



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 587, DE 2010

(Do Sr. Raimundo Gomes de Matos)

Estabelece prazo e procedimentos para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, de conformidade com o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

DESPACHO:

APENSE-SE À(AO) PLP-416/2008.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios preservarão a continuidade territorial e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os procedimentos e requisitos estabelecidos nesta lei complementar e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações das áreas que podem ser desmembradas, incorporadas, fundidas ou formar novos municípios.

§ 1º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios não poderão ocorrer no mesmo ano das eleições municipais.

§ 2º Não será criado nenhum município com área territorial desmembrada de centro urbano de qualquer sede municipal.

Art. 2º O processo de criação de município terá início mediante representação dirigida à Assembléia Legislativa do Estado, assinada por mais de mil eleitores domiciliados na área territorial do município que se deseja criar.

§ 1º As assinaturas constantes na representação referida no *caput* serão reconhecidas em cartório, sem nenhum ônus para os interessados.

§ 2º A representação popular de que trata este artigo será instruída com mapas e memorial descritivo da área territorial a ser desmembrada, além dos dados sócio-econômicos que justifiquem a pretensão.

Art. 3º Nenhum município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I – População estimada, superior a:

- a) 4.000 (quatro mil) habitantes, na região Norte;
- b) 6.000 (seis mil) habitantes, na região Centro-Oeste;
- c) 8.000 (oito mil) habitantes, na região Nordeste;
- d) 15.000 (quinze mil) habitantes, na região Sul;
- e) 20.000 (vinte mil) habitantes, na região Sudeste.

II – Eleitorado não inferior a 40 % (quarenta por cento) da população estimada;

III – Centro urbano já constituído, com um número de prédios residenciais, comerciais e públicos superior a:

- a) 200 (duzentos), na região Norte;
- b) 300 (trezentos), na região Centro-Oeste;
- c) 400 (quatrocentos), na região Nordeste;
- d) 600 (seiscentos), na região Sul;
- e) 1.000 (mil), na região Sudeste.

§ 1º Não será permitida a criação de municípios se a medida resultar, para os municípios de origem, na perda dos requisitos estabelecidos neste artigo.

§ 2º Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e o do inciso II pela Justiça Eleitoral.

Art. 4º O órgão responsável pelo planejamento do Governo do Estado elaborará os estudos de viabilidade municipal, cujo relatório será peça integrante do processo legislativo de criação do novo município.

Art. 5º A Assembléia Legislativa, após a comprovação do atendimento aos requisitos estabelecidos no art. 3º e observadas as demais disposições desta Lei, votará o competente Decreto Legislativo autorizando a consulta prévia, mediante plebiscito, à população da área onde se situaria o município que se deseja criar.

Art. 6º Se o resultado do plebiscito for favorável, a Assembléia Legislativa votará o Projeto de Lei criando o novo município, o qual mencionará:

I – O nome do município, que será o mesmo da sua sede.

II – Os limites territoriais do município, definidos em linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais.

III – A Comarca Judiciária da qual fará parte, até a instalação da sua própria Comarca.

IV – O dia da eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e Vereadores.

V – O dia da instalação do município.

Parágrafo único. Os Tribunais Regionais Eleitorais tomarão as providências para atender ao disposto nos incisos IV e V deste artigo.

Art. 7º Não será criado nenhum município com topônimo igual ao de outro já existente no País, cabendo ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística prestar todas as informações a esse respeito.

Art. 8º O novo município será instalado em solenidade presidida pelo juiz presidente da Zona Eleitoral à qual pertença e terá início com a posse do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, que elegerão a respectiva Mesa Diretora da Câmara Municipal.

Parágrafo único. O juiz que presidir a solenidade de instalação do novo município fará comunicação desse ato ao chefe dos poderes constituídos da República e do Estado respectivo, e também ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o devido registro e providências, anexando cópia da Ata de instalação.

Art. 9º Enquanto não tiver legislação própria, o município recém-instalado será regido pelas leis do município do qual foi desmembrado.

Parágrafo único. No caso de município criado com território desmembrado de mais de um município, a lei de criação da nova unidade estabelecerá o município cuja legislação será observada pelo município recém-criado.

Art. 10. Os bens municipais, móveis e imóveis existentes no município recém-instalado passam para o domínio deste, independentemente de indenização, e serão transcritos no livro de bens patrimoniais, depois de inventariados.

