



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Liliana Corrêa Lima Silva

**O PAPEL DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS NA
REGULAMENTAÇÃO DO ART. 18 § 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

Brasília/DF

2018

**O PAPEL DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS NA
REGULAMENTAÇÃO DO ART. 18 § 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

Monografia apresentada como pré-requisito
para a obtenção do título de bacharel em
Ciência Política pela Universidade de
Brasília.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Parecerista: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Brasília/DF

2018

**O PAPEL DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS NA
REGULAMENTAÇÃO DO ART. 18 § 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
para obtenção do título de bacharel em
Ciência Política e apresentado a seguinte
banca examinadora:

PROF^a. DR^a. SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAUJO

(Universidade de Brasília)

Brasília/DF - 2018

DEDICATÓRIA

À minha mãe, por todo seu amor.

AGRADECIMENTOS

Gratidão é a palavra que melhor define a minha caminhada durante esses quatro anos e meio na Universidade de Brasília.

Agradeço a Isabela Matias Chagas por ter se feito presente em uma das fases mais difíceis da minha trajetória. O seu cuidado e carinho comigo foram muito importantes para que eu permanecesse firme. Obrigada por me apresentar e incentivar a prestar vestibular para o curso de Ciência Política.

A Patrícia, Matheus, Manoel e Rizêuda Murada, meus queridos primos e tios, vocês foram o carinho e colo de família que me lembravam que eu não estava sozinha. Eu serei eternamente grata por tudo que vocês fizeram por mim.

As amigas Lays Santos e Estéfane Hellen, a minha gratidão pela vida de vocês. Lays, eu sou imensamente grata por você ter orado pela minha vida e ter me apresentado Jesus, ele mudou a minha história. O cuidado dEle com a minha vida se mostrou tremendo em todos os momentos desses quatro anos e meio de curso. E por fim, obrigada por se tornar amiga-irmã, por dividir sua família comigo, por dividir seu quarto e suas coisas, pelos conselhos e por me ouvir e me ensinar que desistir não é e nunca será a solução.

Estéfane, obrigada por não me deixar desistir, pelo incentivo diário e por me ensinar que uma rotina planejada de estudos faz toda diferença. Quando a ansiedade e o nervosismo bateram você teve o controle que me faltava e, foi minha ouvinte nos meus momentos de desabafo e choro.

Aos amigos: Lucas Sena, Maria Clara Resende, Lucas Borges, Lucas Nunes, Gabriel Ávila, Amanda Lemos, Adriana e Andressa Vieira, vocês sempre estiveram comigo me apoiando e acreditando que eu sou mais do que as pessoas conseguem enxergar. Saibam que suas palavras e atitudes são valiosas e as guardo com muito carinho. Eu tenho grande admiração por quem vocês são e por tê-los em minha vida.

E aos velhos amigos, Sávio Oliveira, Tainara Porto, Thays Ferreira, Isabel Sandes e Carmen Sandes pelo apoio ao longo desses anos e por serem tão companheiros e presentes na minha vida apesar da distância geográfica.

A minha orientadora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, toda a minha admiração. Obrigada por me inspirar com a sua sabedoria e simplicidade, como também pelo seu coração gigante e o abraço acolhedor. A senhora me incentivou a dar voos cada

vez mais altos, sem medo de sonhar ou lutar. Agradeço pelas aulas, pelas conversas, que trouxeram calma nos meus momentos de ansiedade, como também pelas histórias e pelo privilégio de sua orientação.

A Igreja Batista Capital, ao Time de Eventos do Área e ao meu Pequeno Grupo: vocês foram família, me acolhendo, cuidando e acreditando no meu potencial.

Luiz e Luise, amigos queridos, o cuidado de vocês me constrange. Sempre preocupados e atentos com os meus estudos, e se dispondo a viver os meus sonhos comigo. Eu vi o cuidado de Deus comigo em cada mensagem, abraço e demonstração de carinho de vocês. Eu me sinto privilegiada e amada por ter vocês na minha vida, eu não tenho como descrever o tamanho do amor que tenho por vocês.

Tio Marcos, tia Dio, Milena e Felipe, eu sou muito grata pelo que vocês fizeram e fazem por mim. Abriram as portas da casa de vocês e me receberam de braços abertos como parte da família. Vocês são reflexo de Cristo na minha vida, caminhando e me direcionando sempre nos caminhos dEle, amo vocês.

Agradeço ao meu irmão Lourenço, aos meus primos Getúlio e Edimar e aos amigos José Alberto, Quitéria e Estela por todas as vezes que foram me buscar ou levar no metrô ou nas paradas de ônibus para minha segurança.

A Divisão da Sociedade da Informação, obrigada pela oportunidade de trabalhar com vocês, como também pela paciência e compreensão.

A minha família, muito obrigada pelo apoio incondicional e por me ensinarem tanto sobre cuidado e amor nesses anos todos. Fizeram tudo para minha felicidade e bem-estar durante toda a minha vida, principalmente durante esses anos de curso.

A minha irmã Larissa, você faz jus ao posto de irmã mais velha. A irmã que é como mãe, que cuida e que inspira os irmãos mais novos. Você é alguém com quem eu sempre quis me parecer, tão inteligente e dedicada.

Mamãe, talvez um livro não seja suficiente para descrever a importância que você tem na minha vida e nas minhas conquistas. Obrigada por toda a sua dedicação e amor comigo, eles foram fundamentais para que eu chegasse até aqui. A sua atitude de abrir mão de si por mim me fez entender que o amor de uma mãe vai além do que os filhos podem imaginar ou pensar, posso dizer que esse amor é mais importante do que qualquer coisa no mundo, eu amo você.

E a Deus, obrigada pela vida e pela oportunidade de ser sua filha amada.

RESUMO

A pesquisa analisa a atuação da Confederação Nacional de Municípios (CNM) na regulamentação do § 4º do art. 18, da Constituição Federal. Foi feita entrevista com consultor da CNM nesse sentido, e buscados documentos legislativos que mostrassem a participação da entidade. Além disso, a pesquisa empreendeu amplo e profundo estudo dos trâmites de três processos legislativos que tentaram disciplinar o referido dispositivo, citado anteriormente, mas que foram vetados totalmente pelo Executivo. Para tanto, aplicou-se o rastreamento de processos com base em Barzelay e Velarde (2004).

As proposições serão minuciosamente analisadas por meio de suas tramitações, ou seja, é feito um rastreamento de processos para compreender como esse dispositivo foi sendo moldado ao longo do tempo. Como também, os efeitos causados pela falta de regulação do art. 18 § 4º da Constituição Federal.

Palavras-chave: CNM, regulamentação, municípios.

ABSTRACT

The research analyzes the performance of the National Confederation of Municipalities (CNM) in the regulation of § 4 of art. 18, of the Federal Constitution. An interview was made with a CNM consultant in this sense, and legislative documents were sought that showed the participation of the entity. As well, the research has undertaken a large and in-depth study of the procedures of three legislative processes that tried to discipline the aforementioned device, but which were totally vetoed by the Executive. For this, the process tracking was applied based on Barzelay and Velarde (2004).

Proposals will be thoroughly analyzed through their processes, that is, a process trace is made to understand how this device was being shaped during the events. As well, the effects caused by the lack of regulation of art. 18 § 4 of the Federal Constitution.

Keywords: CNM, regulation, counties.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Valores para viabilidade municipal

Tabela 2: Projeção do número de municípios de 1980-2013

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS

CCJ - COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

CCJC - COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

CCJR - COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO

CCP - COMISSÃO DE COMISSÕES PERMANENTES

CD - CÂMARA DOS DEPUTADOS

CDU - COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

CDUI - COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR

CF - CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CGLU - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE CIDADES E GOVERNOS LOCAIS
UNIDOS

CINDRA - COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E DA AMAZÔNIA

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS

DCD - DIÁRIO OFICIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

DEM - DEMOCRATAS

EC - EMENDA CONSTITUCIONAL

EVM - ESTUDO DE VIABILIDADE MUNICIPAL

FLACMA - FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE CIUDADES, MUNICIPIOS Y
ASOCIACIONES DE GOBIERNOS LOCALES

FPM - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

ICMS - IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS DE TRANSPORTE E DE COMUNICAÇÃO

IPVA - IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES

PCdoB - PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

PDT - PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA

PFL - PARTIDO DA FRENTE LIBERAL (ATUAL DEM)

PL - PROJETO DE LEI

PL - PARTIDO LIBERAL (ATUAL PR)

PLEN - PLENÁRIO

PLS - PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DO SENADO FEDERAL

PLP - PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PMDB - PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

PPB - PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO (ATUAL PP)

PPS - PARTIDO POPULAR SOCIALISTA

PROS - PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL

PSDB - PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

PSB - PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO

PSD - PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO

PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES

PTB - PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO

RISF - REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL

SD - SENADO FEDERAL

SDD - SOLIDARIEDADE

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Sumário

1. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2. METODOLOGIA	19
3. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS	21
3. 1. Da criação à organização	21
3. 2. Atuação no Congresso Nacional	22
4. ESTUDOS DE CASO	24
4.1. PL 2.105/1999	24
4.1.1 EVENTOS ANTERIORES	24
4.1.1.2 Lei Complementar 1/1967	24
4.1.1.3 Constituição Federal de 1988	25
4.1.1.4 Eleições de 1990 e 1994	26
4.1.1.5. Emenda Constitucional 15/1996	26
4.1.2 EVENTOS CONTEMPORÂNEOS	27
4.1.2.1 Eleições Municipais de 2000 e 2004	27
4.1.3 EVENTO PRINCIPAL	28
4.1.3.1 PL 2.105/1999	28
4.1.4 EVENTO RELACIONADO	30
4.1.4.1. PL 3911/2000	30
4.1.5 EVENTO POSTERIOR	35
4.1.5.1 Veto ao PL 2105/1999	35
4.2 PLS COMPLEMENTAR 98/2002	36
4.2.1. EVENTO ANTERIOR	36
4.2.1.1 Veto ao PL 2.105/1999	36
4.2.2. EVENTO CONTEMPORÂNEO	36
4.2.2.1 Eleições Municipais de 2004	36
4.2.3 EVENTO PRINCIPAL	37
4.2.3.1. PLS Complementar 98/2002	37
4.2.3. EVENTO RELACIONADO	42
4.2.3.1. Eleições de 2002	42
4.2.3.2. PLS Complementar 503/2003	42
4.2.3.3. PLS Complementar 184/2002	43
4.2.4. EVENTO POSTERIOR	44

4.2.4.1. Veto ao PLS Complementar 184/2002.....	44
4.2.4.2. Veto ao PLS Complementar nº 98/2002	46
4.2.4.3. Lei 11.107, de 2005	47
4.3 PLS COMPLEMENTAR 104/2014	47
4.3.1. EVENTOS ANTERIORES	48
4.3.1.1. Veto ao PLS Complementar 98/2002.....	48
4.3.1.2. Emenda Constitucional 57, de 2008.....	48
4.3.2. EVENTO CONTEMPORÂNEO	49
4.3.2.1. Instalação de 5 Municípios em 2013	49
4.3.3. EVENTO PRINCIPAL.....	50
4.3.3.1. PLS Complementar 104/2014.....	50
4.3.4. EVENTO RELACIONADO.....	53
4.3.4.1. PLP 395/2014	53
4.3.5. EVENTO POSTERIOR	54
4.3.5.1. Veto ao PLS Complementar 104/2014.....	54
4.4. ESPECULAÇÕES DE REABERTURA DO DEBATE EM 2018	54
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS	58

INTRODUÇÃO

A reestruturação do Estado brasileiro durante a década de 1980 resultou na mudança institucional do país. Mudança essa que reordenou as funções dos níveis de poder da federação brasileira. Dessa maneira, os níveis de poder que mais se favoreceram com a redefinição das funções foram os governos locais (SOUZA, 1996).

As modificações se consagraram com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que deu aos estados e municípios maior participação nas competências políticas-administrativas (TOMIO, 2002). A Constituição foi totalmente inovadora ao tornar os municípios como parte integrante do sistema federalista brasileiro, e por estabelecer no art. 18, *caput*, a autonomia das esferas locais. O § 4º do art. 18 trata da criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios e, combinado com os arts. 29 e 30, garante-lhes autonomia e estabelece que essas emancipações passam a ter lei orgânica e competências. Esse foi também um momento de descentralização fiscal, pois consolidou um novo arranjo tributário e fiscal ao repartir recursos fiscais com estados e municípios, além de dar competências tributárias.

