SENADO FEDERAL

(*) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 104, DE 2014

(Complementar)

Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

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 e dá outras providências.

Art. 2º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios dependerão da realização de Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) e de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, e far-se-ão por lei estadual, obedecidos os prazos, procedimentos e condições estabelecidos nesta Lei Complementar.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

(*) Republicado em 31/03/2014, para fazer constar lista de apoiamento do projeto em epígrafe.

I – criação: a separação de área integrante de um ou mais Municípios preexistentes, originando um novo Município com personalidade jurídica própria;

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

III – fusão: a completa integração de 2 (dois) ou mais Municípios preexistentes, originando um novo Município com personalidade jurídica própria;

IV – desmembramento: a separação de área de um Município preexistente para integrar-se a outro Município também preexistente;

V – Município envolvido: aquele sujeito a alteração em sua área geográfica decorrente de criação, incorporação, fusão ou desmembramento; e

VI – Município preexistente: aquele que, anteriormente à criação, fusão, desmembramento ou incorporação, esteja regularmente instalado, cumprindo o disposto nos incisos I a III do art. 29 da Constituição Federal.

CAPÍTULO II
DO PERÍODO PARA A CRIAÇÃO, A INCORPORAÇÃO, A FUSÃO E O DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS

Art. 4° A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios somente serão realizados no período compreendido entre a posse dos Prefeitos e Vice-Prefeitos, na forma do inciso III do art. 29 da Constituição Federal, e o último dia do ano anterior ao da realização de eleições municipais.

§ 1° Os atos iniciados e não encerrados no período referido no *caput* ficam automaticamente sobrestados, devendo ser reiniciados após a posse dos Prefeitos e Vice-Prefeitos.

§ 2° São nulos os atos realizados fora do período de que trata o *caput*.

CAPÍTULO III
DO PROCEDIMENTO PARA A CRIAÇÃO, A INCORPORAÇÃO, A FUSÃO E O DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS

Seção I
Procedimentos Preliminares

Art. 5° O procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios terá início mediante requerimento dirigido à Assembleia Legislativa do respectivo Estado, subscrito por, no mínimo:

I –vinte por cento dos eleitores residentes na área geográfica que se pretenda emancipar, no caso da criação de Município, ou na área geográfica que se pretenda desmembrar, no caso de desmembramento de Município preexistente para integrar-se a outro; e

II –três por cento dos eleitores residentes em cada um dos Municípios envolvidos, no caso de fusão ou incorporação dos Municípios.

Parágrafo único. A base de cálculo dos eleitores residentes será o cadastro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referente ao número total de eleitores cadastrados na última eleição.

Art. 6° Constitui condição necessária para a criação de município comprovar-se:

I – que tanto os novos Municípios quanto os Municípios preexistentes que perderem população possuirão, após à criação, população igual ou superior aos seguintes quantitativos mínimos regionais:

a) regiões Norte: cinco mil habitantes;

b) região Centro-Oeste: seis mil e quinhentos habitantes;

c) região Nordeste: oito mil e quinhentos habitantes; e

d) regiões Sul e Sudeste: quinze mil habitantes;

II – a existência de um núcleo urbano consolidado, cujo número de imóveis seja superior à média observada nos municípios que constituam os dez por cento de menor população no Estado; e

III – área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações.

§ 1° O limite populacional mínimo estipulado no inciso I do *caput* será reajustado sempre que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE publicar os resultados de censo demográfico e contagem populacional, reajustando-se o limite de cada região pela taxa de crescimento da respectiva região entre o ano de 2010 e o ano do censo demográfico ou da contagem populacional mais recentes.

§ 2° Em caso de desmembramento, aplicam-se os requisitos deste artigo aos Municípios envolvidos que perderem população.

§ 3° O cálculo de população do Município a ser criado e dos demais Municípios envolvidos será realizado com base nos dados de população apurados no último censo ou na contagem populacional mais recente e atualizado pela taxa média geométrica de crescimento dos Municípios envolvidos.

