



SENADO FEDERAL

(*) PARECER Nº 673, DE 2008

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2002-Complementar, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, que *regulamenta o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios e dá outras providências (art. 18, § 4º, da Constituição Federal)*.

(Tramitando em conjunto com os Projetos de Lei do Senado nºs 503, de 2003-Complementar, 60 e 96, de 2008-Complementares, nos termos dos Requerimentos nºs 1.586, de 2003, e 430, de 2008).

RELATOR: Senador TASSO JEREISSATI

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina o Projeto de Lei do Senado nº 98 -, de 2002 – Complementar, do Senador Mozarildo Cavalcanti, o PLS nº 503, de 2003-Complementar, de autoria do Senador Sibá Machado, o PLS nº 60, de 2008 – Complementar, de autoria do Senador Flexa Ribeiro e o PLS nº 96, de 2008 – Complementar, também de autoria do Senador Sibá Machado, que estabelecem procedimentos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios e tramitam em conjunto em razão do Requerimento nº 430, de autoria da CCJ, aprovado em 6 de maio de 2008.

O PLS nº 98, de 2002, chegou a receber parecer favorável da ex-Senadora Marluce Pinto, mas não houve apreciação pela CCJ antes do

(*) Avulso republicado, em 10/07/2008, para corrigir sua numeração.

término da legislatura. Iniciada a nova legislatura, o processo foi redistribuído ao Senador José Maranhão que também proferiu parecer favorável ao Projeto. Mas, em dezembro de 2003, foi aprovado requerimento de tramitação conjunta desse Projeto com o PLS nº 503, de 2003, da autoria do Senador Sibá Machado. Posteriormente, o processo voltou ao Senador José Maranhão que, em 2005, procedeu a minucioso exame dos dois Projetos e, reconhecendo a semelhança entre eles, mas constatando o caráter mais abrangente do PLS nº 503/2003, da autoria do Senador Sibá Machado, emitiu parecer favorável a este Projeto, rejeitando o PLS nº 98, de 2002. Esse parecer, entretanto, não chegou a ser aprovado na CCJ.

Finalmente, em 6 de maio do corrente ano, em virtude da aprovação do Requerimento nº 430, da CCJ, pela Comissão Diretora, comunicada ao Plenário, nos termos regimentais, passaram a tramitar em conjunto com aqueles Projetos, os PLS nº 60, de 2008, da autoria do Senador Flexa Ribeiro, e o PLS nº 96, de 2008, da autoria do Senador Siba Machado. Os Projetos foram distribuídos a este titular, para emissão do respectivo parecer.

Os quatro projetos, examinados a seguir, são muito semelhantes e igualmente relevantes, porque regulamentam o disposto no art. 18, § 4º da Constituição Federal. Por isso, cabe deter-se no resumo de cada um deles.

1. O PLS nº 98, de 2002 – Complementar

De autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, o PLS nº 98, de 2002 – Complementar, *regulamenta o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios e dá outras providências (art. 18, § 4º, da Constituição Federal)*.

Estruturado em 13 artigos, o projeto define criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, além de determinar os procedimentos e estabelecer os requisitos para a realização de cada um desses atos.

O art. 1º reproduz os termos do dispositivo constitucional regulamentando, do qual suprime a expressão *dentro do período determinado por lei complementar federal* e substitui a expressão *na forma da lei* pela expressão *na forma desta lei complementar*.

O parágrafo único desse mesmo artigo define o significado das expressões *(1) criação de Município; (2) incorporação de Município; (3)*

fusão de Municípios; (4) desmembramento de Município; (5) Municípios envolvidos.

O art. 2º estabelece o procedimento a ser observado nas hipóteses de criação (*caput*), desmembramento (§ 1º), incorporação ou fusão (§ 2º), bem como de arquivamento em caso de inobservância do requisito do número de subscritores da representação à Assembléia Legislativa do Estado (§ 3º).

O art. 3º fixa o prazo dentro do qual a Assembléia Legislativa deverá providenciar estudos para apuração de viabilidade.

O art. 4º estabelece o âmbito de abrangência dos estudos de viabilidade municipal, nos casos de criação (§ 1º) ou desmembramento (§ 2º), enquanto o § 3º considera presumida a viabilidade, nos casos de incorporação e fusão.

O art. 5º trata da publicação dos estudos de viabilidade municipal e do processo de decisão da Assembléia Legislativa a respeito.

O art. 6º estipula o prazo de seis meses, contados do recebimento do pedido da Assembléia Legislativa, para que o Tribunal Regional Eleitoral realize o plebiscito de que trata o Projeto.

O art. 7º cria regras para os limites territoriais dos Municípios resultantes dos vários processos disciplinados.

O art. 8º regulamenta a escolha dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores de Município novo.

O art. 9º prevê a época de instalação de Município novo.

O art. 10 estipula a forma e o prazo de votação, pela Câmara Municipal, da Lei Orgânica respectiva e dispõe sobre a forma de administração de Município novo, antes de sua instalação (§ 1º); a legislação a vigorar até a aprovação da Lei Orgânica própria (§ 2º); a competência da nova Câmara Municipal para decidir sobre a legislação a aplicar, em caso de fusão.