Em todas as Constituições anteriores a 1988, os municípios eram considerados autônomos, mesmo que essa autonomia fosse limitada a funções sem muito caráter político ou administrativo, mas nada comparado à autonomia prevista na nova Constituição. Os incentivos dados pelo § 4º do art. 18 para a criação de novas emancipações permitiram uma explosão no número de municípios no Brasil. Um quantitativo que, como mostra Tomio (2002), chegou a 1.438 municípios entre 1988 e 2000.

A abertura desse processo sem muitos critérios foi o principal fator que gerou tal situação. O dispositivo constitucional deixou para as esferas estaduais a responsabilidade de estabelecer as regras e tomar as decisões de criação, fusão, incorporação e desmembramento. E garantia o repasse de transferências federais e estaduais, não estabelecendo a obrigatoriedade para tributação local. Em 1996, dos 5.564 municípios existentes no Brasil, uma grande parcela tinha uma população inferior a 1.000 habitantes (BRANDT, 2010).

Os municípios passaram a sofrer com a demanda dos serviços que ficaram sobre sua jurisdição e começaram a enfrentar crises sociais (ARRETCHE, 2010). Dependiam fortemente dos repasses oriundos dos governos federal e estadual, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte e de Comunicação (ICMS) para prestação dos serviços da administração pública.

Posto isso, o processo de criação de municípios foi alterado por Emenda Constitucional, em 1996, e o Executivo federal decidiu por não mais abrir esse processo. Nesse quadro, esta pesquisa busca compreender o papel das entidades municipais na regulação do art. 18, § 4º, da Constituição, após a Emenda Constitucional 15/1996.

No primeiro tópico desse trabalho, é feita uma revisão do contexto histórico, para no capítulo seguinte adentrar na atuação da Confederação Nacional dos Municípios nessas regulamentações. O capítulo 4 é dedicado à investigação de eventos múltiplos que explicam a abertura de três Projetos de Lei Complementar no Congresso Nacional para regulação dos critérios para criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios. Nas considerações finais, é feito um balanço do estudo.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal de 1988 trouxe inovação ao sistema federalista brasileiro, tornou os municípios parte da organização político-administrativa., além de permitir maior participação nos recursos fiscais e tributários (TOMIO, 2002). A Constituição foi acrescida de três artigos (arts. 18, 29 e 30) que tratavam da abertura para a criação de municípios e garantir sua constitucionalidade. O § 4º do art. 18 dava tratamento aos procedimentos de criação, fusão, incorporação e desmembramento dos municípios.

Dessa maneira, o número de emancipações logo aumentou, ao ponto de se chegar à quantidade de 1.438 municípios no período de 1988 a 2000, como aponta Tomio (2002). O aumento de municípios foi tanto, que em 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional 15, que modificou a redação dada pela Constituição Federal de 1988 ao art. 18, § 4º. Essa emenda não só modificou, como passou a dificultar qualquer procedimento de emancipação municipal. Exige regulamentação por legislação federal, que não foi aprovada até hoje.

A causa desse crescimento desenfreado de municípios foi relacionada à falta de critérios e à não necessidade de se comprovar capacidade de arrecadação de impostos (FERNANDES; ARAÚJO, 2010). Mas a principal causa atrelada a esse fato é a de ter ficado sob os cuidados dos governos estaduais a responsabilidade das regras de se criar, fundir, incorporar e desmembrar.

Tomio (2010) argumenta que a onda de emancipações não foi um fenômeno totalmente nacional, mas que teve concentração em alguns estados. Por isso, entende que a regulação não foi a única responsável pela explosão de municípios no Brasil, mas que os atores foram fundamentais. Os atores, que para o autor citado compreendem os líderes locais, eleitores, deputados estaduais e o Executivo estadual, se valeram de estratégias para conseguir alcançar seus objetivos.

Assim, o que cabe nessa análise sobre os atores é de que esses se valeram da regulação e da política clientelista de troca de favores para alcançar seus objetivos. Os líderes locais têm o interesse de começar um processo de emancipação e os deputados juntamente com o Governo estadual, o de conseguirem o apoio nos distritos. Dito isto, as regras ficando na responsabilidade do Governo estadual permitiu que elas fossem moldadas para atender aos interesses de cada estado. (TOMIO, 2010).

Entretanto, a falta de cuidado ao se criarem municípios resultou num problema ainda maior, pois a maioria dos municípios tinha baixa capacidade de arrecadação e passou a depender fortemente das transferências federais e estaduais para entregarem serviços da administração pública como: saúde, educação, infraestrutura urbana, saneamento, habitação e transporte público (ARRETCHE, 2010). Portanto, o bom funcionamento da administração dos municípios brasileiros passou a depender do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços Prestados).

Todo esse desordenamento gerou uma desigualdade social e regional no Brasil. Por isso, Arretche (2010) buscou compreender as razões dessas desigualdades territoriais, que encontra sua origem no fato da União definir o planejamento e financiamento da atividade econômica, mesmo que estabeleça que os municípios sejam “iguais”. Nessa linha:

Regras nacionais homogêneas não significam necessariamente resultados iguais (ARRETCHE, 2010, p. 595).

Portanto, o ponto da questão está em quem toma as decisões e em quem executa. As regras de arrecadação tributárias são regidas pelas regras federais, e não permitem aos estados e municípios tributarem livremente. As taxações que cabem aos municípios são de propriedade urbana, os serviços e a transferência de propriedade, o que não é muita coisa. E contam com os repasses federais e estaduais, mas estes não possuem critérios distintos de distribuição. A transferência federal mais importante é a do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), que é redistributiva (ARRETCHE, 2010).

O FPM conta com 23,5% de receitas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializado, que são os principais impostos da União. Desse quantitativo, 10% são enviados para as capitais e o resto vai para as outras cidades, sendo que o valor recebido por cada cidade é calculado proporcionalmente à sua população e à receita *per capita* do seu Estado.

Já os repasses estaduais funcionam na base da devolução tributária. Os estados repassam aos seus próprios municípios 25% do que arrecadam com o ICMS, e 50% das receitas de IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores). Esse valor de 75% é distribuído segundo a arrecadação de cada jurisdição.

Além dessas transferências, existem os repasses vinculados, ditos universais, que são recebidos por todos os municípios nas áreas de saúde e educação. Esses repasses estabelecem diretrizes que devem ser seguidas pelos municípios. Arretche (2010) constata que essas transferências têm impacto positivo no orçamento municipal e que ajudam na redução das desigualdades territoriais, visto que, se dependessem somente de suas arrecadações, os gastos dos municípios teriam um grau de desigualdade ainda mais elevado.

Apesar das transferências serem repassadas, muitos municípios ainda não conseguem entregar seus serviços, principalmente os municípios menores (ARRETCHE, 2010). E isso abriu espaço para várias tentativas de regulamentação da redação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, dado pela Emenda Constitucional 15/1996. Visto que, depois que se estabeleceu que os processos de criação, fusão, incorporação e desmembramento far-se-ão por lei estadual, mas somente no período estabelecido por lei federal, nunca houve nenhum andamento para decidir sobre as regras que se devem seguir. O dispositivo constitucional também exige regramento federal sobre os estudos de viabilidade municipal. Assim, os processos de emancipação que necessitam de resolução precisam recorrer a longos processos judiciais, sem certeza de conseguirem resultado.

2. METODOLOGIA

O estudo feito neste trabalho conta com uma revisão de literatura sobre o federalismo brasileiro e a Constituição Federal de 1988 no que dispõe o art. 18, § 4º, que trata da criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios. Também se abrangeu na pesquisa bibliográfica a mudança que esse dispositivo sofreu ao longo dos anos, e as dificuldades financeiras enfrentadas pelos municípios brasileiros.

Ademais, para uma compreensão mais completa desse processo, a pesquisa utilizou a técnica do estudo de caso. O método de estudo de caso corresponde a uma análise singular que contribui para o desenvolvimento de um campo de aprendizagem (BARZELAY; VELARDE, 2004). Dessa maneira, o objetivo dessa metodologia é de que os argumentos explicativos sobre o desenvolvimento de uma prática levem ao entendimento de sua origem, sua trajetória, estabilidade e/ou seu declínio ao longo do tempo.

Essa técnica foi aplicada no processo referente a três proposições legislativas do Congresso Nacional, sobre a regulamentação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Partindo desse ponto, as proposições serão minuciosamente analisadas por meio de suas tramitações, ou seja, é feito um rastreamento de processos para compreender como esse dispositivo foi sendo moldando ao longo dos acontecimentos.

Essa técnica analisa eventos múltiplos, todos relacionados ao fenômeno principal, e será minuciosamente investigada a partir da perspectiva de Barzelay e Velarde (2004), que faz rastreamento de processos com base em eventos. Os autores entendem que esse é o melhor método, pois permite a reconstrução total dos processos.

Sendo assim, os acontecimentos que ocorreram em determinado momento e lugar se conectam. Dessa maneira, é proposto pelos autores o estabelecimento dos seguintes eventos:

- Os eventos anteriores (EA), são aqueles que aconteceram antes do episódio principal, mas que tiveram influência direta sobre este;
- Os eventos contemporâneos (EC), assim como os eventos anteriores, também exerceram influência sobre o episódio, só que temporariamente ocorreram paralelamente a este;
- Os ditos eventos relacionados (ER), são os que foram influenciados pelo episódio e aconteceram ao mesmo tempo deste; e

- Por fim, eventos posteriores (EP), são aqueles que foram influenciados pelo episódio, porem só aconteceram depois que este teve lugar.

O desenho da pesquisa configura-se como na imagem abaixo.

Imagem 1: configuração da construção narrativa.



Fonte: BARZELAY; VELARDE, 2004.

Empregados os conceitos de cada evento, os acontecimentos são determinados e a investigação toma os caminhos que levam à compreensão mais ampla, o que não seria possível se fossem utilizadas duas ou três variáveis independentes (BARZELAY; VELARDE, 2004).

Por fim, deve ser dito que as diversas informações empregadas na pesquisa foram conseguidas nos portais da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Diário Oficial da União. Além, claro, dos Regimentos Internos das Casas, nas Constituições Federais e nos textos, emendas e pareceres dos projetos.

Também foi realizada entrevista junto à Confederação Nacional dos Municípios (CNM), na pessoa de Eduardo Strauch, consultor da entidade municipalista.

No capítulo seguinte, será abordada a CNM.

3. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS

3. 1. Da criação à organização

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) é uma organização não partidária, sem fins lucrativos e independente. O seu surgimento se deu pela necessidade das associações microrregionais e federações estaduais terem uma organização com força nacional capaz de defender e representar os municípios brasileiros¹.

Sendo assim, ao invés de várias associações buscarem seus interesses de maneira descoordenadas, passariam a ter um órgão que conseguisse identificar e listar interesses em comum dos municípios, para defendê-los judicial e extrajudicialmente. Dessa maneira, a CNM possui 5.200 municípios associados (dos 5.570 municípios brasileiros), voluntariamente.

A escolha da sua diretoria se dá por um colegiado, sendo eleitos prefeitos e ex-prefeitos para ocupar desde os cargos de representantes regionais ao de presidente da confederação. A CNM tem como principal objetivo consolidar o movimento municipalista, a autonomia dos municípios e se tornar referência mundial na representação municipal.

As principais atividades da organização para o reconhecimento do movimento municipalista são:

- A elaboração de diretrizes para descentralização político-administrativa da União e dos estados em favor dos municípios;
- Dar assistência na resolução de demandas municipais nas áreas técnica, política e administrativa;
- Ser o órgão principal na representação dos municípios;
- Representar seus membros em órgãos públicos e privados em suas questões socioeconômicas;
- Intervir conforme os interesses municipais nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário);

¹ Informações conseguidas no site da CNM e em entrevista concedida pelo consultor Eduardo Strauch.