Art. 11. Os municípios podem incorporar áreas territoriais desmembradas de outros municípios, desde que a proposta seja aprovada pelas populações das áreas envolvidas, as quais serão consultadas, previamente, mediante plebiscito.

§ 1º O processo de incorporação de áreas territoriais desmembradas de outros municípios terá início mediante representação dirigida à Assembléia Legislativa do Estado, assinada por mais de 100 (cem) eleitores domiciliados na área territorial que se pretende incorporar, com as respectivas firmas reconhecidas, sem nenhum ônus para os interessados.

§ 2º A representação de que trata o parágrafo anterior deverá ser instruída com mapas e memorial descritivo do território do município incorporador, incluída a área incorporada.

§ 3º Se o resultado do plebiscito for favorável, a Assembléia Legislativa votará o projeto de lei estabelecendo os novos limites territoriais do município incorporador.

§ 4º Sancionada a lei fixando os novos limites municipais, a Assembléia Legislativa fará comunicação ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o devido registro e providências.

Art. 12. Os bens municipais, móveis e imóveis existentes na área territorial desmembrada passam para o domínio do município incorporador, independentemente de indenização, e serão transcritos no livro de bens patrimoniais, depois de inventariados.

Art. 13. O processo de criação de município que resulte da fusão de área territorial integral de dois ou mais municípios dispensará a verificação dos requisitos estabelecidos no art. 3º desta Lei e dependerá da aprovação de dois terços dos membros das Câmaras de Vereadores dos municípios interessados.

§ 1º O plebiscito consistirá na consulta às populações dos municípios sobre sua concordância com a fusão e sobre a sede do novo município.

§ 2º Se o resultado do plebiscito for favorável, a Assembléia Legislativa votará o projeto de lei criando o novo município e estabelecendo a sua sede, observado o disposto nos arts. 6º e 7º desta Lei.

§ 3º A instalação de município nascido da fusão de dois ou mais municípios observará ao disposto no art. 8º desta Lei.

§ 4º O município nascido da fusão de dois ou mais municípios absorverá todos os bens patrimoniais e todos os servidores públicos municipais dos municípios fundidos, sem prejuízo do seu tempo de serviço e dos demais direitos previdenciários.

Art. 14. Os municípios podem modificar o seu topônimo, desde que a proposta seja aprovada pela população que será consultada, previamente, mediante plebiscito.

§ 1º A proposta de mudança de topônimo de município será encaminhada à Assembléia Legislativa pela respectiva Câmara Municipal, após a aprovação de dois terços de seus membros.

§ 2º Se o resultado do plebiscito for favorável, a Assembléia Legislativa votará o projeto de lei mudando o topônimo do município.

§ 3º Sancionada a lei que dá novo topônimo ao município, a Assembléia Legislativa fará comunicação ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para as devidas providências.

Art. 15. Os plebiscitos tratados nesta Lei cujas despesas serão custeadas pelo Município ou Estado interessados, serão realizados pela Justiça Eleitoral no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação dos Decretos Legislativos que os autorizaram.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Todas as constituições brasileiras do período republicano, com exceção da atual, ao estabelecerem que o Brasil fosse uma República Federativa constituída pela **união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios**, indicavam, de forma clara, que os municípios eram, apenas, parte territorial dos Estados e dos Territórios Federais que existiam à época.

Os constituintes de 1988, todavia, ao elaborarem a nova Carta Magna, decidiram que os Municípios brasileiros, mesmo sendo parte territorial dos Estados Federados, deveriam ser também, integrantes da União Federal. E assim, ao estabelecerem no art. 1º da Constituição que o Brasil é uma República Federativa, “**formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal**” (o grifo é nosso), **os doutos constituintes de 1988 elevaram os municípios brasileiros à condição de ente federado**, parte integrante da União Federal, situando-os, por conseguinte, no mesmo nível dos Estados e do Distrito Federal.

Assim parece evidente que deveria caber à União, e somente a ela, a competência de estabelecer critérios e procedimentos para a criação de novos Municípios no País. Afinal, a partir da promulgação da atual Constituição, os Municípios brasileiros são parte integrante da União Federal e não apenas parte territorial dos Estados.

Contudo, surpreendentemente, o art. 18, § 4º, da nossa Lei Maior, deu aos Estados a competência original de editarem leis complementares estabelecendo os critérios e as normas para a criação de novos Municípios, como se estes ainda fossem, apenas, parte territorial dos Estados da Federação.