§ 4° A comprovação do cumprimento das condições referidas no *caput* é requisito indispensável para a realização dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) e para o prosseguimento do processo de criação e desmembramento dos Municípios.

Seção II
Dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVM)

Art. 7° Os EVM devem abordar os seguintes aspectos em relação ao Município a ser criado e aos demais Municípios envolvidos:

I – viabilidade econômico-financeira;

II – viabilidade político-administrativa; e

III – viabilidade socioambiental e urbana.

§ 1° A viabilidade econômico-financeira deverá ser demonstrada a partir das seguintes informações, apresentadas com as respectivas metodologias e memórias de cálculo:

I – estimativa projetada para o exercício de realização do estudo e para os 2 (dois) seguintes de:

a) receitas de arrecadação própria, considerando apenas os agentes econômicos já instalados, com base na arrecadação dos 3 (três) anos anteriores ao da realização do estudo;

b) receitas de transferências federais e estaduais, com base nas transferências recebidas nos 3 (três) anos anteriores ao da realização do estudo;

c) despesas com pessoal, custeio e investimento, dívidas vencíveis e eventuais restos a pagar que possam vir a ser transferidos do Município de origem, com base nas despesas realizadas nos 3 (três) anos anteriores ao da realização do estudo, atestadas pelo Tribunal de Contas competente; e

d) resultado primário, com base nos resultados dos 3 (três) anos anteriores ao da realização do estudo;

II – indicação, diante das estimativas de receitas e despesas, da possibilidade de cumprimento da aplicação dos mínimos constitucionais nas áreas de educação e saúde e de atendimento na prestação dos serviços públicos de interesse local; e

III – indicação, diante das estimativas de receitas e despesas, da possibilidade de cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A análise de viabilidade político-administrativa deve observar a proporção entre o número de servidores e a população estimada na área territorial dos Municípios envolvidos, a partir das seguintes informações:

I – número de representantes que irão integrar a Câmara de Vereadores; e

II – estimativa do número de servidores públicos necessário para compor o Poder Executivo e o Poder Legislativo municipais.

§ 3º A viabilidade socioambiental e urbana deverá ser demonstrada a partir do levantamento dos passivos e dos potenciais impactos ambientais e das seguintes informações e estimativas, definindo-se preliminarmente qual Município deverá assumir esses passivos:

I – novos limites municipais, que deverão ser estabelecidos a partir das seguintes condições:

a) os limites dos Municípios devem ser descritos preferencialmente por acidentes físicos, naturais ou artificiais, perfeitamente identificáveis no terreno e representados no mapeamento de referência, o qual deverá estar vinculado ao Sistema Cartográfico Nacional (SCN); e

b) quando os limites dos Municípios forem descritos por linhas imaginárias, devem ser informadas as coordenadas geográficas de seus pontos extremos e de seus pontos intermediários, todas vinculadas ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB), recaindo tais pontos, de preferência, sobre acidentes físicos, naturais ou artificiais, perfeitamente identificáveis no terreno;

II – diagnóstico da situação de continuidade da mancha de ocupação urbana e dependência funcional entre os núcleos urbanos dos Municípios envolvidos;

III – levantamento da quantidade e tipologia das edificações existentes nas áreas urbanas;

IV – levantamento das redes de abastecimento de água e das redes de esgotamento sanitário e de manejo de águas pluviais;

V – perspectiva de crescimento demográfico;

VI – estimativa de crescimento da produção de resíduos sólidos e efluentes;

VII – identificação do percentual da área ocupada por áreas protegidas ou de destinação específica, tais como unidades de conservação e áreas indígenas, quilombolas ou militares; e

VIII – proposta de compartilhamento dos recursos hídricos e da malha viária comum.

§ 4º Os dados demográficos constantes dos EVM serão aqueles dos últimos levantamentos e estimativas do IBGE.

Art. 8° Os EVM deverão ser conclusivos quanto à viabilidade ou não da criação, fusão, incorporação e desmembramento dos Municípios em questão.

§ 1° As entidades públicas federais, estaduais e municipais detentoras de informações ou dados necessários à elaboração dos EVM são obrigadas a disponibilizá-los, respeitadas as restrições legais, no prazo máximo de 30 (trinta) dias do requerimento, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

§ 2° Os EVM serão concluídos no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias da sua contratação.

