

administrativa deve ser dada de acordo com as condições do município, para tanto, não se pode permitir a ausência de critérios mínimos.

O Deputado Ademir Camilo, em sua intervenção, argumentou que se deve levar em consideração o desejo de a população se emancipar, sendo esse um dos critérios mais importantes a se observar. Para ele, o estabelecimento de padrões não deve ser muito rígido, de forma a atender aos anseios das assembleias legislativas, que, na realidade, é quem tem uma visão mais ampla da viabilidade econômica e das questões relacionadas à distância entre municípios.

Reunião do dia 07 de julho de 2009: realização de audiência pública, com a presença dos Srs. Eduardo Pereira Nunes, presidente do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e Eduardo Salloum, representante da Secretaria do Tesouro Nacional, e das Sr^{as} Paula Ravanelli Losada, representante da Subchefia de Assuntos Federativos, e Neusa Maria Ribeiro, prefeita do município de Serra da Saudade – MG. A prefeita de Altamira, Sra. Odiléia informou sua impossibilidade de comparecer à reunião.

O Sr. Eduardo Salloum, representante da Secretaria do Tesouro Nacional, afirmou que, embora a questão seja meritória, a avaliação econômico-financeira da matéria entende como um problema a criação de novos municípios. No federalismo, estão em jogo as relações políticas e econômicas entre os Entes da federação (Estados e municípios), sendo o modelo adotado no País, um modelo único no mundo. Apesar de tudo, o federalismo consegue o equilíbrio econômico, social e cultural. O municipalismo brasileiro combina a tradição de descentralização administrativa com a dependência de recursos federais. Segundo ele, a dependência de recursos, em específico do Fundo de Participação de Municípios (FPM), leva muitos prefeitos a um tratamento descuidado dos recursos de seu município. O custo de manutenção do aparato administrativo tende a aumentar, com a criação dos mais de 800 municípios já listados para criação imediata. O representante da Secretaria do Tesouro Nacional considera que será um grande impacto, pois muitos municípios não tiveram condição de sobrevivência, por uma série de fatores. Há municípios que não arrecadam ou arrecadam muito, mas possuem o mesmo grau de desenvolvimento. Para ele, há que se entender a influência da extensão territorial e diferenças regionais na questão. Afirmou ainda que a autonomia municipal tem que ser plena, então, tem que ter autonomia econômica. A Secretaria do Tesouro Nacional considera que a

aprovação da PEC pode acarretar um crescimento exagerado do número de municípios, gerando preocupação de âmbito econômico. Primeiro, pelo aumento do custeio de capital dos novos municípios para permitir o funcionamento dessa nova administração. Segundo afirmou, 95% dos municípios brasileiros têm menos de 20.000 habitantes. Ao se aumentar as despesas de custeio de capital, há um custo maior *per capita*, o que gera aumento na demanda por arrecadação tributária. Outro problema citado: a situação dos municípios que foram desmembrados e que perdem despesa. Em todos os casos, houve perda de arrecadação, com sérios impactos para o município, que passou a demandar mais recursos federais com o passar do tempo. Outro aspecto problemático seria o fato de vários municípios recém criados dependerem totalmente dos repasses da União, especialmente do FPM. Afirmou que os recursos são utilizados para manter sua administração, sua folha de pagamentos, faltando recursos para investimentos. Isso ocorre principalmente com municípios com poucos habitantes. Para o representante do Tesouro Nacional, a criação de um município gera aumento de gastos no executivo municipal, no legislativo municipal, entre outros gastos que comprometem os futuros investimentos em educação, em saúde e em programas sociais, muito demandados nessa fase. Sob o aspecto econômico, ressaltou que há a necessidade de se montar uma estrutura complexa para uma população diminuta, o que não é tratado nas proposições em tramitação no Congresso. Para a União, isso leva ao aumento das reivindicações por compensação, por meio de mecanismos como as emendas parlamentares. Considera um grande problema a dependência dos pequenos municípios sobre o Estado e sobre a União, o que chamou de *efeito cobertor curto*. O coeficiente mínimo na divisão do FPM beneficia os municípios com menos de 10.000 habitantes, incentivando a vontade dos pequenos distritos de se desmembrar, porém com sério impacto nos demais municípios do Estado. As propostas em tramitação têm implicações nacionais, por causa das transferências de recursos federais. O expositor reiterou que há necessidade de que os critérios para a emancipação de municípios sejam definidos por lei federal e não por lei estadual, como proposto na PEC.

