

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

## PROJETO DE LEI Nº 1.121, DE 2007

Regulamenta o § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

**Autor:** Deputado Marcelo Melo

**Relator:** Deputada Angela Amin

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei em tela traz à pauta desta Câmara Técnica um importante debate: a regulamentação dos estudos de viabilidade municipal previstos como requisito para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios pelo § 4º do art. 18 de nossa Carta Política.

Dispõe que a elaboração do estudo cabe a pessoas físicas ou jurídicas contratadas pelos interessados. A solicitação de informações por essas pessoas às entidades federais, estaduais ou municipais deve ser atendida em regime de urgência.

Prevê que o estudo deve avaliar o atendimento aos seguintes requisitos no território de que disporá o novo municípios: (i) população não inferior a dez mil habitantes; (ii) eleitorado não inferior a quarenta por cento da população; (iii) existência de pelo menos um centro urbano consolidado. Considera consolidado o centro urbano que disponha de população não inferior a trinta por cento da existente no território municipal, rede de distribuição de energia elétrica, unidades de atendimento à saúde, posto policial, estabelecimentos de ensino que atendam pelo menos oitenta por cento da população e rede pública de telefonia.

Estabelece como componentes do estudo, também, os seguintes temas: realidade e potencialidade da arrecadação de tributos municipais e estaduais; estimativa de gastos com montagem ou adaptação de estrutura administrativa local, incluindo valores remuneratórios dos servidores públicos em geral; estimativa de gastos variáveis com investimentos; análise das atividades e tendências econômicas presentes; análise do centro ou centros urbanos existentes e das tendências de evolução ou involução; e análise da produção de alimentos existentes e projeção da futura. Outros temas poderão ser adicionalmente analisados, de acordo com as peculiaridades locais.

O projeto de lei prevê que, depois de elaborado o estudo, os interessados devem publicar o texto em jornais de grande circulação em toda a área afetada pela operação de criação, incorporação, fusão ou desmembramento. Também deverá ser feita comunicação ao órgão federal competente, à Assembléia Legislativa e às prefeituras municipais. Os documentos que compõem o estudo de viabilidade deverão ficar expostos até o dia posterior ao da realização do plebiscito.

Dispõe que, recebida a comunicação, o Prefeito deverá convocar a população para audiências públicas. Haverá três audiências públicas, sendo a primeira marcada para noventa dias a contar da publicação do estudo de viabilidade e as demais realizadas observados intervalos também de noventa dias. Nas audiências públicas, terão direito a voz, igualmente, os representantes da União, do Estado e do Município ou Municípios envolvidos.

Por fim, determina a proposição que, encerradas as audiências públicas, caberá à Assembléia Legislativa oficiar ao Tribunal Regional Eleitoral solicitando as providências necessárias para a convocação e realização do plebiscito previsto no pelo § 4º do art. 18 da Constituição.

É o nosso Relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Dispõe o § 4º do art. 18 de nossa Carta Política:

Art. 18. ....

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

Note-se que o referido dispositivo faz referência a lei complementar federal para dispor sobre o período de tempo no qual poderão ser efetivados os processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, e a lei ordinária para dispor sobre os Estudos de Viabilidade Municipal, objeto da proposição em tela.

Quando o texto de nossa Carta Política remete determinada matéria a lei complementar, faz isso de forma expressa. A referência genérica a lei deve ser interpretada sempre como relativa a lei ordinária, sob pena de ser desvirtuado o instituto da lei complementar.

Essa leitura do § 4º do art. 18 da Constituição, que nos parece a mais consistente, gera divergências no meio jurídico. Na verdade, não há unanimidade sobre a correta interpretação do referido dispositivo constitucional.

O Poder Executivo, em 2003, vetou integralmente o texto aprovado pelo Legislativo do PL 2.105/1999, especialmente em razão do seguinte posicionamento do Ministério da Justiça:

Sem embargo de posicionamentos contrários, parece-nos questionável, do ponto de vista da hermenêutica constitucional, que a interpretação conferida ao art. 18 § 4º, por parte da doutrina pátria, admita a conclusão de que sejam necessárias duas leis, uma lei ordinária e uma lei complementar, para tratar de temas afins contidos no mesmo dispositivo constitucional. (DOU 07.01.2003).

