

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 130, de 1996

Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios.

Autor: Deputado EDINHO ARAÚJO

Relator: Deputado **ZENALDO COUTINHO**

Apensados

P.L.P. 138/96

P.L.P. 151/97

P.L.P. 21/99

P.L.P. 39/99

P.L.P. 87/99

RELATÓRIO

De autoria do nobre Dep. EDINHO ARAÚJO, o Projeto de Lei Complementar n.º 130/96 propõe a edição de normas regulamentando a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, dando efetividade ao comando constitucional do art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

O projeto estabelece que a criação de Município e suas alterações territoriais somente poderão ocorrer com antecedência mínima de um ano das eleições municipais, realizadas

simultaneamente em todo o país, estabelecendo o rito a ser obedecido e a tramitação na Assembléia Legislativa. Fixa as condições mínimas para a criação de um novo Município e declara que essa criação será impedida caso implicar em perda, pelo Município de origem, dessas mesmas condições mínimas. Descreve, com minúcias, os procedimentos sobre a instalação, início de funcionamento da administração, divisão de bens patrimoniais, dívidas e Lei Orgânica dos novos Municípios.

Por versarem matéria análoga, houve a apensação das seguintes proposições:

- Projeto de Lei Complementar n.º 138/96, do nobre Dep. CORIOLANO SALES e
- Projeto de Lei Complementar n.º 151/97, do nobre Dep. NICIAS RIBEIRO.

Conforme bem salientado pelo nobre Dep. VALDECI OLIVEIRA, Relator na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, "a diferença básica entre os projetos consiste no conjunto de requisitos necessários para que um Município seja criado e no nível de detalhamento dos procedimentos administrativos para que esta medida se efetue."

Esse Órgão Técnico opinou, unanimemente, pela aprovação da matéria, com Substitutivo, nos termos do Parecer reformulado apresentado pelo nobre colega cima citado.

Posteriormente, foram apensados:

- Projeto de Lei Complementar n.º 21/99, do nobre Dep. POMPEO DE MATTOS, que centra suas preocupações no Estudo de Viabilidade Municipal a ser procedido;
- Projeto de Lei Complementar n.º 39/99, do mesmo parlamentar, dispondo que as áreas emancipadas que tiveram plebiscitos com resultado favorável e que ainda não tenham sido instalados, cujas leis de criação embasaram-se na legislação anterior

não precisam renovar os procedimentos processuais, sendo sua instalação assegurada e

- Projeto de Lei Complementar n.º 97/99, do nobre Dep. VALDEMAR COSTA NETO, determinando que a lei estadual deverá ser promulgada depois de cumpridas as exigências constitucionais, no prazo de um ano após a divulgação do censo demográfico decenal do IBGE. O plebiscito só poderá ser realizado entre um ano antes e um ano depois dos resultados consolidados do referido censo.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Nos termos regimentais do art. 32, inciso III, deve esta nossa Comissão manifestar-se tanto sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa quanto sobre o mérito das proposições em debate.

No que diz respeito à constitucionalidade, há necessidade de ser retirado o prazo concedido aos Poderes dos Estados-membros para praticarem atos de sua exclusiva competência, a rigor da Súmula de Jurisprudência n.º 1, deste nosso Colegiado, e de decisões do Excelso Supremo Tribunal Federal (dentre outras, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5466-4, do Rio Grande do Sul).

A redação original do Constituinte de 1988 era a seguinte:

“ Art. 18.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei

complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.”

A Emenda Constitucional n.º 15/96 deu a esse comando a seguinte redação:

“ Art. 18.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às população dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

É importante ter-se bem presente que a Emenda n.º 15/96, de forma bastante expressa, excluiu “a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano” como requisitos a serem observados, quando da criação de um novo Município. Creio, *data venia* dos nobres autores, que uma Lei Complementar Federal não pode reintroduzir essa mesmíssima restrição.

Quanto aos demais pontos, nada a objetar. Trata-se de matéria da competência legislativa da União, da atribuição do Congresso Nacional e de iniciativa concorrente, estando a matéria expressamente prevista dentre aqueles que deverão ser objeto de lei complementar.

Não existem injuridicidades.

Para ser observada a melhor técnica legislativa, deve-se respeitar os dizeres da Lei Complementar n.º 95/98, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Refiro-me à necessidade de se indicar, no primeiro artigo da projetada lei, o seu conteúdo e, também, à necessidade de existir cláusula revogatória apenas quando se indicar, expressamente, quais as leis ou os

dispositivos legais a serem revogados. Ficou proibida a vetusta fórmula "revogam-se as disposições em contrário", que só servia para aumentar a babel legislativa.