Em seguida, o Sr. Eduardo Pereira Nunes, presidente do IBGE, afirmou que, sob o prisma técnico, a modificação proposta pela PEC poderia trazer prejuízo do ponto de vista de uma melhor compreensão do ordenamento do nosso território e da descrição da realidade econômica e social de nossa população. Para ele, a atual redação da EC nº 15 já é bastante

adequada, faltando apenas a definição da lei complementar federal. Considera que se deve adotar o Projeto de Lei Complementar nº 98, de 2002, que foi elaborado no Senado Federal, já foi aprovado lá e está na Câmara dos Deputados para apreciação. O projeto mantém os aspectos que estão na legislação atual e enfatiza que deve haver lei complementar federal e estudo de viabilidade municipal. O IBGE fez sugestões ao projeto, sugestões essas voltadas para a necessidade de melhoria da precisão dos critérios de delimitação dos limites dos municípios, evitando dúvidas futuras a respeito da dimensão do espaço territorial que compete a cada gestor municipal e, principalmente, o tamanho desses município no que diz respeito ao contingente populacional, já que muitos deles são quase que totalmente dependentes do FPM. Segundo o presidente do IBGE, se o limite municipal não estiver claramente definido, bem como a sua população, o cálculo da repartição do FPM fica comprometido. O Projeto de Lei Complementar nº 98, de 2002, introduz benefícios do ponto de vista geográfico, por trazer a oportunidade de uma melhor descrição geográfica do território nacional, dos Estados e municípios. Do ponto de vista estatístico, tem-se informações mais precisas e um número maior de informações sobre a população do municípios, desde o seu contingente populacional, até dados das condições de vida, econômicas, sociais, habitacionais da população que vive no município. Para isso, ele defende que há que se incluir, no projeto de lei complementar, os critérios que definam com clareza as formas pelas quais o ordenamento de cada um dos municípios e do território será feito, o que deve ser realizado com a definição clara de critérios que estabeleçam os limites de cada um dos municípios. Ele argumentou que já ocorrem uma grande quantidade de situações geradoras de conflitos, o que pode se multiplicar de forma impensável com a criação de mais 800 municípios. Para o IBGE, o ordenamento, em primeiro lugar, deve ser feita de forma uniforme, ou pelo menos comparável entre todos os municípios. Para ser padronizado, uniformizado e comparável, ele exige uma legislação federal e não estadual. Mesmo assim, do ponto de vista do IBGE, isso não implica em retirar dos Estados a prerrogativa de criar municípios. A prerrogativa é do Estado, porem com determinados critérios e ressalvas para evitar a excessiva criação de municípios sem respaldo financeiro, com problemas na definição de seus limites ou mesmo sem população suficiente que atenda aos critérios. O PLP nº 98, de 2002, estabelece parâmetros mínimos de população, quais sejam, 5.000 habitantes na Região Norte, no Nordeste, 7.000 e no Sul e Sudeste, 10.000 habitantes. Mesmo assim, ainda podem ocorre problemas com o FPM, como mudança de faixas de população para cálculo do

coeficiente, gerando instabilidade na gestão e na arrecadação no município, o que se transforma em fonte de conflitos com o IBGE. Daí a importância de se incluir no projeto de lei complementar a questão da necessidade de atualização e revisão dos limites de cada um dos municípios já existentes, para, só então, se pensar na criação de outros. Quanto aos estudos de viabilidade municipal, que devem ser feitos antes da possibilidade de criação do município, o PLP já aponta dois importantes elementos: critérios mínimos de população e estudos de viabilidade econômica financeira, para evitar a constituição de municípios totalmente dependentes de transferências da União. Segundo ele, num momento em que a arrecadação federal está caindo, como o que se vive atualmente, o município já nasce deficitário. Cria problemas que não compensam eventuais benefícios que possam ocorrer com a criação do novo município. A população do Brasil vem crescendo e também aumenta o número de municípios para repartir o mesmo bolo que não tem aumentado, reduzindo a parcela que compete a cada um deles. Finalizou, afirmando que o mais importante para o IBGE, no momento, não é rever o art. 18 da Constituição Federal, mas incorporar os dois elementos importantes no PLP já em tramitação.

