

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2010
(Do Sr. Vítor Penido)

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

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta lei complementar dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos do §4º do art. 18 da Constituição Federal.

Art. 2º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade territorial e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano e far-se-ão por lei estadual, obedecidos os procedimentos, prazos e condições estabelecidas por esta lei complementa.

§ 1º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios de que trata o *caput* dependerão da realização de Estudo de Viabilidade Municipal e de consulta prévia, mediante plebiscito, à população dos Municípios envolvidos.

§ 2º É vedada a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios quando implicarem em inviabilidade econômico-financeira de quaisquer dos Municípios envolvidos.

§ 3º Nenhuma área urbana de sede municipal poderá ser desmembrada para a criação de Município, salvo se a sede possuir mais de 500 mil habitantes.

Art. 3º Para os efeitos desta lei complementar, considera-se:

I – criação: a emancipação de área integrante de um ou mais Municípios pré-existentes, originando um novo Município com personalidade jurídica própria;

II – incorporação: a completa integração de um Município a outro pré-existente, perdendo o Município integrado sua personalidade jurídica, prevalecendo a do Município incorporador;

III – fusão: a completa integração de dois ou mais Municípios pré-existentes, originando um novo Município com personalidade jurídica própria;

IV – desmembramento: a separação de área de um Município pré-existente, para integrar-se a um outro Município também pré-existente, prevalecendo a personalidade jurídica do Município a que se integrar;

V – Municípios envolvidos: aqueles que sofrerem alteração em sua área geográfica, decorrente de criação, incorporação, fusão ou desmembramento.

Art. 4º Os procedimentos destinados à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios não podem ser iniciados ou continuados no período de 01 de janeiro a 31 de dezembro do ano em que se realizarem eleições presidenciais, federais, estaduais ou municipais.

§ 1º Os atos iniciados e não encerrados no período a que se refere o *caput* ficam automaticamente sobrestados, devendo ser reiniciados após o fim do período citado no *caput*.

§ 2º São nulos os atos realizado dentro do período de que trata o *caput*.

Art. 5º O processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios terá início mediante requerimento dirigido à assembléia legislativa do Estado, assinado por eleitores domiciliados nas áreas territoriais dos Municípios envolvidos.

Parágrafo único. O requerimento de que trata o *caput* deste artigo será acompanhado de mapas e memorial descritivo da área territorial a ser criada, incorporada, fundida ou desmembrada, além de dados socioeconômicos que justifiquem a pretensão.

Art. 6º Os Estudos de Viabilidade Municipal para criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios deverão ser elaborados pelo órgão responsável pelo planejamento do governo estadual.

Parágrafo único. O Estudo de Viabilidade Municipal a que se refere o *caput* deverá ser conclusivo quanto à viabilidade ou não, observando o atendimento dos requisitos de viabilidade e procedimentos estabelecidos nesta lei complementar.

Art. 7º No caso de o Estudo de Viabilidade Municipal a que se refere o art. 6º desta lei complementar concluir pela viabilidade da criação, fusão, incorporação ou desmembramento requerido, será apresentado projeto de decreto legislativo à assembléia legislativa estadual, convocando plebiscito junto à população dos Municípios envolvidos.

Art. 8º Proclamado o resultado do plebiscito e em caso de manifestação favorável, será apresentado projeto de lei à assembléia legislativa estadual propondo a criação, a fusão, a incorporação ou o desmembramento requerido.

Parágrafo único. Rejeitada em plebiscito a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Município, é vedada a realização de novo plebiscito sobre a mesma alteração territorial no prazo de dez anos.

Art. 9º O projeto de lei a que se refere o art. 8º desta lei complementar definirá, entre outros:

I – nome, sede, limites e confrontações geográficas dos Municípios envolvidos;

II – a comarca judiciária de que fará parte;

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

IV – forma de sucessão e repartição de bens, direitos e obrigações dos Municípios envolvidos;

V – forma de absorção e aproveitamento de funcionários públicos, assegurados os direitos e garantias adquiridas ao tempo da transformação.

CAPÍTULO II - DA CRIAÇÃO

Art. 10. No caso de criação de Município, o requerimento a que se refere o *caput* do art. 5º deverá ser subscrito por, no mínimo, vinte por cento dos eleitores domiciliados nas áreas territoriais dos Municípios envolvidos.

Art. 11. O Estudo de Viabilidade Municipal para a criação de Município tem por finalidade o exame e a comprovação da existência de condições que permitam a consolidação e o desenvolvimento dos Municípios envolvidos, e deverá comprovar, preliminarmente, em relação ao novo Município e ao remanescente, o atendimento dos seguintes requisitos:

I - população igual ou superior dez mil habitantes que deve ser comprovada com os dados do IBGE, de acordo com o último censo;

II - eleitorado não inferior a quarenta por cento da população estimada;

III - existência de núcleo urbano já constituído, dotado de infra-estrutura, edificações e equipamentos compatíveis com a condição de sede municipal;

IV - número de imóveis, na sede do aglomerado urbano que sediará o novo Município, superior à média de imóveis de dez por cento dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população;

V - arrecadação estimada superior à média de dez por cento dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população;

VI - área urbana não situada em terra indígena, unidade de conservação ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações;

VII - continuidade territorial.