Art. 9° Os EVM serão contratados e custeados pelos governos estaduais, junto a instituições públicas ou privadas de comprovada capacidade técnica.

Art. 10. Os EVM serão válidos pelo prazo de vinte e quatro meses após a sua conclusão.

Art. 11. Não serão aprovados os EVM nas hipóteses em que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios acarretarem:

I – a perda da continuidade territorial e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano;

II – a quebra da continuidade territorial de qualquer um dos Municípios envolvidos, exceto no caso de ilhas e arquipélagos;

III – o advento de Municípios cujos limites territoriais sejam exclusivamente a área de um único Município; ou

IV – a alteração das divisas territoriais dos Estados.

Art. 12. São vedados a criação e o desmembramento de Municípios quando implicarem inviabilidade de qualquer dos Municípios envolvidos.

Seção III
Da Publicidade dos EVM

Art. 13. Os EVM ficarão à disposição de todo cidadão durante um prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias, em local acessível e também na internet, nos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos e na Assembleia Legislativa do respectivo Estado.

§ 1° A Assembleia Legislativa colocará o EVM em consulta pública, inclusive pela internet, durante o prazo previsto no *caput*, informando em edital as datas e locais das audiências públicas e os procedimentos de participação do cidadão.

§ 2° Durante esse período, deverá ser realizada pelo menos 1 (uma) audiência pública em cada um dos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos, para esclarecimento da população.

§ 3° Além da divulgação prevista no *caput*, o EVM deverá ser publicado:

I – na íntegra, no órgão oficial de imprensa do Estado; e

II – em resumo, em jornal de grande circulação regional, contendo os principais dados e conclusões.

§ 4° A Assembleia Legislativa compilará as críticas e sugestões feitas ao EVM nos termos deste artigo e decidirá, na forma determinada pelo seu

Regimento Interno, pela aprovação integral, rejeição integral ou reelaboração total ou parcial do EVM.

§ 5° Havendo a decisão pela reelaboração parcial ou integral do EVM, a instituição responsável pela elaboração do EVM será convocada a realizar a tarefa.

§ 6° O EVM revisto nos termos do § 5° será submetido a nova consulta pública pela Assembleia Legislativa, pelo prazo de 30 dias, após o qual a Assembleia Legislativa decidirá, na forma determinada pelo seu Regimento Interno, pela aprovação integral, rejeição integral ou reelaboração total ou parcial daquelas partes.

§ 7° Não havendo aprovação integral após os procedimentos previstos no § 6°, a Assembleia Estadual comunicará o fato ao Governador do Estado, que providenciará a contratação de outra instituição para refazer ou adequar o EVM.

Seção IV
Do Plebiscito e dos Procedimentos Complementares

Art. 14. Concluído o processo previsto no art. 13, com a aprovação integral do EVM pela Assembleia Legislativa, caso o EVM demonstre a viabilidade da criação, da incorporação, da fusão ou do desmembramento, será realizado o plebiscito em consulta às populações dos Municípios envolvidos.

Parágrafo único. A Assembleia Legislativa Estadual solicitará ao Tribunal Regional Eleitoral a realização do plebiscito, que ocorrerá, preferencialmente, em conjunto com as eleições federais e estaduais imediatamente subsequentes à edição do ato legislativo que o autorizar, observado o que dispõe a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Art. 15. Rejeitados em plebiscito a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de Município, é vedada a realização de novo plebiscito com o mesmo objeto no prazo de doze anos.

Art. 16. Aprovada em plebiscito a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de Município, a Assembleia Legislativa Estadual, na forma de seu regimento interno, votará o respectivo projeto de lei, definindo entre outros aspectos:

I – o nome, a sede, os limites e as confrontações geográficas dos Municípios envolvidos;

II – os Distritos, se houver, com os respectivos limites;

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

IV – a forma de absorção e o aproveitamento de funcionários públicos, assegurados os direitos e as garantias adquiridos ao tempo da transformação.