A Sra. Paula Ravanelli, representante da Subchefia de Assuntos Federativos, afirma que o Governo federal defende o atual texto constitucional. A solução da Emenda nº 15 é adequada ao desenvolvimento do Brasil e harmônica, do ponto de vista jurídico, ao modelo do nosso pacto federativo, que reconhece o município como um ente federativo. Assim, para ela, a idéia de uma legislação federal vem ao encontro desse reconhecimento: o município é da federação e não uma subdivisão do Estado. A volta da total autonomia municipal vai de encontro ao princípio do reconhecimento do município como ente federativo. O executivo apoia a descentralização e, por isso, defende que a competência para a criação de municípios é das assembleias legislativas, mas os critérios devem ser nacionais. Há portanto a necessidade de se regulamentar esses critérios. A criação de municípios deve ocorrer em alguns casos e o governo reconhece que isso deve acontecer, porem não pode prescindir de um estudo de viabilidade econômica, ambiental, administrativo. A PEC tem o mérito de incluir o critério da continuidade histórico-cultural urbano, mas isso pode ser tratado como mais um dos critérios a sejam observados. A subchefe defendeu que os esforços devem se voltar para a regulamentação e aperfeiçoamento da Emenda nº 15, de 1996. Afirmou, por fim, que já há um projeto de lei e uma frente parlamentar na Câmara com

esse objetivo. Os estudos de viabilidade serão técnicos e darão as bases para a decisão política da criação ou não de um novo município.

A Sra. Neusa Maria Ribeiro, prefeita do município de Serra da Saudade, defendeu que os critérios para a criação de novos municípios devam ser definidos pelos Estados. Segundo ela, a experiência mostrou que a separação do município de Serra da Saudade, o menor município mineiro, do município de Dolores de Indaiá foi benéfica, pois os índices sociais locais têm melhorado a cada ano. As ações nas áreas da educação e de saúde têm incluído a população mais pobre. A depoente citou inúmeras ações, programas e obras da prefeitura local nos mais diversos setores. .

Nos debates, o Deputado Ademir Camilo afirmou que a posição que o Governo federal defende faz com que as propostas não andem no Congresso. Citou as quantidades de municípios na França (36.000), na Alemanha (16.000, com território em média de 22km²). Porém, no Amazonas, existem apenas 62 municípios, com uma média de 25.000km² de área, como em de Altamira e Barcelos, no Pará. Comparou as extensões territoriais do Brasil com a desses países e a quantidade de municípios. Para o parlamentar, o País, do ponto de vista econômico, trata o gaúcho igual ao morador da Amazônia. Os critérios que adotam não são regionalizados, além do problema da centralização dos recursos – que, na realidade, são arrecadados no próprio município. Reconheceu que é necessária a solução das questões de limites entre os municípios, mas que isso não pode impedir a criação de municípios. A gestão exitosa do município de Serra da Saudade é um diferencial em relação à gestão pública dos seus recursos. O Deputado concordou que a adoção de alguns critérios nacionais são realmente importantes, mas há uma grande dificuldade em definir diversos desses critérios nos municípios muito pequenos. O Deputado indagou à prefeita de Serra da Saudade sobre alguns números do municípios antes da separação, em 1963, e depois, solicitando a opinião da representante da Subchefia de Assuntos Federativos.

Dando continuidade aos debates, o Deputado Fernando Chucre lembrou que, em 2008, a Comissão de Desenvolvimento Urbano aprovou um projeto no sentido contrário ao proposto na PEC sob análise. O projeto aprovado restringe ainda mais a possibilidade de se criar municípios, instituindo critérios muito mais técnicos, de forma a afastar o risco de se utilizar os critérios políticos. Defendeu que, entre os critérios técnicos, a viabilidade econômica é o principal deles, devendo ser bem rígida. Criticou os critérios de

distribuição de renda, como o repasse da ICMS feito pelos Estados, ou aqueles que possam criar distorções em municípios com muito poucos habitantes, como o FPM. Indagou a renda *per capita* de Serra da Saudade.

A Deputada Angela Amim concordou com as colocações feitas pelo Deputado Fernando Chucre sobre a distribuição aleatória pelos poderes estaduais de recursos retirados dos municípios. Segundo ela, são mecanismos que usam critérios políticos, que prejudicam o cidadão dos municípios. Para a Deputada, os critérios deveriam ser, portanto, gerais.