O art. 11 veda, no período indicado, a instauração de procedimento para os vários processos mencionados (*caput*), determinando, ainda, a hipótese de sobrestamento (*parágrafo único*).

Finalmente, o art. 12 manda aplicar, no que couber, o disposto na Proposição aos processos relativos a Municípios de Territórios Federais.

O art. 13 contém a cláusula de vigência.

2. O PLS nº 503, de 2003 – Complementar

O Projeto de Lei do Senado nº 503, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador Sibá Machado, dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, regulamentando o § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

Estruturado em 14 artigos, o projeto reproduz o texto do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, para determinar que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios se farão por lei estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos respectivos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma desta lei complementar (art. 2º). O projeto estabelece também que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de município localizado em Território Federal observará, no que couber, as disposições desta Lei (art. 13).

O art. 3º define criação de município como a emancipação de área (s) de município (s) preexistente (s), dando origem a novo município. O § 1º define incorporação de município como a absorção de município por outro, ambos preexistentes, perdendo o município incorporado a sua personalidade. No § 2º se define fusão de municípios como a união de dois ou mais municípios preexistentes, originando novo município. O § 3º estabelece que desmembramento de município é a apartação de área de município preexistente e a sua anexação a outro, também preexistente.

Os arts. 4º e 5º tratam dos procedimentos: a proposta de criação de município será requerida à Assembléia Legislativa por um por cento, pelo menos, dos eleitores domiciliados na área que se quer emancipar. Quando se tratar de incorporação ou fusão, o requerimento deverá ser assinado por um por cento dos eleitores domiciliados em cada um dos municípios envolvidos (art. 4º, § 1º).

Em caso de desmembramento, o requerimento deverá ser assinado por um por cento dos eleitores domiciliados na área que se quer desmembrar e por um por cento dos eleitores domiciliados no município a que se quer anexar (§ 2º). O requerimento deverá conter ainda a descrição dos limites territoriais, com preservação da continuidade geográfica e da unidade histórico-cultural e,

no caso de criação ou fusão, a localização da respectiva sede e o nome proposto para o município (§ 3º).

Após receber o requerimento, em conformidade com o previsto no art. 4º, o Presidente da Assembléia Legislativa instalará, de ofício, o procedimento para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de município e providenciará a realização dos estudos de viabilidade municipal previstos no parágrafo único do art. 2º (art. 5º). O requerimento que não observar os requisitos previstos será arquivado, sem prejuízo da apresentação de outro com o mesmo objetivo (art. 5º, parágrafo único).

Os estudos de viabilidade municipal, que enfocarão os aspectos administrativos, ambientais, demográficos, socioeconômicos e urbanísticos, serão realizados sob responsabilidade da Assembléia Legislativa e deverão ser concluídos no prazo de três meses, contados da data da instalação do procedimento de que trata a Lei (art. 6º).

A criação de novo Município será impedida se não for atendido qualquer dos seguintes requisitos: I – população de três mil pessoas, no mínimo; II – centro urbano já constituído; III – estimativa de receita compatível com a execução das funções típicas da administração municipal; IV – delimitação do perímetro urbano e da zona rural; V – meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De igual modo, não poderão ocorrer a criação de novo município, bem como o desmembramento de área municipal, quando o município de origem deixar de atender aos requisitos previstos nos incisos I a V do *caput* deste artigo (art. 7º).

Os estudos de viabilidade municipal serão publicados e apreciados pela Assembléia Legislativa, após a realização de audiências públicas. Se a Assembléia Legislativa concluir pela viabilidade, observado o disposto nos arts. 6º e 7º, requisitará ao Tribunal Regional Eleitoral a realização do plebiscito. Se decidir pela inviabilidade, o procedimento será arquivado, e por um prazo de dois anos não poderá ser instalado outro com o mesmo objetivo (art. 8º, §§ 1º e 2º).

O plebiscito será realizado pelo Tribunal Regional Eleitoral no prazo, máximo de seis meses contados do recebimento do pedido da Assembléia Legislativa, observado o disposto nos arts. 7º e 10 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Se o resultado do plebiscito for favorável à criação, incorporação, fusão ou desmembramento de município, caberá à Assembléia

Legislativa aprovar a respectiva Lei, no prazo de três meses, conforme dispõe o art. 9º, *caput* e parágrafo único.

Os primeiros Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores serão escolhidos nas eleições municipais simultâneas que se realizarem no município resultante dos processos de criação e fusão. O município será instalado com a posse dos respectivos Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores. Até sua instalação, o novo município será governado pela administração do município de origem (art. 10, §§ 1º e 2º).

O município se regerá por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada, no prazo de seis meses, por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, observada a Constituição Federal e a Constituição do respectivo Estado. Até a aprovação da Lei Orgânica Municipal, vigorará no novo município a vigente à data da instalação no município de origem. Em caso de fusão, caberá à nova Câmara Municipal decidir pela aplicação da legislação de um dos municípios até a aprovação da Lei Orgânica Municipal (art. 11, §§ 1º e 2º).

Não se iniciará o procedimento para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios entre o prazo de dez meses antes da data das eleições municipais e a data prevista para a posse dos eleitos. No período em que estiver transcorrendo o processo eleitoral do pleito municipal, tal procedimento não poderá tramitar, devendo ser sustados os já em andamento.