- Dialogar com instituições privadas e públicas para viabilizar estudos técnicos e produção de projetos comuns nas áreas de saúde, educação, saneamento, assistência social, entre outras, para serem enviados aos órgãos responsáveis;
- Promover o diálogo com entidades internacionais para melhorar as ideias do municipalismo e da cidadania;
- Promover estudos, sugestões e adoções sobre leis básicas municipais que proporcionem a uniformização e eficiência da arrecadação nos municípios;
- Promover congressos, encontros, cursos, conferências e outros eventos nos estados para fazer estudos e análises de problemas, como também listar os interesses comuns dos municípios;
- Realizar todos os anos um Congresso Nacional de Municípios, com o intuito de avançar com as propostas de interesses municipais no Brasil;
- Unir esforços na solução de problemas socioeconômicos comuns às federações, associações estaduais e microrregionais; e
- Buscar a consolidação e o funcionamento das associações microrregionais e estaduais.

Segundo Strauch (2018), a CNM é a entidade de maior representação no Brasil junto ao Executivo, Legislativo e Judiciário, como também a maior entidade de representação municipal da América Latina entre as entidades que fazem parte da *Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales* (Flacma) e do mundo, na Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

3. 2. Atuação no Congresso Nacional

A CNM, para levar a voz dos municípios ao Congresso Nacional, acompanha todos os conselhos, comitês e órgãos de discussão (STRAUCH, 2018). Acompanha também a Secretaria de Articulação de Assuntos Federativos, bem como dialoga diretamente com parlamentares e as frentes parlamentares (os procurando e sendo procurada pelos mesmos).

Nesse quadro, tem atuação marcante nos debates sobre o processo de criação, desmembramento, incorporação e fusão de municípios, estudados nesta pesquisa.

A CNM atuou no período de 2010 a 2011, de maneira fundamental, para que 62 municípios, dos quais 30 eram do Rio Grande do Sul, que haviam sido criados, fossem instalados mesmo com as restrições pela falta da regulamentação do art. 18, § 4º, ocorridas com a promulgação da Emenda Constitucional nº 15/1996. (STRAUCH, 2018).

Mas apesar de ter tido sido muito importante nesse período, atualmente a CNM entende que essa responsabilidade de iniciar a mudança na legislação não é sua, mas dos parlamentares no Congresso Nacional. E tem o entendimento de que os processos sobre a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios são uma questão relevante e necessária, tendo em vista que existe uma lacuna na regulamentação do artigo 18, § 4º, e que não se trata apenas de criar municípios, já que a futura lei regulamentadora da Constituição abordará outras situações. Como é o caso de Jurema (Ceará) e Altamira (Pará), em que o desmembramento, mesmo com condições, está sendo inviabilizado (STRAUCH, 2018).

A organização entende que esses dois casos precisam de regulamentação para se desmembrarem e cumprirem melhor as responsabilidades que lhes cabem. A administração local de ambos os municípios possui custos altos para cumprir com todas as demandas dentro da circunscrição. Altamira tem despesas altas com as demandas do povoado de Castelo dos Sonhos devido à distância, pois o povoado fica a 1.200 km de distância da sede da cidade, sendo que o povoado possui os requisitos necessários para se manter e ser independente.

Por fim, com a falta de regulamentação legal, não existe uma assembleia ou qualquer órgão em que os municípios possam declarar a necessidade de se desmembrar, incorporar, fundir ou de se criarem municípios. Esse quadro dificulta estabelecer a quantidade de municípios que se encontram com problemas de questões administrativas, precisando realizar algum dos processos previsto no art. 18, § 4º, da Constituição (STRAUCH, 2018).

A seguir, são apresentados os estudos de caso desenvolvidos.

4. ESTUDOS DE CASO

O estudo de casos feito a seguir nesta pesquisa, trata de uma análise de três projetos que tramitaram no Congresso Nacional em 1999, 2002 e 2014 (PL 2105/1999, PLS Complementar 98/2002 e PLS Complementar 104/2014) regular o art. 18 § 4º, da Constituição Federal. Segundo Fernandes e Araújo (2015):

A aprovação da Emenda n. 15/1996, exigindo a edição de disposições legais que objetivam assegurar a eficácia do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, tem motivado a apresentação de várias proposições no Congresso Nacional, nenhuma delas transformada em lei até agora. O Brasil não conta, hoje, com regras de aplicação nacional nessa perspectiva e, portanto, não pode haver criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no país, se o caso não estiver estritamente enquadrado no disposto no art. 96 do ADCT.

Todos os três projetos, citados anteriormente, foram vetados pelo Executivo.

4.1. PL 2.105/1999

O Projeto de Lei (PL) 2015/1999, evento principal, trata do estabelecimento de parâmetros mínimos para os Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) previstos no § 4º do art. 18 da Constituição Federal de 1988.

A análise da tramitação do PL 2015/1999 será feita por estudo de eventos múltiplos. Foram estabelecidos como Eventos Antecedentes a Lei Complementar 1/1967, a promulgação da Carta Magna de 1988, as eleições de 1990 e 1994 para Senado e Câmara Federal, Executivo estadual e Assembleias legislativas e, por fim, a Emenda Constitucional 15/1996. Como Evento Contemporâneo, destacam-se as eleições municipais de 2000. O Evento Relacionado é o PL 3611/2000 e Projeto de Lei Complementar (PLP) 87/1999. E como Evento Posterior o Veto Presidencial ao PL 2105/1999, em 2003.

4.1.1 EVENTOS ANTERIORES

4.1.1.2 Lei Complementar 1/1967

O PL 2105/1999 trata da mudança dos requisitos para o Estudo de Viabilidade Municipal requeridos na Constituição Federal de 1988. Mas antes de estudar a tramitação do projeto, é necessário entender o contexto anterior em que os municípios nem faziam

parte da organização político-administrativa do Brasil. Posto isso, o primeiro evento de relevância para compreensão do evento principal é a Lei Complementar 1 de 1967, que estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais para criação de novos Municípios.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1967 tinha como integrantes da República Federativa do Brasil a União, os Estados e o Distrito Federal. Portanto, municípios não tinham a autonomia que era conferida às partes integrantes do federalismo brasileiro. A Lei Complementar 1/1967, nesse caso, surge para estabelecer os critérios do processo de criação dos municípios.

Com isso, previa que os processos de criação municipal tivessem representação encaminhada à Assembleia Legislativa, contendo assinatura de no mínimo 100 eleitores, residentes e domiciliados na área com interesse de se desmembrar, e com firma reconhecida. Além disso, consta na Lei que a criação de municípios seria vedada em caso de não verificação dos seguintes requisitos:

- I - Se a população estimada é superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;
- II – Se o eleitorado não é inferior a 10% (dez por cento) da população;
- III – Existência de centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);
- IV – Arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

Esses requisitos eram apurados pelos órgãos competentes, nesse sentido o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável por verificar os incisos I e III, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado em questão, incumbido do inciso II, e por último o órgão fazendário estadual, com o inciso IV. Verificados pelas Assembleias Legislativas os resultados dessas consultas, junto aos órgãos, a permissão para criar município se dava em caso de o resultado da votação do plebiscito ser pela maioria absoluta dos eleitores. E tendo autonomia garantida pela Lei Complementar 2/1967, que dispõe sobre a remuneração dos vereadores.

4.1.1.3 Constituição Federal de 1988

A promulgação da Constituição de 1988 constitui um momento de inovação ao tornar os municípios, junto com o Distrito Federal, parte integrante da organização político-administrativa do Brasil e concedendo-lhe autonomia e, assim, alterando o

modelo tradicional existente de federalismo, o chamado federalismo dual, composto de dois níveis de poder.

Assim, a Constituição foi acrescida do art. 18, § 4º, que dizia na sua redação original:

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 (BRASIL, 1988).

Também devem ser mencionados os arts. 29 e 30, que são responsáveis por fortalecer a autonomia municipal. O art. 29 estabelece que os municípios devem ser regidos por lei orgânica votada e aprovada pelos membros da Câmara Municipal, artigo que, segundo Bonavides (1999), dá institucionalidade e apoio ao art. 18. Já o art. 30 da Constituição descreve as competências municipais.

A inclusão do art. 18 e seu § 4º tornou inválida a Lei Complementar 1/1967, além de não exigir que as novas cidades tivessem arrecadação própria.

4.1.1.4 Eleições de 1990 e 1994

A CNM (STRAUCH, 2018) e alguns autores como Tomio (2002), Brandt (2010) e Fernandes e Araújo (2015), que estudam a inclusão dos municípios como parte da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e acompanham todo o processo que essa inclusão gerou, argumentam que o grande *boom* de emancipações no Brasil de 1988–1996 relaciona-se com a proximidade das eleições do Governo estadual e das Assembleias Legislativas.

Desta maneira, o fato de o processo emancipacionista ficar sobre a responsabilidade da esfera estadual serviu como instrumento para conseguir votos para as eleições de 1990 e 1994. Nesse quadro, a criação de novos municípios seria a estratégia perfeita para conseguir votos, visto que tendo o apoio dos novos prefeitos e vereadores, os ditos cabos eleitorais, se tornaria mais fácil cair nas graças da população.

4.1.1.5. Emenda Constitucional 15/1996

A promulgação da Emenda Constitucional 15/1996 teve como principal objetivo frear a grande quantidade de emancipações desde a abertura do processo com a

Constituição Federal de 1988 (FERNANDES; ARAÚJO, 2015). A EC 15 deu nova redação ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal:

A criação, incorporação, 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.

Posto isto, a Emenda passa a estabelecer que o processo emancipatório deve ser feito segundo regras estabelecidas por lei federal, competência que cabia antes à esfera estadual, e alterando a escrita de “populações diretamente interessadas” por populações dos municípios envolvidas, ou seja, passando a incluir na consulta a população-mãe.

Assim, desde a aprovação dessa emenda, como não se aprovou a legislação federal regulamentadora, a criação de novos municípios no Brasil ficou restringida.

4.1.2 EVENTOS CONTEMPORÂNEOS

4.1.2.1 Eleições Municipais de 2000 e 2004

Neste tópico, o evento considerado para estudo são as eleições de 2000, que escolheriam quem ocuparia os cargos de prefeito, vice-prefeito e vereadores. As eleições municipais são posto-chave para reabertura do processo de regulamentação do art. 18, § 4º, por meio do PL 2105/1999, pela existência de uma pressão da frente parlamentar municipalista sobre os parlamentares.

Essa dependência entre os parlamentares e os prefeitos e lideranças políticas nos municípios brasileiros se resume na troca de “favores”, o que se conhece como clientelismo, pois os primeiros precisam dos segundos para terem visibilidade e apoio nas regiões ou municípios que estes são influentes. Já os prefeitos e líderes locais precisam dos parlamentares porque esses são a “ponte” que os leva diretamente aos ministros e às verbas orçamentárias. Como argumenta Bezerra (2001), o mais comum ao ler as notícias nas páginas dos órgãos da imprensa do Brasil é de parlamentares demonstrando seu interesse em obter recursos federais, o que na sua maior parte são recursos para projetos que beneficiam a região onde esse parlamentar teve uma quantidade de votos ou apoio expressivos.

Dessa forma, o objetivo principal dos parlamentares é o de divulgar a sua participação ou iniciativa em conseguir benefícios para os municípios que representam e, assim, serem elogiados e vistos com reconhecimento pela população. Bezerra (2001), diz que:

O vínculo com parlamentares e autoridades governamentais é visto como essencial para se lidar com as dificuldades burocráticas e políticas do governo, ao que está associado, por sua vez, a possibilidade de realização de uma boa administração municipal. Para o prefeito, o acesso aos ministros é ao mesmo tempo um indicador de seu prestígio e do prestígio do parlamentar que propiciou a audiência, ou seja, uma demonstração – para a população e seus concorrentes – de seu poder político e pessoal. É uma demonstração, em último caso, da força e eficácia de suas ligações.

Portanto, ao cruzar informações sobre as eleições de 2000 e 2004, é fato que houve pressão para reabertura do processo de regulamentação sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, visto que o PL 2105/1999 foi apresentado à Câmara dos Deputados em 1999, um ano antes das eleições de 2000. E, em 2000, o PL 3911 começou a tramitar na mesma Casa Legislativa com a intenção de regulamentar o mesmo artigo do PL 2105/1999. E quando observado o estabelecido na redação inicial do PL 3911/2000, o seu art. 8º estabelece que todo o procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, mesmo já feitos os estudos de viabilidade municipal e consulta plebiscitária, ficava suspenso entre a data de vigência da Lei e 1º de janeiro de 2004, mesmo ano das eleições municipais.