§ 1° Não será criado Município com topônimo idêntico ao de outro existente no País.

§ 2° A lei estadual deverá contemplar os limites de todos os Municípios envolvidos, obedecendo ao estabelecido no art. 7°, § 3°, inclusive determinando, quando necessário, aos órgãos estaduais competentes a implantação de marcos de referência que esclareçam a população sobre os limites em questão.

Art. 17. Aprovada a lei estadual de criação do Município:

I - a eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos 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;

II - a instalação do novo Município dar-se-á com a posse do Prefeito e do Vice-Prefeito eleitos, observado o que dispõe o inciso III do art. 29 da Constituição Federal; e

III - será elaborada e aprovada, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de origem, lei orçamentária anual para o exercício seguinte, específica para o novo Município, considerando os resultados e as projeções do EVM.

Art. 18. Enquanto não forem eleitos e empossados o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, nem editadas normas próprias, o Município objeto de criação ou fusão será regido e administrado pelas normas e autoridades do Município de origem.

Art. 19. Instalado o novo Município:

I – o Prefeito passará a executar a lei orçamentária anual aprovada conforme o art. 17;

II – o Prefeito encaminhará à Câmara Municipal o projeto de lei da organização administrativa com o quadro de pessoal e respectivos vencimentos; e

III – a Câmara Municipal:

a) promulgará resolução estabelecendo seu regimento interno;

b) estabelecerá a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores; e

c) aprovará e promulgará a Lei Orgânica do Município, nos termos do art. 29, *caput*, da Constituição Federal.

Art. 20. Os Municípios que forem criados, ou tiverem suas áreas territoriais ampliadas em função de desmembramento de outros Municípios preexistentes, indenizarão os respectivos Municípios de origem pela cota-parte das dívidas vencíveis após a redivisão territorial, contraídas para execução de obras e serviços que tenham beneficiado os territórios que foram desmembrados ou transformados em novos Municípios.

§ 1° A lei estadual de criação ou desmembramento definirá a repartição de bens, dívidas e restos a pagar dos Municípios envolvidos, assim como a forma de cálculo da cota-parte para a indenização dos Municípios de origem.

§ 2° O cálculo da indenização deverá ser concluído dentro de 6 (seis) meses da instalação do Município, indicando cada Prefeito um perito.

Art. 21. A incorporação, a fusão ou o desmembramento de Municípios completa-se com a publicação da lei estadual que o aprovar.

§ 1° A partir da data da lei estadual que aprovar a incorporação, o Município incorporado passa a ser administrado e regido, respectivamente, pelas autoridades e pelas normas do Município ao qual foi incorporado.

§ 2° A partir da data da lei estadual que aprovar o desmembramento, a área desmembrada passa a ser administrada e regida, respectivamente, pelas autoridades e pelas normas do Município ao qual foi integrada.

CAPÍTULO IV
DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 22. São nulos a criação, a fusão, a incorporação e o desmembramento realizados em desconformidade com esta Lei Complementar.

Art. 23. Os Estados deverão promover, em um prazo de 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei Complementar, a revisão dos limites de seus Municípios, observando o disposto no inciso I do § 3° do art. 7°.

§ 1° Entrando em vigor os novos limites municipais e findo o prazo de cinco anos, novas revisões deverão ser feitas sempre que necessário e promulgadas até o final do ano para entrar em vigor em 1° de janeiro do ano imediato.

§ 2° Para essa revisão, os Estados deverão basear-se nas seguintes informações:

I – mapas municipais elaborados pelo IBGE em suporte aos levantamentos censitários e estatísticos;

II – lista de localidades pertencentes a cada Município de acordo com os cadastros do IBGE, a ser disponibilizada por esse Instituto no prazo de seis meses após a publicação desta Lei Complementar, tendo como referência o último censo ou contagem populacional realizada;

III – legislação que define os limites municipais e estaduais em vigor; e

IV – documentos cartográficos, imagens de satélite e outros dados que possam auxiliar na revisão dos limites.