3. O PLS nº 60, de 2008 – Complementar

A proposição apresentada pelo Senador Flexa Ribeiro estabelece prazo e procedimentos para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

O art. 1º do projeto reproduz as diretrizes constitucionais de que o procedimento deve observar a preservação da continuidade territorial e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, sendo precedido por consulta, mediante plebiscito, às populações de todas as áreas envolvidas, e ser concretizado por meio de lei estadual.

Os §§ 1º e 2º desse artigo vedam a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no ano em que se realizam eleições municipais, assim como o desmembramento de centro urbano de sede municipal.

Pelo art. 2º do projeto, o início do processo de criação de município se dará por representação dirigida à Assembléia Legislativa do Estado, assinada por mais de mil eleitores domiciliados na área territorial do município que se pretende criar.

As assinaturas deverão ser reconhecidas em cartório, sem ônus para os interessados (§ 1º) e a representação deve ser acompanhada de mapas, memorial descritivo da área e dados sócio-econômicos que justifiquem a demanda.

O PLS sugere, também, que sejam adotados critérios regionalizados para definição das condições mínimas para criação de novos municípios, sendo 5.000 habitantes e centro urbano com mais de 200 casas, para Região Norte; 10.000 habitantes e centro urbano com mais de 400 casas, para a Região Centro-Oeste; 15.000 habitantes e centro urbano com mais de 600 casas para a Região Nordeste; 20.000 habitantes e centro urbano com mais de 800 casas para a Região Sul; e 25.000 habitantes, com mais de 1.000 casas, para a Região Sudeste (art. 3º).

Para todas as regiões, o número de eleitores no novo município deve corresponder a, no mínimo, 50% da população estimada e da criação não pode resultar a perda desses requisitos para o município de origem.

O art. 4º delega para o órgão de planejamento do Estado a expedição dos estudos de viabilidade municipal, não apresentando regulação quanto ao conteúdo do documento ou forma de apreciação.

Comprovado o preenchimento dos requisitos, competiria à Assembléia Legislativa votar o Decreto Legislativo autorizando a realização do plebiscito pelas populações das áreas envolvidas (art. 5º).

Sendo o resultado favorável, a Assembléia ficaria autorizada a votar o Projeto de Lei de criação do novo município, estabelecendo seu nome e sede, limites territoriais, a Comarca Judiciária à qual estaria vinculado até a criação de sua própria, o dia da eleição do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores e a data de instalação do município (art. 6º).

O art. 7º veda a criação de município com nome igual ao de outro existente e o art. 8º define o formato da solenidade de instalação do novo município.

O novo município observaria a legislação do município de origem, até que viesse a ter suas próprias leis (art. 9º) e incorporaria ao seu patrimônio os bens municipais nele existentes, independentemente de indenização (art. 10).

Os arts. 11 e 12 da proposição tratam dos procedimentos para incorporação de áreas territoriais desmembradas de um município por outro, estabelecendo como requisitos a representação à Assembléia Legislativa, assinada por mais de 100 eleitores domiciliados na área, instruída com mapas e memorial descritivo, a realização de plebiscito nos municípios envolvidos e a aprovação por lei estadual. Determina também a incorporação dos bens municipais situados na área desmembrada pelo município incorporador.

O art. 13 regulamenta a fusão de municípios, determinando que o processo será iniciado pela aprovação de dois terços dos membros das Câmaras de Vereadores dos municípios interessados, devendo ser consultadas as populações envolvidas, acerca da aprovação da proposta e da sede do novo município.

A mudança do nome dos municípios também é regulada, de forma a exigir a consulta à população interessada, a aprovação por dois terços dos membros da Câmara de Vereadores e de projeto de lei pela Assembléia Legislativa do Estado (art. 14).

O art. 15 determina que os plebiscitos deverão ser realizados no prazo máximo de noventa dias da publicação dos Decretos Legislativos que os autorizam, pela Justiça Eleitoral, e custeados pelos Estados ou municípios interessados.

O art. 16 encerra o projeto com sua cláusula de vigência.

4. O PLS nº 96, de 2008 - Complementar

Composto de 21 artigos, o PLS nº 96, de 2008, também da autoria do Senador Sibá Machado, apresenta uma versão mais detalhada da proposta anterior, do mesmo autor, com disposições mais específicas acerca dos procedimentos a serem adotados para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

O art. 1º da proposição enuncia seu escopo, enquanto o art. 2º define os termos criação, incorporação, fusão e desmembramento.

Na forma requerida pelo texto constitucional, o art. 3º determina que os procedimentos realizar-se-ão nos vinte e quatro meses seguintes à posse dos prefeitos, sendo nulos os praticados fora desse prazo.

O início do procedimento para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios se daria por requerimento dirigido à Assembléia Legislativa, subscrito por, no mínimo, dez por cento do eleitorado dos municípios envolvidos (art. 4º).

Os arts. 5º a 12 detalham os procedimentos para elaboração e aprovação dos Estudos de Viabilidade Municipal, considerado requisito para os procedimentos de surgimento de novos municípios.