4.1.3 EVENTO PRINCIPAL

4.1.3.1 PL 2.105/1999

O PL 2105/1999, de autoria do Deputado Valdemar Costa Neto (PL-SP), estabelece os parâmetros mínimos para os Estudos de Viabilidade Municipal previstos no § 4º do art.18 da Constituição de 1988, como também regulamenta a mesma. O objetivo do PL é o de poder criar novos municípios com um maior controle sobre as condições econômicas, financeiras e de infraestrutura, requisito que serve também para as urbes que resultarem de fusão e incorporação. Assim, tanto os municípios novos, os fundidos como os incorporados, deveriam ser capazes de ter condições próprias de cumprir com suas atividades e com as necessidades da população, sem ter que ficar na expectativa dos repasse feito pelo Governo Federal.

O PL foi apresentado ao plenário da Câmara dos Deputados em 24 de novembro de 1999 e teve a leitura e publicação da matéria feitas no dia 25 de novembro do mesmo ano². Em 27 de novembro a Mesa da Câmara fez o despacho inicial do projeto para a CDUI (Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior) e CCJR (Comissão de Constituição, Justiça e Redação)³. A Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) encaminhou o projeto para a CDUI e a CDU (Comissão de Desenvolvimento Urbano) e definiu o Deputado Gustavo Fruet (PSDB-PR) como relator do projeto em 06 de abril de 2000. No dia 11 estabeleceu o prazo de 5 sessões para apresentação de emendas. Não foram apresentadas emendas e a CDU em 13 de julho apresentou parecer favorável do Deputado Gustavo Fruet (PSDB-PR), relator do projeto, junto com substitutivo.

O parecer apresentado pelo relator do projeto ressaltou a existência de um conjunto de proposições tramitando na casa, e da importância do assunto do PL 2105/1999. Entretanto, aponta que o PL pode percorrer o mesmo caminho da EC 15/1996 ao deixar para a legislação estadual a definição dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVM). E aponta que os parâmetros mínimos estabelecidos não são suficientes para frear o surgimento de municípios de maneira desordenada. Além disso, considerou as expressões “equipamentos sociais e de infraestrutura” subjetivas e indeterminadas. Dessa maneira, o substitutivo tinha como preocupações as de restringir o texto ao disciplinamento dos EVM, não avançando em outros aspectos estabelecidos no § 4º do art. 18, que eram foco do PL 2105/1999.

O relator ressaltou também que o assunto deve ser tratado com equidade pois, de um lado, deve evitar o crescimento desordenado de novos municípios, mas que, por outro lado, deve evitar a inviabilidade dos processos de reordenamento da divisão territorial no país. Por fim, afirmou ser importante não deixar a matéria se esgotar ao ponto de não dar espaço para que a legislação estadual estabeleça requisitos adicionais que podem ser ajustados às especificidades locais. Ademais, o substitutivo deveria observar a existência de um número mínimo de habitantes e de eleitores na área territorial, requisitos essenciais para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios. Por fim, o conteúdo dos EVM deveria abranger aspectos que compreendessem viabilidade socioambiental e urbana, econômica e política e administrativa.

² Seguindo o estabelecido no inciso II do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Em 26 de julho foi determinado prazo de 5 sessões para apresentação de emendas ao substitutivo. O substitutivo não recebeu nenhuma emenda e foi aprovado por unanimidade, e assim encaminhado à CCJR em 18 de outubro. A CCJC definiu como relator o Deputado Coriolano Sales (PMDB-BA), em 10/11/2000, e instituiu o prazo de 5 sessões para apresentação de emendas. Em 11 de dezembro de 2001, o relator, Deputado Coriolano Sales (PMDB-BA), apresentou emenda ao substitutivo por inconstitucionalidade, mas essa foi retirada de pauta em 12 de dezembro de 2001, a pedido do mesmo. No dia 06 de março de 2003, apensa-se ao PL 2105/1999 o PL 3911/2000, com o objetivo de regular o § 4º do art. 18, suspendendo todo processo de incorporação, fusão ou desmembramento até o primeiro de janeiro de 2004.

O apensado foi devolvido ao Deputado Coriolano Sales (PMDB-BA) e este apresentou parecer favorável ao PL. Depois de passar pela vista dos Deputados Alexandre Cardoso (PSB-RJ) e Fernando Coruja (PDT-SC), foi aprovado por unanimidade na CCJC e encaminhado à CCP para publicação. A CCJC designou como relator da redação final, em 03/10/2002, o Dep. Léo Alcântara (PSDB-CE) e a redação foi aprovada em 30/10/2002, e seguiu para a CCP. Após ser enviado ao Senado, o PL 3911/2000 foi desanexado do PL 2.105/99.

4.1.4 EVENTO RELACIONADO

4.1.4.1. PL 3911/2000

Como mencionado, durante a tramitação do PL 2105/99 surgiu no processo um apensado, o PL 3911/2000, que também procurava regulamentar o art. 18, § 4º, e por isso é considerado como acontecimento relacionado ao projeto.

O PL 3911/2000 é de autoria do Dep. Íris Simões (PTB-PR), e foi apresentado e lido pelo autor em 07 de dezembro de 2000. Mas a publicação inicial no Diário da Câmara dos Deputados somente foi feita em 09 de março de 2001.

No texto publicado do PL 3911/2000 no DCD, inicialmente é feita uma descrição do que constitui uma criação, incorporação, fusão e desmembramento. O capítulo II do projeto, composto desde o art. 3º até o 6º, é referente à criação de municípios. Em todos os artigos são estabelecidos os critérios para EVM, requisito fundamental para se criar uma nova urbe. Assim, é descrito que a realização de EVM deveria ser feita depois de

apresentação de interesse junto ao Executivo estadual e após votação de plebiscito. A petição inicial deveria conter a assinatura de 30% da população, os moradores da área que desejava se emancipar, e que vivessem no local há pelo menos três anos, com domicílio eleitoral pelo menos há dois anos.

Ademais, o PL 3911/2000 antecipava que no EVM seria verificado se a área envolvida tinha população não inferior ao número obtido por meio da equação ($T = M \times Q$), sendo T: número mínimo de habitantes que uma área deve ter para iniciar-se o processo de sua transformação em Município; M: a média de habitantes por Município no Estado; e por fim, Q: corresponde ao percentual da população da capital, em relação ao total da população do Estado.

Além disso, o eleitorado não poderia ser inferior a 50% da população, e o centro urbano já constituído por edificações de uso residencial, comercial ou industrial, não inferior a 100. E, deveriam ter, ao menos: rede de energia elétrica; hospital ou posto de saúde com capacidade de executar atendimento primário de saúde à população residente; rede de ensino fundamental e médio; estabelecimento para venda de combustível para abastecimento de veículos; estabelecimento que venda gás de cozinha ou gás canalizado; rede de telefone ou posto telefônico e que fossem capazes de arrecadar. O valor da arrecadação não deveria ser inferior ao obtido pela fórmula: ($P=A \times B$), em que P é o valor mínimo, em moeda nacional, que se deseja obter; A corresponde ao valor médio da arrecadação por município da unidade federada, enquanto que B, ao percentual de arrecadação da capital, em relação à arrecadação total das urbes do Estado.

Depois das informações mencionadas acima serem fornecidas pelos órgãos e entidades responsáveis, a conclusão do estudo deveria ter parecer detalhado e devidamente justificado, e ser assinada pela autoridade estadual responsável. Como também, seu parecer deveria ser publicado em jornal oficial do estado e em algum jornal diário de grande circulação estadual. Em caso de parecer favorável à criação, seria feita consulta plebiscitária pela Justiça Eleitoral direcionada ao eleitorado da urbe ou das urbes diretamente afetadas pela alteração.

Dessa maneira, se a votação no plebiscito conseguisse a maioria do apoio da ou das populações interessadas, tendo tido o comparecimento da maioria da população, o Executivo estadual apresentaria projeto de lei para criação da nova urbe. A incorporação, fusão e desmembramento de municípios deveriam observar o disposto no capítulo II e a

consulta plebiscitária abranger o eleitorado de ambos os municípios diretamente envolvidos.

Por fim, o PL suspendia o processo de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, mesmo que já feitos os Estudos de Viabilidade Municipal e a votação plebiscitária, entre o período da data de vigência da Lei e 1º de janeiro de 2004, vedado o início de quaisquer desses processos.

O projeto foi despachado pela Mesa da CD à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR)³, seguindo depois à CCP para escolha da Comissão que assumiria os cuidados do apensado.

A CCP decidiu que a CDUI é quem cuidaria do andamento do projeto, encaminhando o processo a ela em 02 de maio do mesmo ano. A designação do relator foi feita no dia 19 do mesmo mês e ano, assim foi escolhido para a função o Dep. Sérgio Novais (PSB-CE). Depois da manifestação de recebimento da designação por parte do relator, este envia parecer com intenção de aprovação da redação do PL 3911/2000, com substitutivo.

O parecer do Deputado Dep. Sérgio Novais (PSB-CE) ressaltou que a mudança na Constituição Federal de 1988, que permitiu a abertura de criação de municípios, foi responsável pelo aumento no número de urbe devido à falta de precedentes e por ser de responsabilidade do governo estadual. Assim, alterou a eficácia da Lei Complementar 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelecia parâmetros quantitativos para iniciar um processo tanto de criação como fusão, incorporação ou desmembramento. A introdução do art. 18, § 4º, causou o crescimento acelerado de municípios e por isso, foi necessário recorrer à implementação da Emenda Constitucional 15/1996.

Por essas razões, no parecer do relator consta, por um lado, ser fundamental o estabelecimento de critérios para elaboração, apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVM), de forma que o reordenamento político-territorial possa acontecer resultando em unidades sustentáveis. Mas, por outro, afirmava ser necessário atentar sobre algumas questões como, por exemplo, não desviar do foco principal da matéria que era disciplinar os EVM. Com isso, o relator argumentava que deveriam ser

³ Segundo o previsto no art. 24, inciso II do RICD.

evitadas disposições adicionais, objeto da lei complementar referida no § 4º do art. 18 da Constituição.

Além disso, não ser necessária a suspensão dos processos em andamento até a data de 1º de janeiro de 2004, pois a questão dos prazos dizia respeito à lei complementar.

Outro aspecto mencionado pelo relator é o da proposta focar na parte de criação, sem considerar que, para a incorporação, fusão e desmembramento, são estabelecidos os mesmos critérios de criação, respaldados constitucionalmente. E, o principal problema apontado no relatório, eram os critérios para verificação da viabilidade municipal (pela fórmula $T = M \times Q$), na exigência de natureza urbanística, estabelecido um número mínimo de edificações e, por fim, o método de cálculo de arrecadação, que também se utiliza de fórmula, ($P = A \times B$).

O critério de viabilidade municipal pela fórmula ($T = M \times Q$), ao ser aplicado a estados das cinco regiões, mostraram discrepância nos resultados, pois esse cálculo pode levar alguns estados a exigirem um valor muito alto para constituir as novas urbes, pela forte concentração da população nas capitais, se comparada a estados com rede urbana equilibrada, ou exigir um número muito baixo, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Valores para viabilidade municipal

ESTADO	POP. ESTADO	POP. CAPITAL	QUANT. MUNICÍPIOS	“M”	“Q”	POP. UN. EXIGIDA
Amazonas	2.389.279	1.157.357	62	38.537	0,48	18.498
Pará	5.510.849	1.144.312	128	43.054	0,21	9.041
Roraima	247.131	165.518	8	30.871	0,67	20.697
Bahia	12.541.745	2.211.513	415	30.221	0,18	5.440
Ceará	6.809.794	1.965.513	184	37.010	0,29	10.733
Sergipe	1.624.175	428.194	75	21.656	0,26	5.631
Minas Gerais	16.673.097	2.091.448	756	22.054	0,13	2.867
São Paulo	34.120.886	9.639.436	625	54.599	0,29	15.832
Paraná	9.003.804	1.476.253	371	24.269	0,18	3.883
Sta. Catarina	4.875.244	271.281	260	18.751	0,06	1.125

Goiás	4.515.868	1.004.098	232	19.465	0,22	4.282
Mato Grosso do Sul	1.927.834	600.069	77	25.037	0,31	7.761

Fonte: Câmara dos Deputados.