Na continuidade da reunião, o autor da PEC, Deputado Ribamar Alves, justificou sua iniciativa afirmando que os povoados do Maranhão, antigamente, possuíam uma estrutura muito pequena, despertando o desejo de imigração para a capital. Com a vasta criação de municípios ocorrida até 1996, foram muitas as ações realizadas no município. Segundo o Parlamentar, os municípios passaram a ter sindicatos de trabalhadores rurais, escolas de ensino médio, fundamental, professores, posto de saúde avançado, bairros e comércio, todos cresceram e conseguiram manter o homem no campo. Para ele, a realidade dos municípios da Amazônia e do Nordeste não pode ser comparada com a dos municípios de São Paulo. Enquanto não for realizada a reforma tributária, que, de acordo com o Deputado, o Estado de São Paulo não quer realizar, essa situação não se modificará. Criticou a posição dos representantes da área econômica do Governo, que não distribuem os recursos que devem aos municípios. Criticou igualmente o IBGE por ações realizadas no Maranhão, que causaram polêmica por ocasião da definição dos limites territoriais, quando não permitiu que as assembleias legislativas opinassem no momento da definição desses limites. A PEC em pauta, para o Deputado, não elimina a necessidade de estudo de viabilidade municipal, que deverá ser feita *a posteriori*, quando da regulamentação da emenda. Acredita que o País voltará a crescer e que a questão dos municípios que já nasceriam deficitários não pode ser considerada como certa, pois a arrecadação brasileira aumentará após a crise. Afirmou, igualmente, que a criação de novos municípios possibilita uma maior preservação ambiental, pois os gestores podem ser cobrados por suas ações. Sugeriu, por fim, que o plano diretor, que é obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes, deveria ser obrigatório para todos os municípios.

A Sra. Neusa Maria Ribeiro, prefeita do município de Serra da Saudade, em resposta às perguntas feitas, afirmou que quando

começou a trabalhar na prefeitura de Serra da Saudade, a situação das escolas e dos professores, dos médicos, e de outros serviços era muito precária. Acredita que a renda *per capita* do município é de R\$ 300,00 a R\$ 350,00. A propósito da exposição, do Sr. Eduardo Salloum, que afirmou que 15% da arrecadação é transferida para os municípios, e que em outros países o valor é muito menor, a Sra. Prefeita argumentou que, no Brasil, são também transferidas outras obrigações, e que foi feita a municipalização da saúde, da educação e o critério de distribuição de recursos é *per capita*, se a população é menor, o repasse é menor.

Em seguida, a Sra. Paula Ravanelli, representante da Subchefia de Assuntos Federativos, afirmou que não dá para fazer comparações com outros países, uma vez que os países europeus, embora possuam milhares de municípios, não são federativos. Lá, os municípios não têm autonomia, não têm responsabilidades na área de educação, de saúde. Segundo ela, a comuna francesa, por exemplo, é bem pequena, cuida da zeladoria da cidade, do estacionamento. São situações que não se comparam com as dos municípios brasileiros, que têm autonomia, responsabilidades e diversas competências. Para a representante do Governo Federal é, portanto, muito complicado comparar a situação brasileira com esses países. É mais factível comparar com outras federações mais próximas, como o México, por exemplo, que é um país federativo, que reconhece competências constitucionais aos municípios, possuindo uma realidade mais próxima da nossa realidade e tem 2.439 municípios. A Argentina, outro país federativo, latino-americano, um pouco menor territorialmente, tem 2.000 municípios. Segundo a Sra. Paula Ravanelli, diante de alguns países o número de municípios brasileiros é pequeno e diante de outros é grande. Para ela, mais importante que isso é a questão da desigualdade brasileira, que é muito grande. Afirmou que, de 1988 para cá, a proliferação de municípios acentuou a desigualdade, que esses pequenos municípios tinham pouca capacidade de gerar economias, de distribuir recursos, de prover serviços. Acredita que os critérios de redistribuição podem ser aperfeiçoados, mas deve se reconhecer que o Brasil é um dos países mais descentralizados. Em nenhum lugar do mundo o maior imposto do país é estadual, como o caso do ICMS brasileiro. Argumentou que, a partir de 2003, reverteu-se a tendência de se concentração dos recursos no Governo federal. Segundo ela, hoje, cada vez mais recursos são transferidos aos Estados e municípios. A Confederação Nacional de Municípios reconhece que hoje 19% dos recursos são transferidos para os