A elaboração do estudo, que seria de responsabilidade da Assembléia Legislativa, embora submetido à auditoria do Tribunal de Contas do Estado, tem como finalidade o exame da existência ou não das condições econômico-financeiras, demográficas e sócio-políticas que permitiriam a instalação e a consolidação dos municípios envolvidos (art. 5º).

São estabelecidos como requisitos objetivos para a criação de novos municípios a existência de população igual ou superior a cinco mil habitantes; área urbana não situada em área de preservação ambiental, em reserva indígena ou área de propriedade da União; não se situar no Distrito Federal; possuir continuidade territorial; área urbana com mais de mil edificações; eleitorado superior a 60% da população e edificações capazes de abrigar a Prefeitura Municipal, a Câmara de Vereadores e os equipamentos de educação, saúde e cultura.

O art. 6º determina que o Estudo de Viabilidade Municipal deve abordar a sustentabilidade sócio-ambiental, viabilidade econômico-financeira e político-administrativa.

O Estudo de Sustentabilidade Sócio-ambiental deve definir os limites dos municípios envolvidos, por georreferenciamento; o número e os tipos das edificações urbanas; o padrão de crescimento demográfico; a origem e o destino do fluxo de transporte de pessoas; os bens e valores do patrimônio cultural relevantes; e o passivo ambiental dos municípios e a avaliação dos impactos sobre os recursos naturais (art. 7º).

Segundo o art. 8º, o Estudo de Viabilidade Econômico-financeira deve apontar a receita fiscal dos municípios envolvidos; estimativa dos custos da administração municipal; dos investimentos necessários à instalação dos

equipamentos urbanos e comunitários e opinião conclusiva acerca das condições de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Já o Estudo de Viabilidade Político-administrativa deve apontar o número de vereadores; a estimativa do número de servidores públicos necessários; previsão dos recursos necessários à prestação dos serviços públicos essenciais; estimativa dos servidores efetivos do Poder Executivo que serão transferidos ao novo município; relação das ações judiciais nas quais o novo município assumirá o pólo passivo ou ativo ou atuará como litisconsorte (art. 9º).

O art. 10 determina que a comprovação dos dados contidos no Estudo de Viabilidade Municipal se dará pela juntada da documentação emitida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, dos Governos Estaduais e Federal e pelos órgãos fazendários.

Nos termos do art. 11 proposto, o Estudo de Viabilidade Municipal deve ficar à disposição de todos os cidadãos, pelo período mínimo de 120 dias, com exemplares acessíveis em todos os núcleos urbanos envolvidos e na Assembléia Legislativa, além de ser divulgado pela internet e publicado no Diário Oficial do Estado e, em resumo, em jornal diário de grande circulação nacional.

Também está prevista a necessidade de realização uma audiência pública em cada um dos núcleos urbanos envolvidos e a possibilidade de apresentação de impugnação aos seus resultados, por qualquer pessoa física ou jurídica e pelo Ministério Público.

Resolvidas as impugnações e homologado pela Assembléia Legislativa, o estudo será válido pelo prazo de 24 meses.

Após a homologação do Estudo e análise do requerimento popular, solicitará ao Tribunal Regional Eleitoral a realização do plebiscito, que ocorrerá, preferencialmente, em conjunto com a eleição para Presidente da República ou de votação de plebiscito ou referendo de outra matéria (art. 13).

Sendo a proposta rejeitada em plebiscito, fica vedada a realização de nova consulta, pelo prazo de dez anos (art. 14).

Em caso de aprovação, a proposta deve ser transformada em Lei Ordinária, pela Assembléia Legislativa do Estado, por proposta de parlamentar ou do Governador (art. 15).

O art. 16 regulamenta a aplicação da legislação municipal no novo município, enquanto o art. 17 determina a data de eleição dos novos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores e a de instalação do município.

O art. 18 determina a nulidade dos atos praticados sem a observância dessa regulamentação, sob pena do Poder Judiciário determinar o retorno à situação original.

O art. 19 cria a possibilidade de regularização da situação dos municípios criados e instalados após a edição da EC nº 15, de 1996, mediante a aprovação de lei, por todas as Câmaras de Vereadores dos Municípios envolvidos.

O art. 20 estabelece a competência do Ministério Público para propor ações e medidas judiciais e administrativas necessárias ao cumprimento dessa lei.

O art. 21 traz a cláusula de vigência da lei.

5. Emendas Apresentadas

Lido o Relatório na reunião desta Comissão no dia 4 de junho, foi concedida vista coletiva nos termos regimentais. Até esta data foram apresentadas ao Substitutivo as seguintes Emendas:

Emenda nº 01-CCJ, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, altera a redação do art. 14 para tornar expresso que a “população” e o “eleitorado”, exigidos como requisitos para se admitir requerimento de criação de municípios, devem ser “estimados”, pois os dados do IBGE referem-se normalmente aos habitantes do município de origem como um todo e, portanto, os dados relativos à área a ser emancipada terão de ser estimados. Além dessa alteração de redação, a Emenda acrescenta um § 1º, renumerando o Parágrafo Único para Segundo, para determinar que não será permitida a criação de município se a medida resultar, para o município de origem, na perda dos requisitos estabelecidos no art. 14.