Ao observar a tabela, é possível perceber que Roraima e Amazonas exigiriam um quantitativo populacional alto, se comparados aos estados de Santa Catarina e Paraná. E Minas representa o caso em que o número populacional seria muito pequeno, considerando que é o estado com o maior número de municípios criados. Portanto, a equação não levaria em conta a maneira como é feita a distribuição do FPM e causaria problemas ainda maiores, segundo apontado pelo relator.

Já a definição de uma quantidade de 100 edificações para nova urbe é tida como absurda pelo relator, ainda que fosse exigido um quantitativo populacional diferente em cada caso, além das exigências de serviços públicos virem a ser um impasse também. No caso do potencial de arrecadação, a fórmula para o cálculo levaria a uma exigência alta da arrecadação em estados nos quais a atividade econômica se centrasse nas capitais, enquanto que a arrecadação em outros casos poderia ser mais equilibrada pela atividade econômica ser mais distribuída.

Em virtude dos fatos levantados, o parecer apresentou substitutivo, que procurava sanar os problemas citados. Nessa linha, o substitutivo passava a limitar o texto à regulação dos EVM, nos termos constitucionais; definir os critérios populacionais levando em consideração as particularidades de cada região brasileira; definir as exigências urbanísticas proporcionalmente ao número mínimo de habitantes fixados; avaliar o potencial de arrecadação com base na diferença entre as estimativas de receita e de despesa da nova urbe; e, por fim, detalhar melhor os casos de incorporação, fusão e desmembramento.

Logo depois, foi aberto prazo para emendas ao substitutivo, mas após cinco sessões nenhuma emenda foi apresentada. Após aprovação do parecer, o processo foi direcionado pela CDU para a CCJR e encaminhado para publicação. Na CCJR, o Dep. Edir Oliveira (PTB-RS) foi definido como relator em 30 de agosto de 2001 e, em 06 de março de 2002, apensa-se o substitutivo ao PL 2105/1999. No dia 09 de setembro do

2002, o PL3911/2000 foi recebido na CCP, apensado ao PL 2105/1999, e direcionado para a CCJC.

A última circulação do projeto é em novembro de 2002, quando se desapensa do PL2105/1999 e foi arquivado⁴.

4.1.5 EVENTO POSTERIOR

4.1.5.1 Veto ao PL 2105/1999

Neste tópico, cabe análise do veto presidencial total ao PL 2105/1999, por ser um evento que resultou da tramitação do evento principal. O teor do projeto foi vetado totalmente pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 03 de abril de 2003⁵, depois de consulta ao Ministério da Justiça, deferindo como justificativa ao veto a sua inconstitucionalidade. Na mensagem enviada ao Presidente do Senado, diz que o a interpretação conferida ao artigo 18, § 4º, pelo Projeto de Lei por ato da administração, admite a necessidade de que sejam necessárias duas leis, uma ordinária e outra complementar, para o tratamento de temas afins contidos no mesmo dispositivo constitucional. Contudo, a posição do STF foi no sentido de requerer lei complementar.

Seguindo o estabelecido no art. 66 da Constituição Federal, as razões do veto foram comunicadas ao Presidente do Senado Federal no prazo de 48 horas. Após a comunicação ao Presidente do Senado Federal, é formada comissão mista, seguindo o estabelecido no § 4º do art. 66 da Constituição⁶, para apreciação conjunta da Câmara e do Senado pelas razões que levaram ao veto. A comissão foi integrada pelos senadores: Osmar Dias (PDT-PR), Eduardo Suplicy (PT-SP), João Alberto Souza (PMDB-MA) e Patrícia Saboya Gomes (PPS-CE) e, pelos deputados Ary Vanazzi (PT-RS), Gustavo Fruet (PSDB-PR), Ney Lopes (PFL-RN) e Roberto Magalhães (PSDB-PE).

Em maio de 2004, ocorreu uma discussão em turno único do Veto Presidencial ao projeto, e após a apuração dos votos no dia 26, foi mantido o Veto Presidencial. O § 4º do art. 18 permaneceu sem regulamentação.

⁴ Nos termos do art. 163, em combinação ao artigo 164, § 4º do RICD.

⁵ De acordo com o art. 66, § 1º, da Constituição Federal.

⁶ Art. 66. § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

4.2 PLS COMPLEMENTAR 98/2002

O objetivo do PLS Complementar 98/2002 é o de regulamentar o procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios e dá outras providências ao artigo 18, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

Para compreensão da regulamentação proposta no PLS 98/2002, será avaliado o Veto ao PL 2105/1999, que é o evento anterior. As eleições municipais de 2004 são o evento contemporâneo. Como acontecimento relacionado, são avaliados o PLS Complementar 184/2002, o PLS Complementar 503/2003 e as eleições presidenciais de 2002 e, como acontecimento posterior, o Veto Presidencial a esse projeto e a Lei 11.107, de 2005.

4.2.1. EVENTO ANTERIOR

4.2.1.1 Veto ao PL 2.105/1999

A abertura do processo regulatório do PLS 98/2002 é resultado do Veto do Executivo ao PL 2105/1999, acima descrito. O Veto Presidencial impediu a regulamentação do art.18, § 4º, argumentando a inconstitucionalidade do projeto.

A justificativa de inconstitucionalidade foi embasada. No debate sobre o referido dispositivo constitucional exigir uma lei federal complementar e uma lei ordinária, ou se deve ser regulamentado necessariamente por lei complementar. Prevaleceu a segunda opção, afastando-se o PL 2105/1999.

4.2.2. EVENTO CONTEMPORÂNEO

4.2.2.1 Eleições Municipais de 2004

A reabertura das negociações de regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição no ano de 2002 beneficiariam diretamente as eleições municipais de 2004, pois permitiria que novos municípios fossem criados e, dessa maneira, beneficiaria famílias de nome, lideranças locais e o governo com poder, reconhecimento e apoio político. A regulamentação desse artigo seria o resultado da busca incessante de parlamentares de mostrar serviço nas regiões que os beneficiam com apoio, prestígio e votos, além de

darem aos políticos municipais consagrados e aos novos a chance de conseguirem alcançar um cargo ou permanecer neles.

4.2.3 EVENTO PRINCIPAL

4.2.3.1. PLS Complementar 98/2002

O PLS Complementar 98/2002, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti (PPS-RR), foi protocolado no Diário do Senado Federal em 23 de abril de 2002 e destinado à CCJ.

O texto do projeto de Lei Complementar previa que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios far-se-iam por lei estadual, e dependeriam de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações envolvidas, após resultado dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da Lei Complementar.

É considerado no texto da proposta como criação de municípios: a emancipação de área municipal preexistente, dessa maneira originando novo município. Por incorporação, compreende-se a integração de município a outro, ambos preexistentes, perdendo personalidade o município que foi incorporado. No caso de fusão e desmembramento, o primeiro diz respeito à união de dois ou mais municípios preexistentes, assim dando origem a novo município. O segundo, trata da separação de área de município preexistente para se integrar a outro, sendo este também preexistente.

Adiante, a redação do projeto estatui os procedimentos para se criar, incorporar, fundir e desmembrar municípios, além de especificar a necessidade de vedar a instalação de qualquer dos procedimentos acima, a partir de um ano da data prevista para a realização simultânea das eleições municipais, até a data de posse dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. Essa regra serve também para os procedimentos que já estiverem em tramitação. Além disso, propõe que os EVM se preocupem em abranger também os aspectos geográficos, econômicos, sociais e administrativos. Dispõe que os limites territoriais resultantes de qualquer desses procedimentos preservem a continuidade territorial e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano. Por fim, prevê que a escolha do executivo e do legislativo seguirá o acordado no art. 29, I, da Constituição Federal, e que a instalação dos municípios dar-se-á pela posse dos candidatos eleitos.

Apesar do projeto ter sido dado como recebido pela comissão um dia após o envio pelo Plenário, a designação de relator só aconteceu no mês de maio, definindo assim a Senadora Marluce Pinto (PMDB-RO) como relatora do PL⁷.

Por conta do ano de 2002 ser ano de eleições presidenciais e por consequência o final da legislatura dos senadores que conseguiram vaga no pleito de 1998, a CCJ, atendendo o disposto no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF)⁸ arquivou o projeto em janeiro de 2003. Mas, nos termos regimentais, a Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado permitiu a continuidade da tramitação do PLS Complementar, sob a responsabilidade da CCJ, alguns dias depois (art. 332, inciso III, do RISF, que concede a continuidade de proposições tramitarem se tiverem sido apresentadas por senadores em último ano de seu mandato).

Após recebimento do projeto pela CCJ, a matéria aguardou a definição de relator, que só aconteceu em março. Foi designado como relator o Senador José Maranhão (PMDB-PB). O relatório do Senador, com voto favorável ao Projeto, foi recebido em junho e em dezembro encaminhado à Secretaria-Geral da Mesa, atendendo à solicitação 242/2003, com a finalidade de atender requerimento de tramitação conjunta. A matéria é enviada ao Plenário e logo depois é feita a leitura do Requerimento 1586/2003, do

⁷ Seguindo o estabelecido no art. 84, § 2º, III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

⁸ Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto:

I – as originárias da Câmara ou por ela revisadas;

II – as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos;

III – as apresentadas por Senadores no último ano de mandato;

IV – as com parecer favorável das comissões;

V – as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49);

VI – as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const. Art.52);

VII – pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001).

§ 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontra em tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado.

§ 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente.

Senador Sibá Machado (PT-AC), que solicitou a tramitação em conjunto da matéria com o PLS Complementar 503/2003, segundo os termos do art. 258⁹ do RISF.

O agendamento do Requerimento 1.586/2003 para a Ordem do Dia foi feito para 04 de março de 2004, para depois ocorrerem dois agendamentos da transferência para a Ordem do Dia da sessão deliberativa e um para a Ordem do Dia de Sessão Ordinária. Logo depois, a votação foi adiada por conta de duas Medidas Provisórias. O requerimento só foi incluído na Ordem do Dia da Sessão Deliberativa em junho.

Depois de aprovado o requerimento, o PLS Complementar 98/2002 passa a tramitar em conjunto com o PLS 503/2003, também complementar. A relatoria do processo foi distribuída novamente ao Senador José Maranhão. O relatório do Senador foi recebido em setembro de 2005, com voto pela aprovação do PLS Complementar 503/2003 e rejeição do PLS Complementar 98/2002.

O processo foi encaminhado à Secretaria-Geral da Mesa, para atendimento do estabelecido no art. 332 do RISF e no Ato 97, de 2002. Assim, o PLS Complementar 98/2002 continuou a tramitar, em conjunto com o PLS Complementar 503/2003.

A matéria foi incluída na Pauta ainda em 2007 e, em 2008, a Comissão aprovou novo requerimento, de iniciativa dos Senadores Sibá Machado (PT-AC) e Flexa Ribeiro (PMDB-PA), pedindo a solicitação de tramitação conjunta das seguintes proposições: PLS 96/2008, PLS 503/2003, PLS 98/2002 e PLS 60/2008, todos complementares, seguindo os termos que estabelecem a tramitação conjunta de matérias que tratem da mesma regulação.

Além do pedido do Requerimento, a Secretaria-Geral da Mesa recebeu ofício da Presidência do Senado Federal para retirada do PLS Complementar 503/2003 de pauta. Porém, 2 dias depois do pedido de retirada da matéria, o Senador Sibá Machado (PT-AC) voltou atrás na sua decisão e decidiu pela permanência do projeto.

⁹ Art.258. Havendo em curso no Senado duas ou mais proposições regulando a mesma matéria, é lícito promover sua tramitação em conjunto a partir de requerimento de comissão ou de Senador, mediante deliberação da Mesa, salvo as que já foram objeto de parecer aprovado em comissão ou que constem da Ordem do Dia. Parágrafo único. Os requerimentos de tramitação conjunta de matérias que já constem da Ordem do Dia ou que tenham parecer aprovado em comissão serão submetidos à deliberação do Plenário.