§ 3° A partir das informações descritas no § 2°, no prazo de 12 (doze) meses após a publicação desta Lei Complementar, o Poder Executivo de cada Estado, por meio do seu órgão competente, deve analisar a listagem de localidades do IBGE a fim de identificar as possíveis divergências, totais ou parciais, sobre a vinculação administrativa de cada localidade em relação aos registros municipais daquele Estado, assim como identificar localidades registradas pelos Estados e respectivos Municípios que não constem da listagem disponibilizada pelo IBGE.

§ 4° O Poder Executivo de cada Estado articulará com as respectivas Assembleias Legislativas as alterações das leis de limite que se fizerem necessárias, em decorrência das listagens de localidades divulgadas pelo

IBGE conforme o § 3°, com vistas à entrada em vigor da nova legislação no prazo de 48 (quarenta e oito) meses da publicação desta Lei Complementar.

§ 5° Para as alterações legais de limites municipais, devem ser observados os demais termos e condições estabelecidos nesta Lei Complementar.

§ 6° Até que os Estados promovam a revisão dos limites descrita no *caput* deste artigo, o IBGE considerará, para efeitos de estimativas de população ou censo demográfico, a vinculação de localidades a um dado Município conforme informação dos governos estaduais, mesmo que essa situação não corresponda fidedignamente à implementação dos limites definidos pelos instrumentos legais em vigor.

Art. 24. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada entre 31 de dezembro de 2006 e 31 de dezembro de 2013, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

Art. 25. Ficam convalidados os plebiscitos para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios realizados até 31 de dezembro de 2013, desde que atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

Art. 26. O art. 91 da Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com o acréscimo dos seguintes:

> "§ 6° Para os fins da distribuição a que se refere o § 2°, nos doze anos posteriores à fusão ou incorporação, os Municípios fundidos ou incorporados serão considerados separadamente para fins de cálculo dos respectivos coeficientes.
>
> § 7° O cálculo em separado dos coeficientes referidos no § 6° se fará atribuindo-se a cada município fundido ou incorporado percentual do número de habitantes do atual município na proporção vigente na data da respectiva fusão ou incorporação." (NR)

Art. 27. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto tem por objetivo regulamentar o parágrafo 4º do art. 18 da Constituição Federal, que exige a edição de lei complementar para estabelecer regras a serem seguidas na criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Muito já foi debatido no Congresso Nacional acerca da necessidade de se dar flexibilidade à organização federativa no Brasil.

É bastante sabido que nos anos oitenta e noventa do século passado houve uma explosão desordenada de criação de municípios. Um processo que traumatizou o país, que viu serem criadas centenas de novas unidades de pequeníssimas dimensões e sem viabilidade econômica.

Por outro lado, áreas do território nacional que se desenvolvem rapidamente precisam ganhar autonomia administrativa, e não podem ficar sob a camisa de força, sendo geridos por um distrito sede menos dinâmico. Em outros casos, comunidades instaladas em Estados de grande extensão territorial e baixa densidade populacional acabam se tornando distritos de municípios cuja sede está quatrocentos ou quinhentos quilômetros de distância.

Sem a aprovação de lei regulamentadora da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, ficaremos na incômoda situação de não poder racionalizar o recorte administrativo de nossos Estados. Assim, hoje não se pode soltar as rédeas de áreas em franco desenvolvimento, não se pode fundir e incorporar municípios que não têm mais razão para existir separadamente, não se pode dar às

localidades remotas condições mínimas de governo a uma distância razoável do centro urbano local.

Ao final de 2013 o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2002, regulamentando o assunto. Todavia, a Presidente da República houve por bem vetar integralmente o texto, por considerar que este poderia criar ônus excessivo ao erário. Temia-se que as regras propostas no texto aprovado no Legislativo estivessem enviesadas em favor da criação de mais municípios, dando, por outro lado, pouco incentivo à fusão e incorporação de municipalidades disfuncionais.

Após o veto, abriu-se um debate entre o Legislativo e o Executivo com vistas a se fazer uma sintonia fina nas regras propostas, de modo a moderar os incentivos à criação e desmembramento e, ao mesmo tempo, facilitar e estimular a fusão e incorporação de unidades pouco eficientes.