municípios, sem computar as transferências voluntárias. Antes era de 15% e hoje se se computar as transferências voluntárias e o programa de ajuda financeira aos municípios, que garante os mesmos recursos transferidos através do FPM do ano passado, já se tem mais de 20% de transferência. Defendeu que o regime de transferência é um regime saudável porque permite que se faça uma equalização, uma distribuição dos recursos: quem tem menos ganha mais e quem tem mais ganha menos. Afirma que o Governo federal não espera que os Estados e municípios sejam auto-suficientes porque isso reforçaria a riqueza ou a pobreza. Reconheceu que o regime pode ser aperfeiçoado e que o presidente do IBGE tem razão quando afirma que o critério de população não atende à diversidade brasileira. Sugeriu que se pensasse em outros critérios, como critérios de riqueza, de pobreza, de IDH. Há estudos do TCU mostrando que o critério populacional é insuficiente para a transferência de recursos, e que, de fato, esse regime tem levado à proliferação de municípios. São criados municípios não por necessidade, ou identidade socioeconômica, mas por ansiedade das comunidades em poder captar mais recursos. Para ela, portanto, cabe, sim, uma discussão sobre uma melhor distribuição de recursos, junto com a de viabilidade municipal, porque é ela, ao fim, que induz uma boa ou má gestão dessa proliferação de municípios. Por fim, afirmou que o Governo federal quer a regulamentação da Emenda nº 15, e que aguarda a apreciação do projeto, já aprovado no Senado Federal, na Câmara. Sem a regulamentação da emenda, não há como criar municípios, segundo interpretação do Supremo Tribunal Federal. A situação como está não é boa para o País, pois em muitos lugares – talvez seja o caso do Maranhão e de outros lugares - há a efetiva necessidade de se criar novos municípios. O Governo federal não é contra isso. Mas a criação tem que ser viabilizada por meio da regulamentação da emenda por uma lei complementar federal.

Sr. Eduardo Pereira Nunes, presidente do IBGE, lembrou que qualquer emenda constituição requer uma lei complementar. A emenda é de 1996 e o projeto de lei complementar que a regulamenta é de 2002 e ainda não foi aprovada. A PEC em análise altera a redação do § 4º do art. 18 e retira aspectos da redação anterior fundamentais, que devem ser preservados e não excluídos. Para ele, deve-se permitir que a regulamentação dos critérios seja definida por lei complementar federal - e não impedir que os Estados tenham a prerrogativa de criar municípios. A criação de municípios deve, no entanto, ser feita com base em critérios federais, para não se ter 27 critérios diferentes num mesmo país. Segundo ele, do ponto de vista da comparabilidade do

ordenamento do território nacional e da equidade da transferência dos recursos, a regulamentação deve ser feita por lei federal. Tem que haver possibilidade de criação, prerrogativa do Estado, mas os critérios têm que existir para que o processo seja viável. Os critérios seriam, para ele, o tamanho de população e o estudo de viabilidade econômico financeira. Reiterou que, em 2009, a arrecadação caiu e que essa situação não deve ser permanente. Segundo o Presidente do IBGE, há que se regulamentar a Emenda nº 15 com urgência e não aprovar uma nova emenda e esperar mais muitos anos para sua regulamentação. Por fim, afirmou que o IBGE foi à assembleia legislativa e à câmara dos vereadores do Maranhão e de São Luís para dar as explicações sobre os casos polêmicos naquele Estado.

O Sr. Eduardo Salloum, por sua vez, retomou a questão da autonomia municipal, que, segundo ele, é incomparável com outros países, como França, Itália e outros países europeus. Para o Brasil, essa questão é muito séria, porque é constitucional, o que não é para outros países. Aqui, o município tem que ter autonomia plena e muitos não o tem porque não tem autonomia econômica. No Tesouro Nacional, que cuida da normatização das transferências voluntárias, é preocupante a situação de carência das prefeituras. Os ministérios não têm óbice às criações de municípios, incentivando inclusive que busquem junto aos gestores federais, aos ministérios setoriais, os convênios que lhes aprovarem. Não há, no entanto, segundo sua experiência, capacidade por parte dos municípios, que não têm uma estrutura pertinente para acompanhar o processo. Há prefeitura que não apresenta contas há 10 anos, pois não têm sequer contador. Para ele, é um problema de disparidade, de desigualdade, que deve ser bem tratado pela legislação.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposta.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1- Criação de novos municípios no Brasil