Quanto ao mérito, felicito os nobres autores por tentarem a disciplina do § 4º do art. 18 da Carta Política. Dispositivo que, diga-se de passagem, está redigido de tal forma que, segundo os comentadores e os estudiosos, gera inúmeras perplexidades ao confundir criação, incorporação, fusão e desmembramento.

A criação de um novo Município dar-se-á sempre ou por desmembramento da área de um ou mais de um Município, já existente (permanecendo os cedentes com sua personalidade jurídica inalterável) ou pela fusão de dois ou mais Municípios, também já existentes, sendo que os que realizaram a fusão perdem sua personalidade jurídica. Já na incorporação, parte da área territorial de um ou de mais de um Município passa a pertencer a outro Município, sem que os cedentes percam sua personalidade de ente de direito público interno.

Acompanho o dizer de IVES GANDRA MARTINS, em seus Comentários à Constituição, quando diz que "a repetição do constituinte, sobre ser deselegante, é rigorosamente inútil." Refere-se o ilustre professor paulista ao fato de que, tanto na redação original quanto na resultante da Emenda n.º 15, o texto constitucional fala em criação, incorporação, fusão e desmembramento como se fossem institutos distintos.

A matéria em exame é complexa e permite diferentes posicionamentos válidos. Todavia, deve-se buscar um ponto de equilíbrio que permita possa a futura lei ser cumprida. Por isso mesmo, é necessário ter em vista as peculiaridades deste nosso imenso e continental país. Não podemos dar tratamento igual à criação de Municípios, por exemplo, no Amazonas e no Espírito Santo, bem como no Mato Grosso e em Alagoas. Neste ponto, louvo as sugestões trazidas pelos Projetos dos nobres Deps. CORIOLANO

SALES e NICIAS RIBEIRO. Desejo louvar, ainda, trabalho elaborado pelos nobres Deps. VALDECI OLIVEIRA e ANTONIO CARLOS PANNUNZIO, na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, cuja aprovação deu-se em 3 de junho de 1998.

Tendo presentes as manifestações contidas em cada um dos projetos e no Substitutivo oferecido nessa douta Comissão, apresento à consideração dos nobres pares um outro Substitutivo que, acredito, aperfeiçoa o tema: impede a indesejável proliferação de novos Municípios (sem a mínima condição de sobreviverem), permite corrigir algumas aberrações (Municípios criados fora da realidade) e propicia que outros Municípios, com plenas condições de êxito, surjam. E, sobretudo, oferece regras bastante claras sobre os procedimentos a serem adotados para todas as hipóteses constitucionalmente previstas. Dentre elas, desejo destacar:

- a fixação do período em que poderá ocorrer criação ou fusão de Município: não poderá ser no ano das eleições municipais;
- a impossibilidade de ser desmembrada área urbana (bairros) para a criação de novo Município;
- a iniciativa para criação há de ser ou de Câmara Municipal ou de cem eleitores, residentes e domiciliados no território do pretense Município;
- os Estudos de Viabilidade Municipal (inovação trazida pela Emenda n.º 15) serão realizados pelo órgão estadual de planejamento;
- a fixação de requisitos mínimos indispensáveis para a criação de novo Município, atendidas as peculiaridades de cada Região do país, e a clara determinação de que não se criará Município novo se o desmembramento ou a incorporação trouxerem a perda desses mesmos requisitos mínimos.

Desejo enfatizar, ainda, que a edição de uma Lei Complementar Federal, como esta que estamos elaborando, é condição *sine qua non* para que se possa reverter o imobilismo atual, nessa matéria, conforme já entendeu o Tribunal Superior Eleitoral (MS 2812-BA, relator o Min. Edison Vidigal).

Diante do exposto, **voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação (com Substitutivo) dos Projetos de Lei Complementar n.º 130/96, n.º 138/96, n.º 151/97, n.º 21/99, n.º 39/99 e n.º 98/99, bem como do Substitutivo oferecido pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior aos Projetos de Lei Complementar n.º 130/96, n.º 138/96 e n.º 151/97.**

Sala da Comissão, em de maio de 2.001.

Deputado **ZENALDO COUTINHO**
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 130, DE 1996

(Apensados os PLPs nºs. 138/96, 151/97, 21/99, 39/99 e 87/99)

Regulamenta a Emenda Constitucional nº 15, dispendo sobre o prazo e os requisitos para a criação de novo Município, a incorporação de áreas territoriais e os Estudos de Viabilidade Municipal.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º. Esta Lei Complementar dispõe sobre os requisitos mínimos para criação de novo Município, a incorporação de áreas territoriais de Municípios, os estudos de viabilidade municipal e o prazo para criação de novos Municípios.

Art. 2º. A criação de novo Município, a fusão de Municípios já existentes e a incorporação de áreas territoriais de Municípios far-se-ão por lei estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal.