Foi aprovado requerimento para tramitação conjunta dos quatro referidos projetos e a matéria foi encaminhada à CCJ para designação de novo relator. O novo relator da matéria foi o Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), que votou pela aprovação do PLS Complementar 98/2002, na forma de substitutivo de sua autoria, e pela rejeição dos PLS Complementar 503/2003, 60 e 96 de 2008. Em reunião ordinária no mês de agosto, foi concedida pela Presidência vista coletiva, nos termos do regimento. No prazo de cinco sessões são enviadas ao relator, Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), duas emendas ao texto do substitutivo ao PLS Complementar 98/2002.

A emenda 1 do Senador Flexa Ribeiro (PMDB-PA) trazia alteração no art. 14, para que a população e o eleitorado exigidos como requisitos para admitir requerimento de criação de município fossem ser estimados, pois os dados coletados pelo IBGE são, normalmente, da quantidade total de habitantes do município de origem. Assim, os dados devem ser estimados. Além dessa mudança, acrescentava um § 1º, redefinindo o Parágrafo Único para Parágrafo Segundo, determinando que, em caso de perda, para o município de origem, dos requisitos estabelecidos no art. 14, não seria permitida a criação de município.

Já a Emenda 2, de autoria do Senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG), alterava o quantitativo mínimo de habitantes por região que são exigidos para admissão do requerimento para criar município, nos termos do inciso I do art.14. Com isso, as regiões centro-oeste e nordeste, que antes precisavam de 10 mil habitantes, passam a necessitar apenas de 6 mil habitantes. No caso das regiões sul e sudeste, passam de 15 mil para 7 mil habitantes. E, por fim, acrescentava 2 incisos para estabelecer que a distância entre a área que se emancipa e o município mãe deveria ser de no mínimo 200 quilômetros. Também exigia no mínimo 20 quilômetros da sede urbana do município mãe, contados de perímetro urbano à perímetro urbano.

Observado o disposto nas duas Emendas, a comissão acabou por acolher a emenda 1, considerando que a sua redação tornava mais clara a exigência de não ser criado nenhum município em caso da perda dos requisitos previstos. Entretanto, a alteração para que o número referente a população e eleitorado seja estimada não foi aceita, por ser previsto no Parágrafo Único do art. 14 que o IBGE forneceria as informações acerca dos dados exigidos. Sendo assim, seria responsabilidade desse órgão definir se os dados colhidos são censitários ou estimados.

Já a emenda 2 não teve nenhuma das suas alterações acolhidas pela comissão. Argumentou-se que o número mínimo de habitantes estabelecido no Substitutivo desse Projeto para as cinco regiões brasileiras teve como principal objetivo as diferenças regionais na distribuição da população pelos municípios brasileiros, além de prever requisitos compatíveis com os objetivos da EC 15/1996. A redução do número estabelecido poderia levar ao incentivo desenfreado de municípios, como aconteceu no período anterior à EC 15/1996. Em relação à distância de 200 quilômetros para criar município, como a distância de 20 quilômetros da sede urbana do município de origem, não foi aceita por não poder ser aplicada a todo o país, devido às realidades locais divergirem. Poderiam ser apresentadas repercussões muito grandes em algumas localidades, caso das regiões sul e sudeste e, por outro lado, muito pequenas para a região norte.

Além das emendas 1 e 2, algumas sugestões feitas pela Liderança do Governo foram incorporadas ao Substitutivo. Entre elas, o aperfeiçoamento das definições de criação, incorporação, fusão e desmembramento, definidos no art. 4º; transferência para o art. 15, sobre Estudo de Viabilidade Municipal, das condições previstas no art. 14 para apresentação de requerimento de criação de municípios; revisão das informações que compõem o texto dos EVM, previsto no art. 15; alteração ou supressão nos arts. 20, 21 e 23, para determinar obrigatoriedade de submeter às Câmaras Municipais os requisitos de incorporação e fusão. Além disso, a revisão da redação dos arts. 22 e 26 e da regra de transição definida no art. 29.

Após aceito o pedido para tramitação em caráter de urgência e parecer favorável à matéria com a emenda 1, abriu-se o prazo de 5 sessões para recebimento de emendas. O texto recebeu um total de 6 emendas. Dessas, apenas as emendas 2 a 5 são ao projeto, e as outras duas, por serem ao substitutivo apresentado pela CCJ, foram enviadas a seus autores. As emendas 2, 3 e 5 tratam da inclusão de requisitos para o Estudo de Viabilidade Municipal; a emenda 4 trata de inclusão de texto que convalidava os atos de criação, incorporação, fusão, desmembramento e instalação dos municípios que tiveram realizado procedimento entre 13 de setembro de 1996 e 31 de dezembro de 2007.

O parecer do relator Tasso Jereissati (PSDB-CE) sobre as emendas é aprovado em Reunião Ordinária. O relatório do Senador passa a constituir parecer da CCJ, pela aceitação das emendas 3-PLEN e 4-PLEN, com Subemenda, e contrário às emendas 2-PLEN e 5-PLEN. Quando o projeto volta ao plenário, foi feito requerimento para

desapensamento do PLS Complementar 503/2003, voltando a tramitar sozinho. Foi também aprovada a redação final do projeto, e enviada à Câmara dos Deputados para revisão.

4.2.3. EVENTO RELACIONADO

4.2.3.1. Eleições de 2002

O ano de 2002 é marcado pela ocasião das eleições presidenciais, momento em que são renovados os cargos de Presidente, Governadores, Senadores e Deputados, federais e estaduais, ano também de abertura do PLS Complementar 98/2002. Considerando que eleições sempre representam o momento em que aqueles que estão no poder buscam sua reeleição, a apresentação do projeto no mesmo ano se relaciona ao uso que os políticos fazem das instituições para se favorecerem. Ou seja, todo político que tem uma carreira política e quer permanecer nela, se vale das instituições para continuarem na política e serem reeleitos.

4.2.3.2. PLS Complementar 503/2003

O PLS Complementar 503 de 2003, de autoria do Senador Sibá Machado (PT-AC), tem como função regulamentar o § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Essa matéria tem o entendimento de que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios devem ser feitos por lei estadual e dependerão de consulta plebiscitária às populações dos municípios envolvidos, em face da divulgação dos respectivos Estudos de Viabilidade Municipal.

A matéria chegou ao Plenário em dezembro de 2003 e, enquanto aguardava a abertura do prazo de apresentação de emendas e a distribuição a alguma comissão, foi encaminhada à Secretaria-Geral da Mesa para acatar pedido de solicitação de requerimento de tramitação conjunta. O requerimento feito pelo autor do projeto foi aprovado em 2004 e o PLS Complementar 503/2003 passou tramitar junto ao PLS Complementar 98/2002, como anteriormente explicado, tendo como razão a regulação de mesmo dispositivo.

O relator designado para relatoria da matéria foi o Senador José Maranhão (PMDB-PB), da CCJ, que enviou relatório com voto favorável ao seu conteúdo e contrário ao conteúdo do PLS Complementar 98/2002. Entretanto, no ano de 2007, o

projeto voltou à Secretaria-Geral da Mesa para cumprimento do disposto no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (final da 52ª Legislatura). Voltou a tramitar pelo mesmo dispositivo e nos termos do Ato 97/2002. Outras matérias acabaram por vir a tramitar junto com essas proposições legislativas, como acima referido (PLS Complementares 60 e 96 de 2008).

O Senador Sibá Machado (PT-AC) pediu a retirada definitiva do projeto, mas acabou desistindo e a tramitação prosseguiu. Tendo voltado à CCJ, depois de todos os procedimentos anteriores, foi designado novo relator, desta vez o Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE). O relator votou pela rejeição do PLS 503/2002, foi favorável apenas ao PLS Complementar 98/2002. O Senador Romero Jucá (PMDB-RR) protocolou pedido de dispensamento do PLS 503, de 2003, quando o PLS 98 foi enviado para revisão final da sua redação na Câmara dos Deputados.

Por fim, o projeto foi dispensado e enviado à CCJ. Como relator da matéria, foi escolhido novamente o Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), mas foi devolvida pelo relator dois meses depois. O último estado desse processo foi de arquivamento em 2011, nos termos do art. 332 do RISF.

4.2.3.3. PLS Complementar 184/2002

O PLS Complementar 184/2002, cujo autor é o Senador Chico Sartori (PSDB-RO), prevê a regulamentação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, no que se refere ao período de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. O texto do projeto dispõe que os procedimentos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período de tempo determinado por essa lei complementar. O início dos procedimentos de tramitação das ações para criar, incorporar, fundir e desmembrar, segundo o texto, deveriam ser feitos entre o período de tempo compreendido entre a posse dos prefeitos e dez meses antes da data das eleições municipais, seguindo as regras do art. 29, III, da Constituição.

Além disso, ficava vedada a tramitação de qualquer desses procedimentos a partir de dez meses da data prevista de realização de eleições municipais até a posse dos prefeitos eleitos. Em casos de terem sido iniciados procedimentos nesse período, o procedimento ficaria suspenso.

O andamento do PLS Complementar 184 começou 2002. O plenário enviou a matéria para a CCJ, que designou o Senador Jefferson Péres (PDT-AM) como relator.

Lido o relatório do relator em reunião da Comissão, a Presidência atendeu ao pedido de vista do Senador Olivir Gabardo (PSDB-PR), seguindo os termos do RISF. O Senador Gabardo devolveu o projeto à Comissão, com voto em separado e favorável. Em nova reunião da Comissão, o relator, Senador Jefferson Péres (PDT-AM), reformulou seu voto, o que resultou na aprovação da matéria. Feita a leitura do parecer no plenário, abriu-se prazo para recebimento de emendas. Não tendo sido apresentadas emendas, a matéria foi encaminhada para inclusão na Ordem do Dia, mas teve a inclusão adiada em consequência da necessidade de aguardar a desobstrução da pauta por conta da discórdia na apreciação de Medidas Provisórias.

A matéria foi incluída na Ordem do Dia e no mês de maio de 2003 foi aprovado o conteúdo do projeto com 62 votos. A redação final foi mandada para a Secretaria-Geral da Mesa, revisada e transmitida para o Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados para revisão, nos preceitos do art. 65 da Constituição Federal¹⁰.

A matéria foi encaminhada ao plenário da Câmara dos Deputados para apreciação. Definida a aprovação na Câmara, foi enviada para sanção do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

4.2.4. EVENTO POSTERIOR

4.2.4.1. Veto ao PLS Complementar 184/2002

A redação final do PLS Complementar 184/2002, vinda do Senado Federal, e enviada pela Câmara dos Deputados para sanção pelo Presidente Lula, foi vetada na sua integralidade em julho de 2003. O Presidente Lula fez consulta ao Ministério da Justiça e deferiu o veto, nos termos do § 1º do art. 66, da Constituição Federal, por entender que o Projeto de Lei do Senado era inconstitucional e contrário ao interesse público.

¹⁰ Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo Único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

A justificativa versa sobre a redação dada ao art. 2º da proposição, que daria margem a aplicações erradas do dispositivo, pois estabelecia que o prazo de tramitação dos procedimentos para criação, incorporação, fusão e desmembramento deveria acontecer no período entre a posse dos prefeitos e 10 meses antes da data das eleições municipais. O dispositivo não dispunha de maneira precisa que o não incluía apenas o termo inicial, como também os trâmites do referido procedimento.

O veto alegou também que a matéria não era disciplinada de maneira clara, em razão da redação conferida no seguinte trecho: “e dez meses da data prevista para a realização das eleições municipais”, o que deixava, no entendimento do Ministério da Justiça, para o aplicador da lei pressupor que o período de trâmite dos procedimentos em análise vai da posse dos prefeitos até dez meses antes da data estabelecida para ocorrência das eleições municipais. Tal interpretação poderia levar a falta de segurança jurídica na interpretação da norma proposta. Portanto, foi vetado por não dispor da necessária precisão e clareza almejados pela Emenda Constitucional 15/1996.

Consultado também o Ministério das Cidades, este se pronunciou e esclareceu que, com a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a fazer parte da estrutura federativa do país, como acordado nos artigos 1º e 18. Sua autonomia passou a ser reconhecida pela própria Lei Fundamental. Assim, a instituição de municípios é de interesse não só do Estado-membro, mas também do Estado federal.