Até a promulgação da Constituição Federal em 1988, a

criação de novos municípios regia-se pelo o que determinava o texto da Carta de 1967. De acordo com seu art. 14, uma lei complementar estabeleceria os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de municípios. Dessa forma, foi editada a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelecia requisitos mínimos de população e renda pública, bem como dispunha sobre a forma de consulta prévia às populações locais. Os requisitos eram uniformes em todo o país e compreendiam: população estimada, superior a dez mil habitantes ou não inferior a cinco milésimos da população existente no Estado; eleitorado não inferior a dez por cento da população; centro urbano já constituído, com o mínimo de duzentas casas; e arrecadação mínima de cinco milésimos da receita estadual de impostos, computada no exercício anterior ao processo de emancipação. Comprovado o atendimento a tais exigências, a assembleia legislativa do respectivo Estado determinava a realização de plebiscito e, havendo resultado favorável, editava a lei de criação do novo município.

A Constituição de 1988 inovou ao transformar o município em um Ente federativo e, com a redação do §4º do seu art. 18, descentralizou totalmente a decisão de criar, incorporar, fundir e desmembrar novos municípios. Não apenas a autonomia para realizar os atos de emancipação passaram para o Estado, mas também a decisão dos critério sob o qual essas emancipações ocorreriam.

“Art. 18.

.....

.....

...

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas”

O grande número de novos municípios surgidos a partir

de então – foram criados, até 1996, mais mil municípios em todo o País – levou o Congresso Nacional a aprovar e promulgar a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, cuja redação vigora até hoje. Vejamos:

“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.”

Esse dispositivo instituiu assim uma situação bastante contraditória do ponto de vista federativo. Se por um lado concede a faculdade de emancipar municípios ao Estado, por meio de lei estadual, por outro, passa a exigir uma lei complementar federal que determine o período de tempo em que isso deverá ser feito. Enquanto o Congresso Nacional não aprovar uma lei complementar regulamentando a matéria, a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios encontram-se, na prática, totalmente inviáveis.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha estabelecido um prazo de 18 meses – vencido há quase um ano - para o Congresso Nacional regulamentar a matéria, nada pode ser feito para solucionar a questão. Não há como obrigar o Congresso Nacional e seus membros a realizar as suas tarefas.

O absurdo da situação e o desejo de grande número de Parlamentares de solucionar a questão levou à apresentação de várias proposições tratando da matéria. Uma delas é esta proposta de emenda à Constituição que analisamos. Antes dela, ou paralela a ela, outras propostas tramitam, como o Projeto de Lei Complementar nº 98, de 2002, do Senado Federal (que tramita sob o nº PLP nº 416, de 2008, na Câmara dos

Deputados).

II.2 – A PEC 52-A, de 2003

A Proposta de Emenda à Constituição nº 52-A, de 2003, retorna aos Estados a prerrogativa de realizar a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, por meio de lei estadual, segundo critérios estabelecidos em lei complementar estadual.

Dessa forma, vislumbramos na PEC sob comento uma oportunidade inigualável de resolver a questão de mais de 400 distritos que já protocolaram seus pedidos de emancipação e encontram-se completamente impedidos de ter seus pleitos analisados para sabê-los justos ou não. As populações de muitos desses lugares têm urgência na regularização de suas situações. Alguns desses municípios vivem em situações bastante difíceis, como o município de Altamira, no Pará, de grande extensão territorial.

A Associação Brasileira de Municípios (ABM) defende que a legislação que trate sobre desmembramento de territórios para a formação de novos municípios seja uma prerrogativa do Estado, atendendo normas gerais estabelecidas na Constituição Federal. Entre essas condições, devem ser levadas em consideração a área a ser desmembrada ou emancipada, o atendimento de ao menos três requisitos básicos: estar dotada de serviços de saúde e educação, ter capacidade para instalar sua estrutura administrativa e ter participação nos fundos de transferência obrigatória (FPM e ICMS) compatíveis com suas obrigações e responsabilidades, o que demonstraria sua viabilidade econômica.

Concordamos com a ABM quando ela afirma que *“parte-se do princípio que o desenvolvimento local e regional depende de estratégias articuladas de desenvolvimento territorial, ou seja, a prerrogativa deve ser estabelecida nas constituições estaduais, levando-se em conta a diversidade e as peculiaridades de cada região. Uma mesma regra para o Estado do Amazonas, com densidade demográfica relativamente pequena, não deveria ser empregada para o Rio Grande do Sul. Ao desprezar tais considerações, a legislação poderá tratar de forma igual situações desiguais, não atendendo aos*

princípios da proporcionalidade e razoabilidade, indispensáveis à federação.”