Emenda nº 02 – CCJ, de autoria do Senador Eduardo Azeredo, altera o número de habitantes mínimos por regiões exigidos para a admissão de requerimento para criação de Município, conforme estabelecido no inciso I, do art. 14, reduzindo o número para as regiões centro-oeste e nordeste, fixado em 10 mil habitantes, para seis mil habitantes, e o fixado para as regiões sul e sudeste, estabelecido em 15 mil, para sete mil habitantes. Além dessa alteração, acrescenta dois incisos para estabelecer a área mínima de 200 quilômetros quadrados para a área que se emancipa e para a do município de origem, e a exigência de distância de no mínimo vinte quilômetros da sede urbana do município de origem, contada de perímetro urbano a perímetro urbano.

II – ANÁLISE

1. Constitucionalidade e juridicidade dos Projetos

Os Projetos em exame não contêm vícios de iniciativa, competência, não ferem princípios fundamentais e atendem à Constituição Federal quanto à espécie do processo legislativo para tratar do assunto – lei complementar.

As quatro proposições atendem aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Estão igualmente conformes às normas de técnica legislativa, enunciadas na Lei Complementar nº 95, de 1998, com as alterações da Lei Complementar nº 107, de 2001.

Todavia, há alguns aspectos que poderiam levar a apontar possível inconstitucionalidade nos referidos Projetos e, por isso, convém examiná-los preliminarmente.

O § 4º do art. 18 da Constituição, alterado pela Emenda nº 15, de 1996, estabelece que:

§ 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. (grifo nosso).

À primeira vista, poder-se-ia apontar que o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, que se pretende regulamentar nos Projetos, defere à lei estadual a competência para *a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios...* (art. 18, § 4º, *ab initio*).

Entende-se, todavia, que a lei estadual mencionada no referido dispositivo constitucional não tem caráter de norma geral. Trata-se, nesse caso, de norma específica aplicável a cada caso de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios.

Por outro lado, quando o mesmo dispositivo prevê que isso se dará *...dentro do período determinado por lei complementar federal...* pareceria que apenas esse aspecto poderia figurar em projeto de lei referente à matéria.

Porém, o mesmo dispositivo acrescenta, a seguir, que tais atos *dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação de estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados, na forma da lei.*

Embora se possa questionar se essa lei seria estadual ou federal, ordinária ou complementar, assume-se aqui o entendimento de que a expressão *na forma da lei*, mencionada ao final do § 4º do art.18, ora em exame, confunde-se com a lei complementar federal, também citada no mesmo dispositivo constitucional, à qual cabe determinar o período para modificar o surgimento ou extinção de Municípios.

Assim, seria incoerente admitir que a lei complementar federal pudesse estabelecer uma das condições – a do período em que aqueles processos podem ser efetuados – e carecesse de competência para dispor sobre as demais.

2. O mérito dos Projetos

Quanto ao mérito (art. 101, II, do Regimento Interno), as proposições suprem uma lacuna de regulamentação e atendem, de forma bem abrangente, a uma necessidade imposta pela própria Constituição, nos termos do § 4º do art. 18, na redação dada pela Emenda à Constituição nº 15, de 1996.

A edição de lei complementar federal para determinar o período e as condições em que os Estados poderão efetuar a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios é efetivamente uma necessidade, desde a

Emenda à Constituição nº 15, de 1996, que deu nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. A referida emenda promoveu duas alterações importantes no procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, ao exigir lei complementar federal para determinar o período de realização desses procedimentos e ao determinar que, antes da consulta prévia às populações dos municípios envolvidos, deverão ser realizados, apresentados e divulgados, na forma da lei, estudos de viabilidade municipal. O texto anterior deixava aos Estados a liberdade de determinar o referido período, e, embora não exigisse a realização de estudos de viabilidade municipal, estabelecia que deveriam ser obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual.

Na vigência da norma anterior aprovada pela Constituição de 1988, deu-se um enorme aumento na criação de municípios no país, o que justificou a mudança constitucional, efetivada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996. No período compreendido entre 1984 e 1997 foram instalados 1.405 novos municípios no País, dos quais 94,5% com menos de 20 mil habitantes, conforme demonstra estudo de Gustavo Maia Gomes e Maria Cristina Mac Dowell, no seu trabalho “Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social.” (IPEA, texto para discussão nº 706, fevereiro de 2000).

Tais conclusões indicam que a proliferação de pequenos e micromunicípios, ocorrida no período analisado, levou a uma pulverização dos recursos repassados para esses municípios, utilizados, basicamente, no pagamento de vereadores e de funcionários administrativos das câmaras municipais, restando menores disponibilidades para o financiamento de investimentos e para aplicação em programas sociais, como a prestação de serviços públicos de saúde, educação, segurança pública, saneamento, entre outros.

Cada uma das proposições apresenta importantes contribuições para a melhor construção legislativa de regulamentação da matéria, com a definição dos conceitos de criação, incorporação, fusão e desmembramento; o estabelecimento de requisitos objetivos e adequados às realidades regionais, conteúdos do Estudo de Viabilidade Municipal; prazos para realização dos procedimentos e formas de participação popular.

A fim de aproveitar as melhores soluções apresentadas em cada uma das proposições sob exame, optamos, assim, por formular substitutivo integral visando equacionar a justa medida entre garantir o desenvolvimento regional com o incentivo à formação de novos pólos urbanos e impedir a proliferação de municípios sem viabilidade sócio-econômica.