Não há como negar que o disposto no referido art. 18, § 4º, da nossa atual Constituição, foi um equívoco dos constituintes de 1988 e que acabou por permitir o estabelecimento de critérios tão díspares para a criação de novos municípios, de Estado para

Estado, que obrigou o Congresso Nacional a promulgar a Emenda Constitucional nº 15, em 12 de setembro de 1996, devolvendo à União a competência do estabelecimento desses critérios, normas e procedimentos.

Aliás, sobre o assunto, e até mesmo para ilustrar, é bom lembrar que a Constituição de 1967, que tratava os municípios apenas como parte territorial dos Estados, estabelecia, em seus arts. 14 e 15, que os municípios seriam criados por Lei Estadual e que seriam observados os critérios definidos em Lei Complementar Federal. Daí a edição da Lei Complementar Federal nº 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelecia “os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios”.

Ressalte-se que a referida Lei Complementar Federal nº 1, em seu art. 2º, ao dispor sobre os requisitos mínimos para a criação de novos municípios, o fazia de maneira uniforme para todo o território nacional, o que, seguramente, mantinha o controle sobre o processo de criação de novos municípios no Brasil, evitando-se, destarte, o cometimento de excessos, como aqueles que ocorreram de 1989 até 1996, sob a égide da Constituição de 1988.

Por essa ótica, é óbvio, foi e continua sendo elogiável a promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que retirou dos Estados a competência de estabelecerem, cada qual, o seu próprio critério para a criação de novos municípios, não só para evitar os excessos cometidos em alguns Estados da Federação, mas, principalmente, para devolver ao Congresso Nacional essa competência que, aliás, nunca deveria ter sido transferida para os Estados, porque os municípios são, a partir da promulgação da nossa atual Lei Maior, parte integrante da União Federal e não apenas parte territorial dos Estados, como era no passado.

No entanto, senhoras e senhores Deputados, a edição da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, não pode ser entendida como uma medida restritiva, que tenha sido trazida ao mundo jurídico apenas para impedir a criação de novos municípios, até porque o Brasil possui um território de dimensões continentais, uma população de aproximadamente 190 milhões de habitantes e uma economia que, apesar dos pesares, cresce a cada ano.

É certo que no passado, graças às leis complementares estaduais que regulavam essa matéria, foram cometidos excessos em algumas Unidades da Federação. Todavia, não é porque tenha havido erros no passado que agora simplesmente se vai proibir a criação de novos municípios no Brasil. Ademais, a Emenda Constitucional nº 15, de 1996 não proíbe a criação de novos municípios. Ela apenas exige que o Congresso Nacional edite uma Lei Complementar para regulamentar essa matéria, coisa que, lamentavelmente, nunca ocorreu até hoje e por isso o Brasil, tem vivido um período de mais de 11 anos sem nenhum

diploma legal que trate deste assunto, fato que, aliás, deveria envergonhar o Congresso Nacional. E a Câmara dos Deputados não pode, em face de suas responsabilidades históricas, ficar silente diante de um quadro tão absurdo como este.

Se a idéia fosse proibir a criação de municípios no Brasil, a Emenda Constitucional nº 15 teria estabelecido isso de forma clara. Por que remeteu a regulamentação para uma Lei Complementar que há mais de 11 anos nunca foi editada?

E é por isso que apresento à consideração de Vossas Excelências o presente Projeto de Lei Complementar que, além de regulamentar a Emenda Constitucional nº 15, estabelece os requisitos mínimos para a criação de novos municípios no Brasil, trata do momento em que é permitida a sua instalação e de suas alterações territoriais, bem como da mudança de topônimo e outros procedimentos.

Diferentemente da Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelecia requisitos uniformes para todo o País, o presente Projeto de Lei propõe um tratamento diferenciado de região para região, em respeito à densidade demográfica de cada uma delas.

É óbvio que se a distribuição espacial da população fosse uniforme por todo o território brasileiro, indiscutivelmente seria acertada a aplicação de critérios uniformes para todo o País. Entretanto, a população brasileira se distribui de forma desordenada, de maneira que temos uma região Sudeste super-povoada e uma região Norte praticamente despovoada.