Este projeto é o resultado de tal debate, e acredito que seu texto tenha evoluído bastante em relação ao conteúdo vetado pela Presidente da República.

Chamo atenção para os pontos que foram alterados em relação ao Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2002 - Complementar. Em primeiro lugar, houve significativa elevação no número mínimo de habitantes necessários para a criação de um município. Procuramos estabelecer tal limite mínimo conforme a densidade populacional média de cada uma das regiões brasileiras. A tabela abaixo mostra que o Norte tem densidade bastante inferior, enquanto a região Sudeste está no outro extremo.

Tabela 1 – População total, área geográfica e densidade populacional das cinco regiões brasileiras

Região	População no ano 2010 (nº de habitantes)	Área (Km2)	Desidade (habitante por km2)
	(A)	(B)	(C)=(A)/(B)
Norte	15.864.454	3.853.576	4,1
Centro-Oeste[1]	11.487.934	1.600.580	7,2
Nordeste	53.524.361	1.778.325	30,1
Sul	27.386.891	563.801	48,6
Sudeste	80.364.410	924.596	86,9

Fonte: IBGE – Censo demográfico 2010.
(1) Exclui o DF que não é dividido em municípios

Assim, sugerimos uma população mínima de cinco mil habitantes para a região Norte, aumentando-se gradativamente esse mínimo conforme elevam-se as densidades das demais regiões. A tabela abaixo compara os limites que ora propomos com aqueles inscritos no PLS nº 98, de 2002 – Complementar.

Tabela 2 – Limite populacional mínimo para a criação de municípios: nova proposta vs. PLS 98, de 2002 – Complementar (em mil habitantes)

Região	PLS 98/2002	Nova Proposta
Norte	6	5
Centro-Oeste	6	6,5
Nordeste	8	8,5
Sul	12	15
Sudeste	12	15

A segunda mudança de relevo na nossa proposta é que criamos condições mais propícias à fusão e incorporação de municípios, o que é bastante importante para se resolver o problema das unidades de baixa viabilidade econômica, que poderiam se consolidar em unidades maiores, com mais economia de escala na provisão de serviços públicos. Para tanto,

reduzimos de 10% para 3% da população dos municípios envolvidos o número de assinaturas necessárias ao requerimento para dar início ao processo de fusão ou incorporação.

Não se deve estranhar o fato de que seja exigida a assinatura de 20% dos habitantes da área interessada em criar ou desmembrar município, enquanto são exigidos apenas 3% das assinaturas nos casos de fusão e incorporação. Além de se querer estimular as fusões e incorporações, é preciso notar que o universo de habitantes em cada caso é distinto. No caso da criação e desmembramento, o requerimento é feito pelos habitantes **da área que pretende se emancipar ou desmembrar**, e não de todo o município. Já no caso da fusão e incorporação demanda-se a assinatura de um percentual de **todas as populações de todos os municípios envolvidos**, um contingente muito maior que no primeiro caso. Daí porque consideramos importante reduzir significativamente o percentual no caso de fusões e incorporações.

Outro estímulo que estamos propondo às fusões e aquisições é o de evitar, por um período de tempo, as perdas de receita decorrentes da aglutinação de municípios. Determinamos, então, que nos doze anos seguintes à fusão ou incorporação, os novos municípios formados pela fusão, ou os municípios ampliados em função de incorporação, recebam o FPM como se ainda estivessem separados. Pelas regras do FPM, a aglutinação de dois municípios de, por exemplo, cinco mil habitantes cada um, faria com que o novo município de dez mil habitantes recebesse menos do que a soma recebida pelos dois de cinco mil habitantes. Preservando por doze anos uma receita maior, estaremos dando tempo suficiente para que as unidades fundidas possam ajustar suas administrações a ponto de, no futuro, terem uma participação menor no FPM.