Art. 3º. A criação de novo Município ou a fusão de Municípios já existentes não poderá ocorrer no mesmo ano das eleições municipais.

Art. 4º. Nenhuma área urbana de sede municipal poderá ser desmembrada para a criação de novo Município.

Art. 5º. A criação de novo Município dar-se-á por desmembramento de área territorial de um ou mais de um Município, bem como por fusão de dois ou mais Municípios.

Art. 6º. A incorporação dar-se-á quando apenas parte de área territorial de um ou mais de um Município for transferida para outro Município, já instalado.

Art. 7º. Não é permitido o desmembramento de área territorial para a criação de novo município ou para ser incorporada a outro, se essa medida importar, para qualquer dos município, a perda dos requisitos mínimos estabelecidos no art. 17, desta Lei Complementar.

Art. 8º. Enquanto não tiver legislação própria, o Município recém instalado reger-se-á pelas leis do Município do qual foi desmembrado.

Parágrafo único. Havendo sido desmembrado de mais de um Município, a lei de criação determinará qual legislação municipal será a aplicável.

Art. 9º. Os bens públicos municipais, existentes no Município recém instalado, passam para o domínio deste, independentemente de indenização, sendo os imóveis transcritos no livro próprio, depois de inventariados.

Art. 10. O novo Município indenizará o Município ou Municípios de origem da quota-parte das dívidas vencíveis após sua

criação, contraídas para execução de obras e serviços que tenham beneficiados os territórios desmembrados.

§ 1º. A quota-parte será calculada pela média, obtida nos últimos três exercícios, da arrecadação tributária própria no território desmembrado, em confronto com a do Município ou dos Municípios de origem.

§ 2º. O cálculo da indenização deverá ser concluído dentro de seis meses da instalação do Município, indicando cada Prefeito um perito.

Art. 11. O servidor público municipal, que não seja contratado pela legislação trabalhista e que exerça sua atividade no território do Município recém instalado, passa a integrar o quadro de pessoal deste, sem prejuízo do seu tempo de serviço e dos demais direitos previdenciários, ressalvada a opção, manifestada no prazo de trinta dias, para permanecer no Município de origem, exceto na hipótese de fusão.

Parágrafo único. Os municípios recém instalados receberão, do Municípios de origem, a relação dos servidores com a documentação que comprove a regularidade das obrigações previdenciárias dos mesmos.

Art. 12. A iniciativa de propor à Assembléia Legislativa a criação de novo Município ou a incorporação de áreas territoriais é de Câmara Municipal ou de eleitores.

Parágrafo único. O processo de criação de Município ou de incorporação de área territorial será instruído com mapas e memorial descritivo da área a ser desmembrada, além de dados sócio-econômicos que justifiquem a pretensão.

Art. 13. A manifestação de eleitores será expressa em petição assinada, no mínimo, por cem eleitores residentes e domiciliados na área territorial do pretense Município, acompanhada de declaração

da Justiça Eleitoral de que fez a conferência das assinaturas, do número dos títulos e das respectivas zonas e sessões eleitorais.

Art. 14. A Assembléia Legislativa, após receber a petição de que tratam os arts. 12 e 13 e comprovar o atendimento dos requisitos estabelecidos nesta Lei Complementar, deliberará sobre a consulta prévia, mediante plebiscito.

Art. 15. A consulta plebiscitária abrangerá tanto a população do território que se pretende transformar em novo Município, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de incorporação, tanto a população do município doador da área que se quer anexar, como a da que receberá o acréscimo; no caso de fusão, a população dos Municípios respectivos.

Art. 16. Sendo o resultado do plebiscito favorável, a Assembléia votará o projeto de lei criando o novo Município, que mencionará:

I – o nome do Município, que será o mesmo de sua sede urbana;

II – os limites territoriais do Município, definidos em linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais;

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

IV – a comarca judiciária da qual fará parte, até que seja instalada sua própria Comarca;

V – a data de eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores e

VI – o dia da instalação do Município.

Art. 17. Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

- I – população estimada, superior a:
 - a) cinco mil habitantes, na região norte;
 - b) sete mil e quinhentos habitantes, na região centro-oeste;
 - c) dez mil habitantes, na região nordeste
 - d) doze mil e quinhentos habitantes, na região sul e
 - e) quinze mil habitantes, na região sudeste;

II – eleitorado não inferior a dez por cento da população;

III – centro urbano já constituído, com um número de casas superior a:

- a) duzentas, na região norte;
- b) trezentas, na região centro-oeste;
- c) quatrocentas, na região nordeste;
- d) quinhentas, na região sul e
- e) seiscentas, na região sudeste.

Parágrafo único. Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e o do inciso II pela Justiça Eleitoral.