De acordo com a posição dos representantes do Governo Federal, apresentada em audiências públicas nesta Comissão Especial, o principal óbice à constituição de novos municípios seria a alegada incapacidade econômica que muitos deles teriam para se manter, ficando inteiramente dependentes de repasses da União. Nesse momento, indago qual é a explicação minimamente aceitável e coerente para isso, se grande parte dos tributos são arrecadados em cada um dos municípios brasileiros – sim, porque a origem de todos os nossos recursos encontra-se nas fábricas, nos estabelecimentos comerciais, nos vários empreendimentos localizados nos distritos de todo o País, e não “na União”. É na capacidade de trabalho, de geração de riquezas, que cada cidadão possui, que se encontra a verdadeira fonte dos recursos nacionais. Não entendemos, pois, porque existe algum absurdo no fato de esses recursos voltarem para quem lhes deu origem: o município e seus cidadãos pagadores de impostos. No entanto, o discurso do Governo Federal faz soar como heresia o repasse – mais que justo e devido – de pequena parte desses recursos a quem o gerou, o município.

Igualmente não se sustenta o argumento de que o aumento do número de municípios trará inexoravelmente o aumento da pobreza e a generalização de municípios deficitários e financeiramente problemáticos. A experiência mostra que o impacto social nos territórios emancipados é bastante expressivo. A concessão de autonomia administrativa trouxe a diversos distritos a melhoria da qualidade de vida de sua população, especialmente nos aspectos relacionados à saúde e educação. Há, de modo geral, um maior acesso aos serviços públicos que, muitas vezes, não estavam disponíveis para aquela comunidade. Tivemos a oportunidade de conhecer, em detalhes, o caso do município mineiro de Serra de Saudade, cuja prosperidade é inspiradora.

Não somos, no entanto, inocentes. Bem sabemos que essa não será a realidade de todos os municípios emancipados, da mesma forma que somos conhecedores de que uma liberdade total de ação poderá empolgar indevidamente algumas comunidades que, de fato, não possuem a menor condição de se emanciparem. Sabemos que deve haver critérios bem definidos e somos os primeiros a defender que assim o seja. Cabe, não obstante, a cada uma dos Estados da federação o estabelecimento desses parâmetros, considerando sua realidade socioeconômica, territorial, cultural e

ambiental.

Para concluir, sugerimos uma pequena alteração no texto da proposta de emenda à Constituição sob análise. Propomos a substituição da expressão “..., às *populações diretamente interessadas*” por “..., às *populações existentes na área que deseja emancipar-se ou incorporar-se*”. A alteração visa a deixar explícito que a população diretamente interessada é a população que ganhará um novo *status*, qual seja, aquela que vai formar um novo município ou a que vai unir-se a outro. Nos dois casos, a consulta deve ser feita somente a essa população que, não restam dúvidas, está diretamente interessada na questão. Os demais habitantes do município, por vezes, estão alheios à matéria, não se justificando sua manifestação. Assim, para que não se inviabilizem, de vez, a criação, incorporação, fusão ou o desmembramento de municípios, propomos essa pequena mudança no texto da proposta em comento.

II.3 – Conclusão de Voto

Diante das razões expostas neste parecer, convictos de que a causa aqui defendida é de interesse para muitos municípios brasileiros, como de resto para o País, externamos nosso voto pela aprovação no mérito da PEC nº 52-A, de 2003, com a emenda que ora apresentamos.

Sala da Comissão, em de de 2009.

DEPUTADO ZEQUINHA MARINHO

Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 52-A, DE 2003, DO SR. RIBAMAR ALVES, QUE “DA NOVA REDAÇÃO AO § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL”, ESTABELECEndo QUE NA CRIAÇÃO, FUSÃO OU DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS DEVERÃO SER PRESERVADAS A CONTINUIDADE E A UNIDADE HISTÓRICO-CULTURAL DO AMBIENTE URBANO.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 52-A, DE 2003

Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

EMENDA Nº 01

Dê-se ao art. 1º do projeto a seguinte redação:

“Art. 1º O § 4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18

.....
§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações existentes na área que deseja emancipar-se ou incorporar-se”.

Sala da Comissão, em de de 2009.

DEPUTADO ZEQUINHA MARINHO

Relator