Conforme os objetivos das proposições em exame, o substitutivo que formulamos pretende regulamentar o dispositivo constitucional para que ele tenha efetividade e não estabelecer exigências exageradas que, na prática, frustrariam a criação de novos municípios. A proposta, incorporando sugestão dos PLS, ainda amplia a participação popular na discussão da matéria, ao acolher as propostas de realização de audiências públicas para discutir os estudos de viabilidade municipal por ocasião de sua apreciação pela Assembléia Legislativa.

Os Tribunais vêm entendendo que, enquanto não for regulamentado o referido dispositivo constitucional, não poderão ser criados novos municípios, como, também, encontram-se impedidos a fusão de municípios já existentes, o desmembramento de área de município para se anexar a outro ou, ainda, incorporação de município a outro.

Apesar de terem sido apresentados alguns projetos para regulamentar o § 4º do art. 18, nenhum logrou obter aprovação. O Senador Siba Machado, na justificativa ao seu PLS nº 503, de 2003, registra que dois deles chegaram a obter aprovação no Congresso Nacional, mas foram vetados pelo Presidente da República. Trata-se do Projeto de Lei Complementar nº 184, de 2002, iniciado nesta Casa pelo Senador Chico Sartori e do Projeto de Lei da Câmara nº 92, de 2002, da iniciativa do Deputado Waldemar Costa Neto. O primeiro foi vetado porque só tratava do período em que pode tramitar o procedimento destinado à criação, incorporação, fusão e desmembramento de município. O segundo, por injuridicidade, porque aprovado como projeto de lei ordinária, quando a constituição exige lei complementar para tratar da matéria.

Uma contribuição significativa do PLS nº 60, de 2008, do Senador Flexa Ribeiro, é a adoção de critérios mínimos regionalizados para a criação de novos municípios.

Uma vez que a realidade nacional apresenta grandes contrastes demográficos, com uma enorme variação na densidade populacional nas diferentes regiões do País, o projeto defende que os requisitos de urbanização e densidade demográfica devem ser diferenciados, conforme as características de cada uma das cinco regiões nacionais. Essa proposta foi acolhida no substitutivo, com ajustes na escala sugerida.

A nova proposição do Senador Sibá Machado, objeto do PLS nº 96, de 2008, conforme ressalta em sua justificativa, pretende reunir a reflexão resultante dos comentários e críticas recebidos durante a tramitação do projeto

anterior e, ao mesmo tempo, apresentar uma solução para os municípios já criados e instalados após a Emenda Constitucional nº 15, de 1996.

Ocorre que a ausência da lei complementar federal não impediu que os Estados editassem normas gerais, definindo critérios, condições e procedimentos, mas inviabiliza a execução de tais procedimentos, de acordo com decisões do Supremo Tribunal Federal, em jurisprudência que considera inconstitucional, enquanto não for editada a Lei Complementar Federal (ADI 2.632 MC/BA – Bahia, 2002, ADI 2.967-3 Bahia, 2004; ADI 2967-3 Bahia, 2004).

Não obstante, o STF, na ADI 2.240-7, em que se discutia a criação do Município de Luís Eduardo Magalhães, reconheceu a inconstitucionalidade da lei estadual que o criou, mas ao mesmo tempo recusou-se a declarar tal inconstitucionalidade. Em vez disso, reconhece o Município como ente federativo dotado de autonomia municipal, em função da situação de fato que se criou, excepcionalidade admitida em função da omissão do legislativo em não editar a norma exigida pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996. Foi mais além, fixando o prazo de 24 meses em que será admitida a existência do município, até que o Congresso estabeleça a nova regra. Aquela decisão excepcional, justificada em função do princípio da segurança jurídica, também levou em consideração o julgamento do mandado de Injunção nº 725, em 10.05.2007, quando determinou o prazo de dezoito meses para que o Congresso edite a referida norma, prazo este que se encerrará portanto, em novembro próximo.

No substitutivo optamos por – atendendo à orientação do STF – que mesmo tendo sido inconstitucional sua criação, há de se considerar as situações de fato, em que municípios foram criados, atendendo aos requisitos da Lei Estadual, e hoje se encontram no pleno gozo de sua autonomia, com poder executivo e legislativo em funcionamento, administrando e gerindo os negócios públicos. Desconsiderar tais circunstâncias acarretaria um sem número de problemas, de toda ordem, ferindo a necessária segurança jurídica. Assim adotamos como critério o efetivo funcionamento do município, com prefeitos e vereadores eleitos e empossados, no exercício de suas funções, para que se considerassem convalidados todos os atos até hoje realizados. Caso contrário, caberá às Assembléias Estaduais decidirem as formas e condições para o retorno à situação anterior.

3. Emendas apresentadas

Como relatado anteriormente, na reunião do dia 4 de junho, após lido o nosso Relatório, foi concedida vista coletiva nos termos regimentais e posteriormente foram apresentadas duas Emendas que passamos a apreciar.