Art. 18. A criação de Município que resulte da fusão de área territorial integral de dois ou mais Municípios, é dispensada a verificação dos requisitos estabelecidos no art. 17 e dependerá, preliminarmente, da aprovação de cada uma das respectivas Câmaras Municipais.

Parágrafo único. O plebiscito, na hipótese deste artigo, consistirá na consulta sobre a concordância com a fusão e a sede do novo Município.

Art. 19. Em qualquer das hipóteses previstas nesta Lei Complementar, o novo Município será instalado com a posse do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores em solenidade única, presidida pelo Juiz Presidente da respectiva Zona Eleitoral.

§ 1º. Será lavrada Ata da solenidade.

§ 2º. O Juiz Presidente encaminhará cópia da Ata de instalação do Município aos chefes dos poderes constituídos da República e do Estado respectivo e, também, ao IBGE.

§ 3º. Logo após o término da solenidade a que se refere o *caput*, a Câmara dos Vereadores reunir-se-á para eleição de sua Mesa Diretora.

Art. 20. Instalado o Município:

I – o Prefeito encaminhará à Câmara Municipal a proposta orçamentária para o respectivo exercício e o projeto de lei da organização administrativa, com o quadro de pessoal e respectivos vencimentos;

II – a Câmara Municipal:

- a) promulgará a Resolução estabelecendo seu Regimento Interno;
- b) votará o orçamento para o exercício financeiro que se inicia;
- c) estabelecerá a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, observadas as limitações fixadas na Constituição Federal e na Estadual e
- d) promulgará a Lei Orgânica do Município, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Estadual.

Art. 21. Não será criado nenhum Município com toponímia igual à de outro já existente no país, cabendo ao IBGE prestar todas as informações a respeito.

Art. 22. O Município poderá ter modificada a sua toponímia.

§ 1º. A proposta de mudança, de iniciativa da Câmara Municipal ou de eleitores, será encaminhada à Assembléia Legislativa que deliberará sobre a realização de plebiscito.

§ 2º. Sendo o resultado do plebiscito favorável, a Assembléia Legislativa votará projeto de lei sobre a mudança da toponímia do Município.

§ 3º. Sancionada a lei, a Assembléia Legislativa fará comunicação à Justiça Eleitoral e ao IBGE.

Art. 23. Os plebiscitos, tratados por esta lei, serão regulados pelo Tribunal Regional Eleitoral de cada Estado, em conformidade com o que estabelece a Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Parágrafo único – Os plebiscitos, de que trata este artigo, serão considerados aprovados ou rejeitados por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 24. Os Estudos de Viabilidade Municipal serão elaborados pelo órgão estadual de planejamento.

Art. 25. Os Estudos de Viabilidade Municipal levarão em conta:

I – o padrão de crescimento demográfico da área a ser emancipada, na últimas década;

II – a análise da estrutura econômica atual da área a ser emancipada e sua evolução recente, conforme estimativas oficiais,

abrangendo a produção agrícola, a agropecuária, a industrial e o setor terciário;

III – a análise da receita tributária da área a ser emancipada, compreendendo a arrecadação e as transferências que viabilizam a execução das funções típicas da administração municipal e a manutenção dos serviços públicos essenciais e

IV – a análise da repercussão regional da criação do Município especialmente quando a área a ser emancipada integrar a região metropolitana, aglomeração urbana ou estiver em sua periferia.

Parágrafo único. Dos Estudos de Viabilidade Municipal será feito um resumo, contendo os principais dados e as conclusões obtidas, que será publicado na imprensa oficial do Estado e na imprensa oficial do município, se houver.

Art. 26. Nos Municípios criados até dois anos antes das eleições municipais, haverá eleição para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores que cumprirão mandato até o dia da posse dos eleitos no pleito subsequente.

Art. 27. É assegurada a instalação dos municípios cujas leis de criação obedeceram a legislação anterior, desde que o resultado do plebiscito tenha sido favorável, aplicando-se, neste caso, o disposto no artigo anterior.

Art. 28. Os Municípios, criados sob a égide da Constituição de 1988 e que não preencherem, até dois anos da publicação desta Lei Complementar, os requisitos exigidos pelos incisos I e III do art. 18, perderão sua autonomia político-administrativa e terão suas áreas territoriais e seus bens incorporados aos municípios de origem.

§ 1º Para os fins deste artigo, o IBGE fará publicar, até o prazo mencionado no *caput*, a população estimada de todos os Municípios do país, cujos dados serão encaminhados aos Governos Estaduais e às Assembléias Legislativas.

§ 2º Os Estados farão publicar todos os atos revogando as leis de criação dos Municípios que tenham sido alcançados pelo disposto neste artigo.

Art. 29. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de maio de 2001.

Deputado **ZENALDO COUTINHO**
Relator