Também inovamos em relação ao Estudo de Viabilidade Municipal (EVM). Para garantir que este será feito por entidade competente e isenta, determinamos que o mesmo seja contratado pelo Governo Estadual, e não pelo grupo diretamente interessado na separação ou aglutinação municipal. Ademais, instituímos um sistema de consulta pública e avaliação qualitativa do EVM que, em sendo objeto de críticas substanciais, terá que ser refeito ou revisto. Não se chegando a bom termo com tal revisão, a Assembleia Estadual terá poder de determinar ao Executivo estadual a contratação de outra instituição para a realização do estudo.

Buscamos, ainda, simplificar e desburocratizar o EVM, de modo que ele seja um estudo com substância técnica, e não apenas um procedimento burocrático no qual tenha que constar certo número de carimbos. Sugerimos, por isso, retirar o atesto dos tribunais de contas para os dados utilizados na análise. Afinal, todas as estimativas e memórias de cálculo estarão a disposição, em consulta pública, para quem quiser contestá-los.

Procuramos deixar mais claros os indicadores quantitativos mínimos exigidos para a viabilidade municipal. Substituímos, por exemplo, o pouco trivial cálculo necessário para se aferir a existência de "*núcleo urbano consolidado dotado de um mínimo de edificações para abrigar famílias em número resultante da divisão do valor de 20% da população da área que se pretende emancipar pelo número médio de pessoas da família*" (PLS 98, de 2002 – Complementar), por uma aferição bem mais simples: "*a existência de um núcleo urbano consolidado, cujo número de imóveis seja superior à média observada nos municípios que constituam os dez por cento de menor população no Estado*".

Seguindo sugestão do Poder Executivo, ampliamos de dez para doze anos o período pelo qual fica vedada a realização de novo plebiscito no caso de o resultado do primeiro plebiscito ter sido pela rejeição da criação, desmembramento, fusão ou incorporação.

Não é ocioso lembrar que mantivemos dispositivos do PLS nº 98, de 2002 – Complementar que determinam que os novos municípios devam receber parcela das dívidas dos municípios de origem, proporcionais à infraestrutura legada à nova unidade. Encerra-se, assim, a era de se criar um novo município deixando-se as dívidas para trás e garantindo-se receitas certas de arrecadação tributária, FPM e outras transferências. Não haverá apenas bônus na criação de novo município, mas também ônus proporcionais.

Tivemos, ainda, o cuidado de regular os casos pendentes, de novos municípios que eventualmente tenham sido instalados após 31 de dezembro de 2006, data limite para a convalidação efetivada pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008. De maneira similar, propomos que permaneçam válidos os plebiscitos já realizados, em consonância com as

respectivas leis estaduais, até 31 de dezembro de 2013, para evitar que processos que já estão em andamento voltem à estaca zero.

Por fim, registro que diversos aperfeiçoamentos foram feitos em relação ao texto do PLS nº 98, de 2002 – Complementar no que tange a técnica legislativa. Conceitos utilizados ao longo do projeto foram explicitamente dispostos nos artigos iniciais da proposição, a redação foi revisada com vistas a ser mais clara e direta, dispositivos foram agregados de forma mais lógica.

Acreditamos, em suma, que estamos oferecendo ao exame dos ilustres pares um projeto equilibrado, que permite a criação de novos municípios onde eles são efetivamente necessários (seja para liberar o crescimento econômico em áreas dinâmicas, seja para garantir serviços públicos a áreas isoladas); ao mesmo tempo em que se estimula a fusão e incorporação de municípios de baixa eficiência e pouca sustentabilidade econômica. Aprovando esta proposição, o Parlamento dará grande contribuição ao aumento da eficiência na gestão pública.

Pelo exposto, peço o apoio dos ilustres Pares a esta iniciativa.

Sala das Sessões,

1 – Senador **MOZARILDO CAVALCANTI**

2 – GIM

3 – VALDIR RAUPP

4 – Ambrósio Hinz (PT-AM)

Apoiamentos ao Projeto de Lei que dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal e dá outras providências.

5 HUMBERTO COSTA
6 EDUARDO BRAGA
7
8
9
10
11
12 ALVARO DIAS
13
14
15
16
17 PINHEIRO
18
19
20
21

CAFETEIRA

Apoiamentos ao Projeto de Lei que dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal e dá outras providências.