No próprio texto acima exposto, note-se, é feita referência a diferentes posicionamentos quanto ao disposto no § 4º do art. 18 da Constituição.

Deve ser dito que, na justificção à Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 1991, que gerou a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, responsável pelo texto atualmente em vigor do dispositivo constitucional em questão, diferenciavam-se as demandas quanto a lei complementar para regular prazo e a lei ordinária para tratar dos estudos de viabilidade municipal, da seguinte forma:

Assim, nesta nossa proposta de emenda à Constituição estamos incluindo dois elementos, a nosso ver, muito importantes. Primeiro, o período em que poderão ser criados os municípios, que deverá ser limitado em relação à época das eleições municipais. Esse período será determinado por lei complementar federal.

Segundo, a apresentação e publicação, na forma da lei, dos Estudos de Viabilidade Municipal, os quais deverão dar o necessário embasamento, sob diferentes perspectivas, à decisão da população, manifesta em plebiscito. (DCN 15.11.1991).

De toda forma, deve ser percebido que uma decisão sobre essa polêmica – lei complementar ou lei ordinária para regular os Estudos de Viabilidade Municipal – ultrapassaria os limites do campo temático da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) estabelecidos pelo Regimento Interno da Câmara. À CDU, cabe essencialmente verificar se o conteúdo da proposição em tela é consistente o suficiente para guiar tais estudos, ou se devem ser propostos aperfeiçoamentos.

Analisando o conteúdo do PL 1.121/07, verifica-se que o texto não chega a definir a responsabilidade pela elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal. Fala-se em elaboração por pessoas físicas ou jurídicas contratadas pelos interessados. Discordamos da extrema flexibilidade em relação a esse aspecto específico. A permanecer assim na futura lei, poderão ser impulsionados uma série de demandas às entidades federais, estaduais e municipais relacionadas a Estudos de Viabilidade Municipal originados por iniciativas sem qualquer legitimidade política e social.

Diante disso, avaliamos que o caminho mais adequado é proposto no processo em que se debatia nesta Casa o PL 2.105/1999, a delegação de responsabilidade pela elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal ao Poder Legislativo estadual. Note-se que essa solução foi apresentada à época pela própria Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na mesma linha da posição anteriormente externada pela CCJC, deve-se prever que o procedimento para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios seja iniciado mediante requerimento de Deputado Estadual, com o apoio em um número representativo de eleitores. Sugerimos que seja adotado parâmetro inspirado na iniciativa popular de leis federais (art. 61, § 2º, da Constituição Federal), qual seja, um por cento do eleitorado dos Municípios envolvidos.

Além disso, entendemos que o requisito mínimo de dez mil habitantes previsto na proposição *in casu* deve ser trabalhado tendo em vista adequação à diversidade regional que marca esse País. Como aperfeiçoamento, sugerimos que a CDU adote os parâmetros populacionais aprovados pela comissão no âmbito do processo relativo ao PL 2.105/1999.

A população correspondente ao menor coeficiente de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios é 10.188 habitantes<sup>1</sup>. No substitutivo ao PL 2.105/1999 aprovado pela CDU, elaborado com competência pelo deputado Gustavo Fruet, exigia-se, no mínimo, metade dessa população para novos Municípios nas regiões Norte e Centro-Oeste, uma vez esse montante na região Nordeste, e uma vez e meia nas regiões Sul e Sudeste.

Na definição do número mínimo de edificações no centro urbano, o cálculo considerou a média da família brasileira – cinco pessoas – e o menor índice de urbanização verificado no País, de cinquenta por cento, encontrado nos Estados do Maranhão e do Pará. Caso fosse adotado o índice médio nacional de urbanização, os processos poderiam vir a ser inviabilizados.

No texto então aprovado por esta Câmara Técnica, detalhavam-se, ainda, todos os componentes dos Estudos de Viabilidade Municipal. Em nossa opinião, concordando com a manifestação anterior da CDU, os estudos devem ser divididos em três partes: viabilidade social, urbana e ambiental; viabilidade econômica; e viabilidade política e administrativa.

Esses e outros requisitos inseridos no substitutivo aqui apresentado poderão parecer rígidos, mas não podemos esquecer que a intenção do Legislador federal, na aplicação do poder constituinte derivado que gerou a Emenda Constitucional 15/1996 e, assim, a atual redação do § 4º do art. 18 de nossa Carta Fundamental, foi exatamente restringir os inúmeros problemas que estavam ocorrendo em razão da criação ilimitada de novos Municípios.