§ 1º Atendidos os requisitos estabelecidos no *caput*, dar-se-á prosseguimento ao Estudo de Viabilidade Municipal que deverá abordar os seguintes aspectos:

I - viabilidade econômico-financeira;

II - viabilidade político-administrativa;

III - viabilidade sócio-ambiental e urbana.

§ 2º A viabilidade econômico-financeira deverá ser demonstrada a partir das seguintes informações:

I - receita fiscal, atestada pelo órgão da fazenda estadual, com base na arrecadação do ano anterior ao da realização do estudo e considerando apenas os agentes econômicos já instalados;

II - receitas provenientes de transferências federais e estaduais, com base nas transferências do ano anterior ao da realização do estudo, atestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo órgão da fazenda estadual, respectivamente;

III - estimativa das despesas com pessoal, custeio e investimento, assim como com a prestação dos serviços públicos de interesse local, especialmente a parcela dos serviços de educação e saúde a cargo dos Municípios envolvidos;

IV - indicação, diante das estimativas de receitas e despesas, da possibilidade do cumprimento dos dispositivos das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal.

§ 3º A viabilidade político-administrativa deverá ser demonstrada a partir do levantamento da quantidade de funcionários, bens imóveis, instalações, veículos e equipamentos necessários ao funcionamento e manutenção dos respectivos Poderes Executivo e Legislativo municipais.

§ 4º A viabilidade sócio-ambiental e urbana deverá ser demonstrada a partir do levantamento dos passivos e potenciais impactos ambientais, a partir das seguintes informações e estimativas:

I - novos limites do Município a ser criado e da área remanescente;

II - levantamento da quantidade e tipologia das edificações existentes nas áreas urbanas;

III - levantamento das redes de abastecimento de água e cobertura sanitária;

IV - eventual crescimento demográfico;

V - eventual crescimento da produção de resíduos sólidos e efluentes;

VI - identificação do percentual do território localizado na Faixa de Fronteira e em áreas protegidas ou de destinação específica, como unidades de conservação, terras indígenas, territórios quilombolas e áreas militares.

§ 5º Os dados demográficos constantes dos Estudos de Viabilidade Municipal serão considerados em relação ao último levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

§ 6º Os demais dados constantes dos Estudos de Viabilidade Municipal deverão ser fornecidos pelos órgãos municipais, estaduais e federais de planejamento, fazenda, estatística e meio ambiente, além de outros cuja competência ou área de atuação demande sua participação.

§ 7º Não será permitida a criação de Município se a medida resultar, para o Município pré-existente, na perda dos requisitos estabelecidos neste artigo.

Art. 12. Os Estudos de Viabilidade Municipal para a criação de Municípios serão publicados no órgão de imprensa oficial do Estado, a partir do que se abrirá prazo para sua impugnação, por qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, perante a assembléia legislativa estadual.

§ 1º O sítio na internet da assembléia legislativa disponibilizará os Estudos aos quais se refere o *caput* deste artigo para conhecimento público até a votação do plebiscito, quando for o caso.

§ 2º Será realizada pelo menos uma audiência pública em cada um dos núcleos urbanos envolvidos no processo antes da votação do projeto de decreto legislativo, propondo a criação do novo Município.

Art. 13. Aprovada a lei estadual de criação do Município, a eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores do novo Município realizar-se-á na eleição municipal imediatamente subsequente, nos termos dos incisos I e II do art. 29 da Constituição Federal, e a instalação do novo Município se dará com a posse do prefeito e vice-prefeito eleitos, observado o que dispõe o inciso III do art. 29 da Constituição Federal.

Art. 14. Enquanto não forem eleitos e empossados o prefeito, o vice-prefeito e os vereadores, nem editadas normas próprias, o Município objeto de criação será regido e administrado pelas normas e autoridades do Município de origem, observado o que dispõe o *caput* do art. 29 da Constituição Federal.

CAPÍTULO III - DA INCORPORAÇÃO E DA FUSÃO

Art. 15 No caso de incorporação ou fusão de Municípios, o requerimento a que se refere o *caput* do art. 5º deverá ser subscrito por, no mínimo, dez por cento dos eleitores domiciliados nas áreas territoriais dos Municípios envolvidos.

Art. 16. O Estudo de Viabilidade Municipal para a incorporação de Municípios verificará, no que couber, o atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 11 desta lei complementar e suas conclusões serão publicadas na forma no art. 12 desta lei complementar.

Art. 17. Aprovada a lei estadual de incorporação de Municípios, o Município incorporado passa a ser administrado pelas autoridades do Município ao qual foi incorporado, submetendo-se à legislação do Município incorporador a partir da data determinada na lei estadual que aprovar a incorporação.