Dessa maneira, segundo o ministério, as normas do PLS Complementar 184/2002 não poderiam se limitar apenas a definir o período para procedimentos de criação, incorporação, fusão e desmembramento, pois feririam a razão da existência da EC 15/1996, que modificou a extinta redação do § 4º do art. 18, justamente no que dava responsabilidade aos estados-membros de estabelecer os requisitos para criação de municípios. Encerram a argumentação considerando não ser adequado que se mantivesse congelado o processo de criação de municípios, mas afirmando que não se poderia também privar a federação de regras mínimas que transmitissem orientação correta a esse processo.

Seguindo os procedimentos legais, previsto no art. 66, é formada Comissão Mista para avaliação do veto presidencial. Fizeram parte da Comissão Mista os seguintes parlamentares: Jefferson Péres (PDT-AM), Romero Jucá (PMDB-RR), Eduardo Suplicy (PT-SP) e João Batista Motta (PPS-ES), Senadores, e José Eduardo Cardozo (PT-SP),

Vilmar Rocha (PFL-GO), Marinha Raupp (PMDB-RO) e André Zacharow (PDT-PR), Deputados. A Comissão não foi instalada por falta de quórum e, esgotado o prazo estabelecido pelo regimento, sem qualquer apresentação de relatório por parte da Comissão Mista, foi enviado o veto pra confecção dos avulsos.

O Deputado Marcio Reinaldo Moreira (PPB-MG) solicitou apoio para derrubar o veto, enquanto que no Senado se procedida à respectiva votação do veto. No mês de junho do ano de 2004, o Senado enviou mensagens à Câmara dos Deputados e à Casa Civil, para comunicar a decisão por manter o veto ao projeto.

4.2.4.2. Veto ao PLS Complementar nº 98/2002

Ao ser revisada a redação final do PLS Complementar 98/2002 pela Câmara dos Deputados, manteve-se o conteúdo e o processo foi encaminhado para sanção pelo Executivo. Feita a revisão da matéria, o PLS Complementar 98/2002 foi vetado na sua integralidade pela Presidente da República, Dilma Rousseff, com justificativa de que a regulamentação resultaria no aumento de gastos com a manutenção de estrutura administrativa e representativa.

As razões do veto, enviadas ao Presidente do Senado Federal, seguindo o § 1º do art. 66 da Constituição, contam com consulta da Presidente Dilma ao Ministério da Fazenda. Dessa forma, a interpretação do Ministério sobre a redação do projeto foi de que resultaria em aumento expressivo nas despesas com a manutenção da estrutura administrativa e representativa dos municípios no país. Além disso, o aumento das despesas não viria acompanhado de receitas equivalentes.

Dessa forma, o impacto seria negativo em relação à sustentabilidade fiscal e à estabilidade macroeconômica, bem como afetaria negativamente a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), assim afetando diretamente os municípios menores e com maior dificuldade financeira.

Apresentadas as razões do veto, o Congresso Nacional instala procedimento para criar Comissão Mista e apreciar as justificativas. A Comissão contou com os Senadores Valdir Raupp (PSDB/GO), Wellington Dias (PT/PI), Cyro Miranda (PSDB/GO), Gim (PTB/DF) e Vicentinho Alves (SDD/TO), além dos Deputados José Guimarães (PT/CE),

Manoel Junior (PMDB/PB), Wandenkolk Gonçalves (PSDB/PA), Edson Pimenta (PSD/BA) e Isaias Silvestre (PSB/MG).

Avaliada as razões do veto pela Comissão Mista, a Presidência avisou o plenário que a conclusão da votação foi por manter o Veto Presidencial.

4.2.4.3. Lei 11.107, de 2005

Como os últimos projetos que buscaram a regulamentação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal haviam sido vetados totalmente, o Executivo entendeu que o melhor caminho a ser tomado para “solucionar” a falta de regulamentação acerca da criação de municípios seria a de incentivar a adoção de consórcios públicos. Dessa maneira, passou a vigorar a Lei 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos.

Essa lei aborda normas gerais que União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem seguir para contratar consórcios públicos. Diz o § 1º do art. 1º da referida lei que a função do consórcio público é o de constituir associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. A lei diz que a responsabilidade de determinar os objetivos dos consórcios públicos é dos entes da federação que se consorciarem, atentando-se aos limites constitucionais. Os consórcios públicos serão feitos por meio de contrato, seguindo os protocolos prévios.

Ademais, o Chefe do Poder Executivo do ente federado consorciado é o representante responsável pelos consórcios públicos, e por isso está sujeito a fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas.

Os consórcios públicos são, na mais simples explicação, um instrumento para ajudar os entes federados a conseguir resolver, muitas vezes, as dificuldades políticas e administrativas, principalmente no que se refere às políticas públicas. Apesar de conseguirem minimizar crises enfrentadas pelos municípios, os consórcios não substituem a necessidade de disciplina concreta sobre os processos previstos no § 4º do art. 18 da Constituição.

4.3 PLS COMPLEMENTAR 104/2014

O evento principal a ser estudado é o PLS Complementar 104/2014, que tinha o propósito de regulamentar a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Brasil.

Para compreensão da abertura desse projeto, será levado em consideração, como eventos anteriores, o Veto Presidencial ao PLS Complementar 98/2002 e a Emenda Constitucional 57/2008. Como acontecimento contemporâneo, a instalação de cinco municípios em 2013. Como ocorrência relacionada, o PLS Complementar 395/2014. E, como episódio posterior, as razões do Veto à sua matéria e as especulações de reabertura das discussões sobre a regulamentação do tema no ano de 2018, ano também das eleições presidenciais.

4.3.1. EVENTOS ANTERIORES

4.3.1.1. Veto ao PLS Complementar 98/2002

O veto dado ao PLS Complementar 98/2002 culminou no congelamento da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, regidos pelo § 4º do art. 18 da Constituição. O que chama mais atenção para esse veto é que, quando estava sendo apurado pela Comissão Mista em 2014, o PLS Complementar 104/2014, que também é de autoria do Senador Morazildo Cavalcanti (PFL-RR), buscou corrigir as razões que levaram o PLS Complementar 98/2002 a ter sua matéria vetada.

A atitude do Executivo depois do veto foi de procurar um dispositivo que substituísse a falta de regulamentação desses procedimentos. Assim, a alternativa dada após o veto foi a promulgação da Lei 11.107 de 2005, a Lei dos Consórcios Públicos, como explicado anteriormente. Entretanto, a lei é apenas uma alternativa encontrada para minimizar os problemas políticos-administrativos dos municípios. Mesmo que apresente bons resultados, não tem a mesma função que a regulação do parágrafo teria. Desta maneira, em 2008 foi preciso o estabelecimento da Emenda Constitucional 57, para convalidar alguns procedimentos inacabados de criação de novos municípios. Portanto, os vetos apenas adiariam novo projeto de regulação do § 4º do art. 18 da Constituição, que até hoje ainda necessita ser regulamentado.

4.3.1.2. Emenda Constitucional 57, de 2008

Devido à falta de regulamentação do § 4º, art. 18 da Constituição, como também da falta da edição da lei complementar federal que estatui o período desses procedimentos, ocorreram algumas disputas judiciais com processos de criação de municípios que estavam em curso.

O resultado dessas disputas foi a aprovação da Emenda Constitucional 57 pelo Congresso Nacional, que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo estado a época de sua criação (BRASIL, 2008).

4.3.2. EVENTO CONTEMPORÂNEO

4.3.2.1. Instalação de 5 Municípios em 2013

O ano de 2013 começou com a instalação de cinco novos municípios, sendo eles: Mojuí dos Campos (Pará), Pinto bandeira (RS), Paraíso das Águas (MS) e Pescaria Brava e Balneário Rincão em Santa Catarina. Esses 5 municípios têm muito em comum, visto que todos são resultado de desmembramento. Os seus requerimentos para desmembramentos tinham sido apresentados, em alguns casos, há quase 15 anos. Posto isso, alguns desses requerimentos foram apresentados ainda em 1996, antes da promulgação da Emenda Constitucional 15/1996. Só foram convalidados, contudo, depois da Emenda Constitucional 57, de 2008.

Mesmo com a convalidação da EC 57/2008, houve uma longa disputa judicial para que de fato esses distritos fossem emancipados. É o caso de Pinto Bandeira, que era distrito de Bento Gonçalves e em 1996 foi emancipado mediante lei da Assembleia Legislativa que criou o município, mas teve sua emancipação invalidada pelo Tribunal de Justiça. Mesmo a lei tendo sofrido alteração que deu novamente o *status* municipal a Pinto Bandeira, a unidade foi novamente anexada a Bento Gonçalves por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). A sua emancipação só foi realmente reconhecida em julho de 2010, por meio de petição legislativa gaúcha que foi enviada ao STF e acolhida pela ministra Carmem Lúcia.

Dito isto, essas 5 novas cidades, depois de um processo longo para conseguirem se desmembrar, passaram a ter autonomia, como também fazer o Brasil chegar ao número de 5.570 municípios¹¹.

Tabela 2: Projeção do número de municípios de 1980-2013

1980	1991	2000	2010	2013
3.991	4.491	5.507	5.565	5.570

Fonte: Dados retirados do site do IBGE¹².

4.3.3. EVENTO PRINCIPAL

4.3.3.1. PLS Complementar 104/2014

A análise desse tópico será sobre o PLS nº 104/2014 de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR), que tem como proposta a regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

A análise desse projeto se faz ainda mais relevante por sua redação ter tido origem no PLS Complementar 98/2002. O autor do PLS Complementar 104/2014, Senador Morazildo Cavalcanti (PFL-RR), que também foi o autor do PLS Complementar 98/2013, buscou uma proposição capaz de solucionar o conteúdo considerado inadequado pelo Executivo no PLS Complementar 98/2002, que acabou por levar ao veto total de sua redação.

O novo texto trouxe um aumento na quantidade de habitantes necessária para criação de município, levando em conta a densidade populacional de cada região. Nesse caso, a região norte que antes necessitava de 6 mil habitantes, passa a precisar de 5 mil. A região Centro-Oeste passa de 6 para 6,5 mil habitantes, enquanto que a região Nordeste que antes precisava de 8 mil habitantes, passa a requerer 8,5 mil habitantes. E as regiões Sul e Sudeste de 12 para 15 mil.

¹¹ Número disponibilizado pelo IBGE. A quantidade e o nome de todos os municípios podem ser encontrados no seguinte link: <https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N6>.

¹² A tabela foi adaptada pela autora, pois a tabela fornecida pelo IBGE só tem a projeção de municípios até 2010.

Ademais, são estabelecidas condições que impulsionem a fusão e incorporação. Essa estratégia visa dar solução aos problemas enfrentados pelas unidades que tenham baixa capacidade econômica, tendo como saída se consolidarem em unidades de maior extensão e, como consequência, capazes de se manter economicamente. Para concretização desses procedimentos, o número de assinaturas necessárias para entrada de requerimento passa a ser de 3% da população dos municípios envolvidos e não mais 10%. Isso se dá dessa forma porque os atos de fusão e incorporação são distintos dos de criação e desmembramento, que envolvem apenas os habitantes da unidade que pretende se emancipar ou desmembrar.

Outros estímulos buscados para fusão e incorporação são o de evitar a perda das receitas, apenas por um certo período, decorrentes da aglutinação de municípios. O projeto previa que, no período de 12 anos depois de fundidos ou incorporados, os municípios já com *status* próprio continuassem a receber o FPM como se ainda estivessem separados. Essa é uma medida que busca resultados a longo prazo, pois daria ao município tempo de se consolidar e estabilizar de maneira que venha a ajustar suas responsabilidades e, depois de terminado o prazo de 12 anos, ter um repasse menor no FPM. Quanto aos Estudos de Viabilidade Municipal (EVM), a proposta estabelecia que fosse contratada entidade competente pelo Governo estadual, para que dessa maneira se evitasse que os diretamente interessados na separação ou aglutinação municipal gerassem estudos enviesados.

Ainda procurando tornar os estudos mais confiáveis, era requerido um sistema de consulta pública e avaliação qualitativa do EVM, de forma que, tendo sido alvo de críticas, a Assembleia Estadual pudesse determinar ao Executivo estadual a contratação de outra instituição para a realização do estudo. Segundo o texto, os estudos devem ser feitos entre a posse dos prefeitos e vice-prefeitos, e o último dia do ano antes da realização das eleições municipais. Os indicadores quantitativos mínimos para a viabilidade municipal foram expostos de forma mais clara e, como sugestão do Executivo, estendeu-se o período pelo qual ficava vedada a realização de novo plebiscito no caso do resultado da primeira consulta plebiscitária ter sido rejeitada. Nesse sentido, ao invés de 10, passava a ser de 12 anos para nova consulta.