Quanto à Emenda nº 01-CCJ, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, acolhemos a proposta de inclusão do § 1º, ao art. 14, do Substitutivo apresentado no Relatório lido, pois torna mais clara a exigência de que nenhum município poderá ser criado se a medida resultar, para o município de origem, na perda dos requisitos estabelecidos no citado artigo. A alteração de redação para qualificar que a “população” e o “eleitorado” serão estimados não foi acolhida, pois, de acordo com a regra do Parágrafo Único, do art. 14, caberá ao IBGE fornecer os dados exigidos e, portanto, a este órgão caberá qualificar se são dados censitários ou estimados.

Quanto à Emenda nº 02 - CCJ, da autoria do Senador Eduardo Azeredo, infelizmente não temos como acolhê-la, pois o número mínimo de habitantes estabelecido no Substitutivo para as regiões do país (norte, centro-oeste e nordeste, sul e sudeste) teve como objetivo contemplar as diferenças regionais na distribuição da população pelos municípios brasileiros, estabelecendo requisito compatível com os objetivos da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, de que resultou a atual redação do § 4º, do art. 18, da Constituição Federal. A redução de 10 mil para 6 mil habitantes, nas regiões centro-oeste e nordeste, e de 15 mil para sete mil habitantes nas regiões sul e sudeste, como pretende a Emenda do Senador, poderia constituir forte incentivo à criação de municípios, com todas as seqüelas já apontadas, quando da vigência da norma constitucional anterior a 1996. Quanto a área de 200 quilômetros quadrados como exigência mínima para a criação de municípios e a exigência de distância mínima de 20 quilômetros da sede urbana do município de origem, também não podemos acolher, pois se trata de uma regra que não pode ser aplicada a todo o país, chocando-se com as realidades locais. Essas distâncias, na região norte tem uma repercussão relativa bastante distinta do que se pode verificar nas regiões sul e sudeste. Pode ser muito pequena para a primeira região ou muito grande para as duas últimas. Por essas razões, não podemos acolher a Emenda.

Além dessas Emendas, recebemos da Liderança do Governo várias sugestões a diversos artigos do Substitutivo apresentado no Relatório anterior, a maioria delas semelhantes às propostas contidas no PLS nº 96, de 2008, do Senador Sibá Machado. Analisadas essas sugestões, julgamos oportuno acolher e incorporar ao Substitutivo, anteriormente apresentado, as seguintes alterações: 1) aperfeiçoamento dos conceitos de criação, incorporação, fusão e desmembramento, definidos no art. 4º, melhorando a sua redação, visto tratar-

se de processos básicos enumerados no comando principal da norma estabelecida no § 4º, do art. 18, da Constituição Federal; 2) transferência para o art. 15, que trata do Estudo de Viabilidade Municipal, do elenco de condições estabelecidas no art. 14 para admissão de requerimento de criação de municípios, objetivando estabelecer essas condições como requisitos preliminares a serem comprovados pelo estudo de viabilidade, instituído como obrigatório pela norma constitucional, e que deverão ser atendidos pelos municípios a serem criados; 3) revisão do elenco de informações que compõe o conteúdo dos Estudos de Viabilidade Municipal, indicados no art. 15, aperfeiçoando a enumeração das informações que servirão de base para a elaboração desses estudos, sob a responsabilidade das Assembléias Legislativas Estaduais; 4) alterações ou supressão nos arts. 20, 21 e 23, no Capítulo III, para o fim de suprimir a obrigatoriedade de submeter os requerimentos de incorporação ou fusão de municípios à apreciação prévia das Câmaras Municipais, os quais passarão a ser dirigidos diretamente à Assembléia Legislativa, considerando que já se exige o apoio do requerimento por 10% dos eleitores de cada um dos municípios envolvidos; 5) revisão da redação dos arts. 22 e 26, do Substitutivo apresentado, para tornar claro que também se exige o atendimento aos requisitos de viabilidade nos casos de incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, permitindo, entretanto, que o elenco das informações que compõem o estudo de viabilidade municipal possa se adequar às peculiaridades de cada um desses processos básicos; 6) revisão da regra de transição definida no art. 29, do Substitutivo anterior, para o fim de explicitar que os municípios criados, incorporados, fundidos ou desmembrados entre 13 de setembro de 1996 e 31 de dezembro de 2007, e que não se enquadrem na condição estabelecida no caput (pleno gozo de sua autonomia municipal, com Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, eleitos e empossados), poderão, nos quatro anos que se seguirem à publicação desta Lei, adotar procedimentos para se enquadrar nas suas disposições, ou retornar ao estado anterior, mediante ato aprovado pelas Câmaras Municipais dos municípios envolvidos, submetido à apreciação da Assembléia Legislativa Estadual.

Ao analisar e acolher essas sugestões, também constatamos a necessidade de melhorar a redação e a sistematização dos vários dispositivos que constituem os Capítulos referentes à criação, incorporação, fusão ou desmembramentos de Municípios, de modo a tornar mais claros os procedimentos específicos a cada um desses processos básicos, devidamente articulados com as normas gerais e comuns estabelecidas no Capítulo I, das disposições gerais.

Também, na oportunidade, aproveitamos para sanar um pequeno lapso de redação na ementa do Substitutivo, pois deixou de constar a referência específica ao § 4º, do art. 18, da Constituição Federal, que é o dispositivo a ser regulamentado pela Lei, constando apenas a indicação do art. 18, no texto divulgado.