Art. 18 Aprovada a lei estadual de fusão de Municípios, os Municípios fundidos passam a ser administrados pelas autoridades do Município mais populoso, cuja legislação passa a vigorar para todos os Municípios envolvidos.

Art. 19. Aprovada em lei estadual de incorporação ou fusão de Municípios, a eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores do novo Município realizar-se-á na eleição municipal imediatamente subsequente, nos termos dos incisos I e II do art. 29 da Constituição Federal, e a instalação do novo Município se dará com a posse do prefeito e vice-prefeito eleitos, observado o que dispõe o inciso III do art. 29 da Constituição Federal.

CAPÍTULO IV - DO DESMEMBRAMENTO

Art. 20 No caso de desmembramento de Município, o requerimento a que se refere o *caput* do art. 5º deverá ser subscrito por, no mínimo, vinte por cento dos eleitores domiciliados nas áreas territoriais dos Municípios envolvidos.

Art. 21. O Estudo de Viabilidade Municipal para o desmembramento de Município verificará, no que couber, o atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 11 desta lei complementar e suas conclusões serão publicadas na forma no art. 12 desta lei complementar.

Art. 22. Aprovada a lei estadual de desmembramento de Municípios, a área desmembrada passa a ser administrada pelas autoridades do Município ao qual foi integrada, submetendo-se à sua legislação a partir da data determinada na lei estadual que aprovar a incorporação.

CAPÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E

FINAIS

Art. 23. Ficam convalidados os atos de criação, incorporação, fusão, desmembramento e instalação dos Municípios cuja realização haja ocorrido entre 13 de setembro de 1996 e 31 de dezembro de 2009, desde que se encontrem no pleno gozo de sua autonomia municipal, com Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, eleitos e empossados.

§ 1º Ficam convalidados todos os atos da administração praticados no regular exercício de seus mandatos e atribuições.

§ 2º Ficam convalidados os plebiscitos para criação de Município realizados no período estabelecido no *caput*, desde que atendam às condições impostas pelo art. 11, e observados, no que couberem, os demais procedimentos previstos nesta lei complementar.

§ 3º Nos quatro anos que se seguirem à publicação desta lei complementar, o Município que não se enquadre na situação referida no *caput* poderá adotar procedimentos para se enquadrar nas disposições deste instrumento, ou retornar ao estado anterior, mediante ato aprovado pelas câmaras municipais dos Municípios envolvidos, submetido à apreciação da assembléia legislativa estadual.

Art. 32. São nulos de pleno direito os atos praticados em desconformidade com esta lei complementar.

Art. 33. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição de 1988, no § 4º do seu art. 18, transferiu para as unidades federativas a decisão de criar, incorporar, fundir e desmembrar municípios. A partir de então, surgiu uma exagerada quantidade de novos municípios - muitos sem condições de subsistir com recursos financeiros próprios -, levando o Congresso Nacional a aprovar e promulgar a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. Essa emenda modificou o texto constitucional, passando a exigir uma lei complementar federal, para definir o período no qual essas emancipações podem ser realizadas.

Assim, enquanto o Congresso Nacional não aprovar essa lei complementar regulamentando a matéria, a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios encontram-se, na prática, totalmente inviáveis. A situação é, no entanto, absurda, porque a dinâmica territorial em

um País com as dimensões do Brasil não pode ser desprezada por tanto tempo. Mesmo que os Estados, em um momento inicial, após a aprovação da Constituição de 1988, tenha tratado a questão da emancipação de municípios

com liberalidade, o fato é que, em muitas situações, a concessão de autonomia a algumas áreas municipais é viável, ou mesmo aconselhável.

Reconhecemos, no entanto, que é recomendada a adoção de precaução e cuidados na definição das condições mínimas que um município deve apresentar para pleitear sua emancipação. A lei complementar deve deter a avidez de muitos distritos pelo País afora que, a todo custo, anseiam por proclamar sua independência político-administrativa do município ao qual pertencem. Urge, no momento, definir quais os critérios mínimos para que as unidades federadas possam levar adiante a análise dessas demandas.

Este projeto de lei complementar tem por objetivo solucionar esse impasse, estabelecendo as condições em que essas alterações possam ocorrer, para que inúmeros distritos possam ter analisados seus pedidos de emancipação.

Apresentamos, pois, a definição de alguns critérios mínimos para que um novo município possa surgir em nosso território. As condições são colocadas de forma bastante generalizada, para permitir a discussão de cada caso, de forma mais específica, durante o processo de avaliação do estudo de viabilidade municipal. Fica claro, no texto que ora propomos, que o novo ente deve possuir, entre outras, condições financeiras de sobrevivência, um número mínimo de habitantes – que, claro, varia conforme a Região a qual pertence além da manifestação favorável da maioria da população diretamente afetada pela modificação territorial proposta.

Pela relevância do tema tratado, contamos com os nobres Pares para, durante a discussão da matéria, enriquecer nossa proposta, com a apresentação de sugestões que possam tornar o processo de emancipação de municípios menos sujeito a falhas.

Sala das Sessões, em de de 2010.

Deputado Vítor Penido

2010_9178