22 - Jader Barbalho

23 - Romero Jucá

24 - José Agripino

25 - Ana Amélia (PP/RS)

26 -

27 -

28 - Vanessa Grazziotin

29 -

30 -

31 - Angela Portela

32 - Capitão Maldaner

33 -

34 - Zezé Perrella

35 - Cidinho Santos

36 - Wellington Dias

37 - Ivo Cassol

38 - Randolfe

39 - Pedro Taques

40 -

Pedro Simon

Cristovam

Vital do Rêgo

Francisco Dornelles

Apoiamentos ao Projeto de Lei que dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal e dá outras providências.

41- [illegible]	[illegible]
42- [illegible]	CÍCERO LUCENA
43- [illegible]	[illegible]
44- [illegible]	
45- [illegible]	A.C. VALADARES

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.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996) Vide art. 96 - ADCT

DECRETO-LEI Nº 1.881, DE 27 DE AGOSTO DE 1981.

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM a dá outras providências.

Art 3º - A Reserva referida no artigo anterior será constituída por 4,0% (quatro por cento) dos recursos resultantes do disposto no item II do artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.

Parágrafo único A sua distribuição será proporcional a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatores:

a) fator representativo da população, assim estabelecido:

Percentual da População de cada Município beneficiário em relação à do conjunto	FATOR
Até 2%	2
Mais de 2% até 5%	
Pelos primeiros 2%	2
Cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
Mais de 5%	5

b) fator representativo do inverso da renda "per capita" do respectivo Estado, de conformidade com o disposto no artigo 90 da Lei nº 5.172, de 25 de fevereiro de 1966.

LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

SEÇÃO III

Critério de Distribuição do Fundo de Participação dos Municípios

Art. 91. Do Fundo de Participação dos Municípios a que se refere o art. 86, serão atribuídos: (Redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 1967)

I - 10% (dez por cento) aos Municípios das Capitais dos Estados; (Redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 1967)

II - 90% (noventa por cento) aos demais Municípios do País. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 1967)

§ 1º A parcela de que trata o inciso I será distribuída proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatôres: (Redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 1967)

a) fator representativo da população, assim estabelecido: (Redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 1967)

Percentual da População de cada Município em relação à do conjunto das Capitais:

Fator:

Até 2% 2

Mais de 2% até 5%:

Pelos primeiros 2%..... 2

Cada 0,5% ou fração excedente, mais..... 0,5

Mais de 5% 5

b) Fator representativo do inverso da renda *per capita* do respectivo Estado, de conformidade com o disposto no art. 90. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 1967)

§ 2º - A distribuição da parcela a que se refere o item II deste artigo, deduzido o percentual referido no artigo 3º do Decreto-lei que estabelece a redação deste parágrafo, far-se-á atribuindo-se a cada Município um coeficiente individual de participação determinado na forma seguinte: (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.881, de 1981) (Vide Lei Complementar nº 91, de 1997)

Categoria do Município, segundo seu número de habitantes	Coeficiente
a) Até 16.980	
Pelos primeiros 10.188	0,6
Para cada 3.396, ou fração excedente, mais	0,2
b) Acima de 16.980 até 50.940	
Pelos primeiros 16.980	1,0
Para cada 6.792 ou fração excedente, mais	0,2
c) Acima de 50.940 até 101,880	
Pelos primeiros 50.940	2,0
Para cada 10.188 ou fração excedente, mais	0,2

d) Acima de 101.880 até 156.216

Pelos primeiros 101.880	3,0
Para cada 13.584 ou fração excedente, mais	0,2
e) Acima de 156.216	4,0

§ 3º Para os efeitos deste artigo, consideram-se os municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão das quotas anualmente, a partir de 1989, com base em dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (Redação dada pela Lei Complementar nº 59, de 1988)

§§ 4º e 5º (Revogados pela Lei Complementar nº 91, de 1997)

LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998.

Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Art. 6º Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Art. 9º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11. O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Art. 12. A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

Publicado no **DSF**, de 27/3/2014.