Os outros preceitos que permaneceram foram o recebimento pelos novos municípios de parte das dívidas municipais do antigo município, sendo proporcionais à nova infraestrutura da unidade. A intenção assim, era de que os novos municípios fossem

contemplados não apenas com bônus, mas também com o ônus. A redação regulava também os casos pendentes de novos municípios, aqueles estabelecidos após 31 de dezembro de 2006, data de convalidação dada pela EC 57/2008, como também convalidando os plebiscitos realizados, de acordo com as leis estaduais, até 31 de dezembro de 2013.

Ressaltados os dispositivos citados anteriormente, o projeto foi apresentado ao Senado Federal em março de 2014. Feita a publicação da matéria, o projeto foi designado à CCJ para escolha de relator. Foi definido o Senador Valdir Raupp (PMDB-RO) para a função de relator, que apresentou parecer com voto favorável para tramitação do projeto com dez emendas apresentadas. Foi estabelecido um prazo de cinco sessões para recebimento de emendas.

Em Reunião Ordinária, a Comissão aprovou o relatório do Senador Valdir Raupp, juntamente com as dez emendas. A matéria recebeu mais 3 emendas no plenário, das quais uma foi do Senador Morazildo Cavalcanti (PFL-RR), e as outras dos Senadores Inácio Arruda (PCdoB-CE) e do Senador José Agripino (DEM-RN). O parecer do relator Valdir Raupp (PMDB-RO) foi pela aprovação da emenda 13-PLEN e rejeição das emendas 11 e 12-PLEN.

O projeto foi aprovado com 51 votos, sem prejudicar as emendas e subemendas. Entretanto, no mesmo dia, foi suspensa a apreciação da matéria pela Presidência. A votação da matéria voltou a acontecer 7 dias depois da suspensão e aprovada redação final, com prejuízo das emendas 1 – CCJ e 11 e 12 – PLEN. Dessa maneira, foi feita revisão e a matéria encaminhada à Câmara dos Deputados. Na Câmara a matéria passou a tramitar como Substitutivo.

O projeto foi levado ao plenário da Câmara e recebeu requerimento para urgência na apreciação do PLP 397/2014, número nessa Casa. A Mesa encaminhou o projeto à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, e à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Constituição e Justiça e de Cidadania¹³. Feito isto, foi apensado o PLP 395/2014.

¹³ O recebimento da matéria pelas Comissões é feito acordado pelo art. 54.

Art. 54. Será terminativo o parecer:

I – da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade da matéria;

A CCP encaminhou as proposições para a CINDRA e essa designou o Deputado Domingos Neto (PROS-CE) para relator. Depois, o processo foi encaminhado para a CCJC e para a CDU, que designou como relator o Dep. Júnior Coimbra (PMDB-TO). O primeiro parecer apresentado foi do Dep. Domingos Neto (PROS-CE) da CINDRA, que votou pela aprovação da redação do PLP 397/2014 e rejeição do PLP 395/2014, pela falta de detalhamento necessário para os procedimentos e condições para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

Em seguida, o plenário indicou como relator o Dep. Moreira Mendes (PSD-RO). Na sessão seguinte, o parecer apresentado pelo Dep. Domingos Neto (PROS-CE) foi aprovado por unanimidade pela CINDRA em Reunião Deliberativa Ordinária. O próximo relator a apresentar parecer foi o Dep. Júnior Coimbra, do PMDB – TO, da CDU. O parecer do parlamentar apresentou voto favorável ao PLP 397/2014 e pela rejeição ao PLP 395/2014.

Após apresentação dos pareceres, aconteceu Sessão Deliberativa Ordinária e o plenário discutiu os pareceres proferidos pelos Deputados Júnior Coimbra (PMDB-TO) e Moreira Mendes (PSD-RO). Terminada a discussão, o projeto recebeu quatro emendas. O parecer da CINDRA e da CDU foram pela rejeição das emendas 1 e 2.

Na sessão seguinte, a CCJC aprovou o Substitutivo do Projeto de Lei Complementar 397 de 2014, como também fez votação das emendas. A emenda 1-PLN foi rejeitada, assim como o destaque tanto da bancada do PSDB, para votação em separado da emenda 1, como da bancada do SD, pela votação da Emenda 3. Foi retirado o destaque da bancada do PSDB, para votação em separado do inciso II do art. 6º do PLP 397/2014.

Dito isto, a redação final do Substitutivo foi votada e aprovada, voltando novamente ao Senado Federal.

4.3.4. EVENTO RELACIONADO

4.3.4.1. PLP 395/2014

II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

III – da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.

O PLP 395/2014 tem como autor o Deputado Carlos Bezerra (PMDB-MT), e prevê a regulamentação do artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, que dispõe sobre a criação, fusão, incorporação e desmembramento dos municípios brasileiros. O projeto conta com apenas 4 artigos, que estabelecem as providências para qualquer desses procedimentos, que dependem de realização de Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) e de consulta plebiscitária às populações dos municípios envolvidos, e serão efetivados por meio de lei estadual, cumprindo os prazos instituídos no texto.

Segundo a proposta, o período para criação, fusão, incorporação e desmembramento deve ser feito apenas no ano anterior ao da realização das eleições municipais. A apresentação do projeto acontece em 15 de maio de 2014 e cinco dias depois é apensado ao PLS Complementar 397/2014.

O processo foi encaminhado para a CINDRA, CCJC e CDU.

Em junho de 2014, foi declarado como prejudicado devido à aprovação do Substitutivo oferecido pelo Relator da CCJC ao PLP 397/2014, matéria principal, tendo sido desapensado da matéria principal no mesmo dia. Por fim, foi arquivado em setembro.

4.3.5. EVENTO POSTERIOR

4.3.5.1. Veto ao PLS Complementar 104/2014

O PLS Complementar 104/2014 foi vetado em agosto do mesmo ano de sua apresentação pela Presidente Dilma Rousseff. A Presidente vetou o projeto por contrariedade ao interesse público, como anteriormente referido. Em consulta ao Ministério da Fazenda, as razões manifestadas pelo veto foram que, mesmo existindo esforços para construção de uma redação com critérios minuciosos, não se pode deixar de lado a responsabilidade fiscal que compete à federação.

Argumentou-se que as novas estruturas municipais iriam gerar despesas sem que houvesse geração de novas receitas que correspondam a esses gastos. Outro ponto citado no veto foi sobre o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, afirmando-se que o desmembramento de municípios causa desequilíbrio de recursos dentro do seu estado e que acarreta ainda mais problemas financeiros a essas cidades.

4.4. ESPECULAÇÕES DE REABERTURA DO DEBATE EM 2018

O primeiro semestre do ano de 2018 foi marcado por especulações de uma possível reabertura do procedimento de regulação do § 4º do art. 18 da Constituição. No *site* da Câmara dos Deputados, várias foram as notícias que apontavam para um interesse dos parlamentares de retornar as discussões para conseguir resolver a falta de aperfeiçoamento na criação, fusão, incorporação e desmembramento. Por outro lado, as intenções de se regular novamente o § 4º do art. 18 podem ser facilmente atreladas ao fato de ser período de eleições presidenciais, e fim dos mandatos de Senadores e Deputados, que resultam na necessidade do apoio dos prefeitos e lideranças locais, pois são estes os principais cabos eleitorais dos parlamentares. Entretanto, não houve de fato nenhuma apresentação de projeto, o que, para a Confederação Nacional dos Municípios (STRAUCH, 2018), não necessariamente quer dizer que em 2019 não serão apresentados projetos que visem regular esse dispositivo, visto a situação insustentável em que se encontram muitos municípios. Para eles, o § 4º do art. 18 da Constituição não pode permanecer sem regulamentação mediante lei complementar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa teve como objetivo entender as regulamentações, ou a falta delas, com relação ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal, que dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Pretendia-se que o foco principal fosse avaliar qual o papel que a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) teve nesses processos.

Foi feita entrevista com consultor da CNM nesse sentido, e buscados documentos legislativos que mostrassem a participação da entidade. Verificou-se que a CNM atua sim no monitoramento legislativo, mas que sua maneira de ação é mais informal, o que complica estudar os detalhes de sua participação.

De toda forma, a pesquisa empreendeu amplo e profundo estudo dos trâmites dos processos legislativos que intentaram disciplinar o referido dispositivo de nossa Carta Magna. Para tanto, aplicou-se o rastreamento de processos com base em Barzelay e Velarde (2004).

Inicialmente, foi feito um levantamento histórico de quando começou a abertura do processo de criação municipal, em que as emancipações passaram a ter autonomia político-administrativa e o ganho de alguns recursos fiscais e competências tributárias.

Ademais, foi descrita a grande explosão no número de emancipações, como também as suas causas e consequências. Houve a partir desse quadro um freio nos procedimentos emancipacionistas, de modo que só por meio judicial poderia ser feito qualquer ato de criação, fusão, incorporação e desmembramento.

Alguns municípios que já haviam sido criados, mas não foram instalados, contaram com o apoio da CNM que fossem instalados.

A Confederação defende como importante a definição dessa regulamentação, principalmente pela situação que se encontram os municípios brasileiros hoje. Entretanto, mesmo sendo a representante nacional dos municípios no Executivo, Legislativo e Judiciário, a CNM acredita que o passo inicial para regular o art. 18, § 4º, da Constituição deve partir dos parlamentares (STRAUCH, 2018).

Feito o estudo de caso sobre a ótica de rastreamento de processos e estudados os três projetos para regular o § 4º do art. 18 que chegaram até o Executivo e por este foram

vetados, depreende-se que a caminhada para conseguir chegar em uma legislação que não produzisse efeitos indesejados foi longa. E, mesmo com os mais criteriosos processos, os vetos postos a eles foram feitos pelo Executivo essencialmente por considerar que a regulação de processo pode gerar mais emancipações e no final das contas, mais gastos para o governo federal.

Assim, acabaram por deixar as coisas como estão e não decidindo. Porém, essa “não-decisão” não soluciona os problemas financeiros e territoriais que os municípios enfrentam.

Não existe no Brasil um lugar em que os municípios possam apresentar formalmente interesse/necessidade de qualquer dos procedimentos previstos no § 4º do art. 18 da Constituição, enquanto esse dispositivo permanece sem regulamentação. Não existe quantitativo que diga quantos municípios enfrentam problemas por causa da falta da lei complementar em questão. O que se sabe é que os problemas que a maior parte dos municípios enfrentam para conseguir entregar as políticas públicas de sua responsabilidade são afetados pela desigualdade territorial.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em termos?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587 a 620, 2010.

BARZELAY, Michael; VELARDE, Juan Carlos Cortázar. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

BEZERRA, Marcos Otávio. Políticos, Representação Política e Recursos Públicos. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 7, n. 15, p. 181-207, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 8º ed, 1999.

BRANDT, Cristina Thedim. *A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano. 47, n. 187, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. Redação dada pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969*. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1967.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1988*.

BRASIL. *Emenda constitucional n. 15, de 12 de setembro de 1996*. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1996.

BRASIL. *Emenda constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008*. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2008.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional n. 4, de 6 de janeiro de 2003*. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2003.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional n. 289, de 30 de junho de 2003*. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2003.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional n. 505, de 12 de novembro de 2013*. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2013.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional n. 250, de 26 de agosto de 2014*. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2014.

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

BRASIL. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, vol. 2, 2015.

BRASIL. *Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2005.

CASTRO, Juliana. Com 5 novos municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades. O Globo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/com-5-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>

CUNHA, Rosani Evangelista. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço público*, ano 55, n. 3, 2004.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa*. Brasília: ABCP; Belo Horizonte: ANPAD; Urbe, 2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010*. Rio de Janeiro, 2011.

SOUZA, Celina. Reinventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 1996.

STRAUCH, Eduardo. *Atuação da CNM na regulamentação do art. 18 § 4º da Constituição Federal*. 14 de setembro, 2018. Brasília. Entrevista concedida a Liliana Corrêa Lima Silva.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(48), p. 61-90, 2002.