A título de ilustração, cabe dizer que, em 1980, o Brasil contava com 3.974 Municípios, montante que passou a 4.180 em 1987. Em agosto de 1996, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontava a existência de 4.974 municípios instalados e outros 533 aguardando

---

<sup>1</sup> Ver DN 087/2007 do Tribunal de Contas da União, disponível no sítio eletrônico do TCU. Deve ser dito que, em novembro de 2007, 46,89% dos Municípios brasileiros contavam com menos de 10.188 habitantes.

instalação. Em novembro de 2007, os dados oficiais contabilizavam 5.564 Municípios.

O Legislador federal, por coerência com a decisão tomada em 1996 de exigir os Estudos de Viabilidade Municipal, deve estabelecer normas claras e tecnicamente consistentes sobre a apresentação e publicação desses estudos. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios devem ser efetivados apenas se houver legitimidade e ampla publicidade na iniciativa, condições mínimas de viabilidade analisada sob diferentes prismas, e participação popular no processo decisório.

Por fim, cumpre mencionar que as atribuições procedimentais a cargo das prefeituras no texto do projeto de lei em exame, em nosso ponto de vista, devem ser delegadas ao Legislativo estadual, que assim poderá ter o controle do processo de uma forma ampla.

Diante do exposto, **somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.121, de 2007, na forma do substitutivo aqui apresentado.**

É o nosso Voto.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2008.

**Deputada Angela Amin**  
Relatora

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.121, DE 2007**

Dispõe sobre os Estudos de Viabilidade Municipal previstos no art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei regula a apresentação e a publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal exigidos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, consoante a parte final do art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

Art. 2º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma desta Lei.

Parágrafo único. Para efeitos desta Lei, considera-se:

I – criação, a instituição de um novo Município cujo território derive:

a) da emancipação de um ou mais distritos de um único Município;

b) do fracionamento do território de dois ou mais Municípios preexistentes;

II – incorporação, a absorção de um Município, que se extingue, por outro;

III – fusão, a união de dois ou mais Municípios, que se extinguem, para a formação de um novo Município;

IV – desmembramento, a separação de parcelas do território de um ou mais Municípios, que se agregam a outro Município preexistente.

Art. 3º O procedimento para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios iniciar-se-á mediante requerimento de Deputado Estadual, na forma do regimento interno da Assembléia Legislativa ou de lei estadual, instruído com representação, subscrita por, no mínimo, um por cento dos eleitores do Município ou Municípios envolvidos.

§ 1º Quando se tratar de fusão de Municípios, ou de incorporação de um Município a outro, é indispensável a manifestação favorável de cada uma das respectivas Câmaras de Vereadores.

§ 2º Na hipótese de criação, de incorporação ou de fusão de Municípios, devem ser mencionadas as áreas envolvidas, os limites, a sede e nome proposto.

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, serão elaborados os Estudos de Viabilidade Municipal previstos no art. 18, § 4º, da Constituição Federal, que têm por finalidade comprovar a existência de condições que permitam a consolidação e o pleno desenvolvimento do novo Município, abrangendo os seguintes aspectos:

I – viabilidade social, urbana e ambiental;

II – viabilidade econômica;

III – viabilidade política e administrativa.

§ 1º A responsabilidade pela elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal é do Poder Legislativo estadual.

§ 2º As entidades federais, estaduais e municipais a que for requerida a prestação de informações necessárias à elaboração e análise dos Estudos de Viabilidade Municipal devem proceder em regime de urgência no atendimento da solicitação.

Art. 5º A parte do estudo relativa à viabilidade social,



urbana e ambiental deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I – a definição dos limites do Município;
- II – o número e a tipologia das edificações existentes no núcleo urbano onde se pretende instalar a sede do novo Município;
- III – o padrão de crescimento demográfico da área;
- IV – a origem e o destino dos fluxos diários de transporte de pessoas;
- V – a identificação dos bens ambientais a serem preservados;
- VI – a identificação dos bens e valores do patrimônio cultural relevantes para a comunidade das áreas envolvidas.