Por isso, no que se refere ao quesito população e número de prédios existentes no centro urbano da sede do município que se pretende criar, entendemos que deve ser dado um tratamento diferenciado para cada região, observando-se, como já dito, a densidade demográfica de cada uma delas.

Acreditamos que o estabelecimento regionalizado desses indicadores, além de não tornarem proibitivas as propostas de criação de novos municípios, nas várias regiões geográficas do País, impedem que essas iniciativas sejam vistas como uma indústria de transformação de simples aglomerados humanos em municípios, cuja autonomia, em muitos casos, não pode ser olhada como a solução de desenvolvimento para essas comunidades.

Mas o presente Projeto de Lei Complementar não trata apenas da criação de novos municípios no Brasil. Trata também, e com especial atenção, do processo de sua instalação, da incorporação de áreas territoriais, fusão, correção de limites, mudança de toponímia, etc.

Creio que o Projeto de Lei Complementar que trago à apreciação de meus Pares disciplina com rigor os assuntos pertinentes ao processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, na forma como foi preceituado no art. 18, § 4º, da nossa Carta Magna, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996.

Porém, se falhas houver no presente Projeto de Lei Complementar, que sejam corrigidas. A Câmara dos Deputados não pode deixar de discutir e votar essa matéria, pelo simples fato de alguns entenderem que não é importante para o Brasil.

Por fim, registro a minha expectativa de que o Projeto de Lei Complementar, que ora apresento à consideração desta Casa, seja levado na devida conta, até porque vem suprir uma lacuna existente dentro do arcabouço jurídico brasileiro. E assim sendo, espero contar com o apoio dos nobres Pares.

Sala das Sessões, em 07 de julho de 2010

Deputado RAIMUNDO GOMES DE MATOS

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

**TÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

.....

TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

CAPÍTULO I DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 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. [*\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996\)*](#)

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

II - recusar fé aos documentos públicos;

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

.....

.....

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1967

TÍTULO I DA ORGANIZAÇÃO NACIONAL

.....

CAPÍTULO III DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

.....

Art 14 - Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios.

Art 15 - A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais.

Art 16 - A autonomia municipal será assegurada:

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 1, DE 9 DE NOVEMBRO DE 1967

Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios. [*\(Ementa com redação dada pela Lei Complementar nº 46, de 21/8/1984\)*](#)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:

Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º A criação de Município depende de Lei Estadual que será precedida de comprovação dos requisitos estabelecidos nesta Lei e de consulta às populações interessadas.

Parágrafo único. O processo de criação de Município terá início mediante representação dirigida à Assembléia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.

Art. 2º Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - 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.

§ 1º Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

§ 2º Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de nº II pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado e o de número IV, pelo órgão fazendário estadual.

§ 3º As Assembleias Legislativas dos Estados requisitarão, dos órgãos de que trata o parágrafo anterior, as informações sobre as condições de que tratam os incisos I a IV e o § 1º deste artigo, as quais serão prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do recebimento.

Art. 3º As Assembleias Legislativas, atendidas as exigências do artigo anterior, determinarão a realização de plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de Município.

Parágrafo único. A forma da consulta plebiscitária será regulada mediante resoluções expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, respeitados os seguintes preceitos:

- I - residência do votante há mais de 1 (um) ano, na área a ser desmembrada;
- II - cédula oficial, que conterá as palavras "Sim" ou "Não", indicando respectivamente a aprovação ou rejeição da criação do município.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996

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

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O § 4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 18.

.....
 § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, 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. "

Brasília, 12 de setembro de 1996

Mesa da Câmara dos Deputados

Mesa do Senado Federal

Deputado LUIZ EDUARDO Presidente	Senador JOSÉ SARNEY Presidente
Deputado RONALDO PERIM 1º Vice-Presidente	Senador TEOTONIO VILELA FILHO 1º Vice-Presidente
Deputado BETO MANSUR 2º Vice-Presidente	Senador JÚLIO CAMPOS 2º Vice-Presidente
Deputado WILSON CAMPOS 1º Secretário	Senador ODACIR SOARES 1º Secretário
Deputado LEOPOLDO BESSONE 2º Secretário	Senador RENAN CALHEIROS 2º Secretário
Deputado BENEDITO DOMINGOS 3º Secretário	Senador ERNANDES AMORIM 4º Secretário
Deputado JOÃO HENRIQUE 4º Secretário	Senador EDUARDO SUPLCY Suplente de Secretário

FIM DO DOCUMENTO