Parágrafo único. Na análise de viabilidade social, urbana e ambiental devem ser considerados as seguintes condições:

I – população estimada no território de que disporá o novo Município, com base em dados fornecidos oficialmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), superior a:

- a) cinco mil habitantes, nas regiões Norte e Centro-Oeste;
- b) dez mil habitantes, na região Nordeste;
- c) quinze mil habitantes, nas regiões Sul e Sudeste;

II – número de eleitores no novo Município, atestado pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE), não inferior a quarenta por cento da população estimada;

III – número de edificações no centro urbano onde se pretende instalar a sede do novo Município superior a:

- a) duzentos e cinquenta, nas regiões Norte e Centro-Oeste;
- b) quinhentos, na região Nordeste;
- c) setecentos e cinquenta, nas regiões Sul e Sudeste;

II – disponibilidade de edificações, no núcleo urbano onde se pretende instalar a sede do novo Município, suficientes para abrigar, no mínimo:

a) a Prefeitura Municipal, a Câmara de Vereadores e um terço das secretarias municipais a serem criadas;

b) os equipamentos comunitários de educação e saúde necessários ao atendimento da população;

III – disponibilidade para os sistemas de captação de água potável e de coleta e disposição final de esgotos sanitários e resíduos sólidos;

IV – observância dos zoneamentos ambientais existentes e das determinações da legislação ambiental;

V – garantia da preservação da continuidade territorial e da unidade histórico-cultural das áreas urbanas envolvidas.

Art. 6º A parte do estudo relativa à viabilidade econômica deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

I – estimativa de receita fiscal da área que irá formar o novo Município, atestada pelo órgão fazendário estadual, com base na arrecadação do ano anterior ao da realização do estudo e considerando apenas os agentes econômicos já instalados;

II – estimativa dos custos de administração do Município, incluindo:

a) remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários Municipais e do servidores públicos da administração direta;

b) despesas de custeio dos órgãos da administração direta;

c) despesas com a prestação dos serviços públicos de interesse local e com a parcela dos serviços de educação e saúde a cargo do Município;

III – estimativa dos investimentos demandados para a instalação de equipamentos urbanos e comunitários ainda não existentes no

núcleo urbano onde se pretende instalar a sede do novo Município.

Parágrafo único. Na análise de viabilidade, deve ser comprovada, pelo menos, a existência de saldo positivo na comparação entre os valores apurados nos incisos I e II do *caput*.

Art. 7º A parte do estudo relativa à viabilidade política e administrativa deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

I – número de representantes que irão formar a Câmara de Vereadores;

II – previsão para a prestação dos serviços públicos considerados essenciais;

III – estimativa do número de servidores públicos necessários para compor a administração direta.

Parágrafo único. Na análise de viabilidade, deve ser observada a proporção entre o número de servidores informados nos termos do inciso III do *caput* e a população estimada na área territorial do novo Município.

Art. 8º Fica vedada a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de Municípios que implique a perda de viabilidade, segundo os mesmos critérios, para os Municípios de origem.

Art. 9º Os Estudos de Viabilidade Municipal devem ficar à disposição dos interessados, durante um mínimo de noventa dias, em local acessível, nos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos e na Assembléia Legislativa do respectivo Estado.

§ 1º Durante esse período, deve ser realizada, pelo menos, uma audiência pública em cada um dos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos, para esclarecimento da população.

§ 2º Os responsáveis pela elaboração dos Estudos de Viabilidade devem prestar todas as informações adicionais eventualmente solicitadas, para o que terão um mês de prazo adicional, divulgando-as nos mesmos termos previstos no *caput*.

§ 3º Além da divulgação prevista no *caput*, deve ser

publicado um resumo dos Estudos de Viabilidade Municipal na imprensa oficial do Estado e em jornal de grande circulação, contendo os principais dados e as conclusões obtidas.

§ 4º Os Estudos de Viabilidade Municipal podem ser impugnados, considerados os requisitos previstos nesta Lei, dentro do prazo estabelecido no *caput* e no § 2º, por qualquer eleitor interessado.

§ 5º Se houver impugnação, a Assembléia Legislativa deve decidir na forma determinada por seu Regimento Interno.

Art. 10. Somente após a comprovação da viabilidade municipal, nos termos desta Lei, pode ser realizada a consulta, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2008.

**Deputada Angela Amin**  
Relatora