Em face do exposto, optamos por reformular o nosso relatório apresentado na reunião do dia 4 de junho, para o fim de incorporar ao Substitutivo a Emenda e as sugestões acolhidas, oferecendo a seguir um novo texto consolidando as alterações.

III – VOTO

- Por essas razões e tendo em vista a precedência determinada pelo art. 260, inciso II, alínea *b* do Regimento Interno, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, quanto ao mérito, pela aprovação do PLS nº 98, de 2002 – Complementar, e pela aprovação da Emenda nº 01-CCJ, na forma do Substitutivo a seguir apresentado, com a rejeição da Emenda nº 02-CCJ e dos PLS nº 503, de 2003 – Complementar, nº 60, de 2008 – Complementar e nº 96, de 2008, Complementar, que julgamos prejudicados.

EMENDA Nº 1 – CCJ (Substitutivo)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 98, DE 2002 - Complementar

Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, para regulamentar o § 4º do art. 18, da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

Das 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 dependerão da realização de Estudo de Viabilidade Municipal e de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, e far-se-ão por lei estadual, obedecidos os procedimentos, prazos e condições estabelecidas por esta Lei Complementar.

Art. 3º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade territorial e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano.

Art 4º - Para os efeitos desta Lei, 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. 5º - É vedada a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios quando implicarem em inviabilidade dos Municípios pré-existentes.

Art. 6º - O procedimento para criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Município será realizado 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.

§ 1º - Os atos iniciados e não encerrados no período a que se refere o caput, ficam automaticamente sobrestados, devendo ser reiniciados após a posse dos prefeitos e vice-prefeitos.

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

Art. 7º - Os procedimentos para a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios se iniciarão mediante requerimento subscrito por eleitores residentes nas áreas envolvidas, nos termos e condições estabelecidos nesta Lei.

Art. 8º - Os Estudos de Viabilidade Municipal para criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios deverão ser conclusivos quanto à viabilidade ou não e observarão o atendimento aos requisitos de viabilidade e procedimentos estabelecidos nesta Lei.

Art. 9º - A Assembléia Legislativa Estadual após a homologação do Estudo de Viabilidade Municipal, nos termos desta Lei, para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, autorizará a realização de plebiscito nos municípios envolvidos.

§ 1º. A Assembléia Legislativa Estadual solicitará ao Tribunal Regional Eleitoral a realização do plebiscito, que ocorrerá, preferencialmente, em conjunto com as eleições federais e estaduais imediatamente subsequente à edição do ato legislativo que o autorizar, observado o que dispõe a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1990.

§ 2º. Rejeitada em plebiscito a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Município, é vedada a realização de novo plebiscito sobre o mesmo tema no prazo de dez anos.

Art. 10 - Aprovada em plebiscito a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Município, a Assembléia Legislativa Estadual, na forma de seu regimento interno, votará o respectivo projeto de lei, definindo entre outros aspectos:

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

- II - forma de sucessão e repartição de bens, direitos e obrigações dos Municípios envolvidos;
- III - forma de absorção e aproveitamento de funcionários públicos, assegurados os direitos e garantias adquiridas ao tempo da transformação.

CAPÍTULO II

Da Criação

Art. 11 - O requerimento para criação de Municípios deverá ser subscrito por, no mínimo, dez por cento dos eleitores residentes na área geográfica que se pretenda emancipar para originar novo Município, dirigido à Assembléia Legislativa Estadual.

Art. 12 – Recebido o requerimento, a Assembléia Legislativa Estadual, após verificada a sua regularidade, providenciará a elaboração, no prazo de 180 dias, do Estudo de Viabilidade do Município a ser criado e da área remanescente do Município pré-existente.

Art. 13 – O Estudo de Viabilidade Municipal tem por finalidade o exame e comprovação da existência das condições que permitam a consolidação e desenvolvimento dos municípios envolvidos, e deverá comprovar, preliminarmente, em relação ao município a ser criado, se foram atendidos os seguintes requisitos:

- I - população igual ou superior a:
 - a) cinco mil habitantes na Região Norte;
 - b) dez mil habitantes nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste;
 - c) quinze mil habitantes nas Regiões Sul e Sudeste;
- II - eleitorado igual ou superior a cinquenta por cento de sua população;
- III - existência de núcleo urbano já constituído, dotado de infra-estrutura, edificações e equipamentos compatíveis com a condição de Município;
- IV - área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações;
- V - 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:

a) receita fiscal, 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;

b) 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 fazendário estadual, respectivamente;

c) 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;

d) indicação, diante das estimativas de receitas e despesas, da possibilidade do cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

§ 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:

- a) novos limites do Município a ser criado e da área remanescente;
- b) levantamento da quantidade e tipologia das edificações existentes nas áreas urbanas;
- c) levantamento das redes de abastecimento de água e cobertura sanitária;
- d) eventual crescimento demográfico;
- e) eventual crescimento da produção de resíduos sólidos e efluentes;
- f) identificação do percentual da área ocupada por áreas protegidas ou de destinação específica, tais como unidades de conservação, áreas indígenas, quilombolas ou militar;

§ 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 demandem sua participação.

§ 7º - Não será permitida a criação de Município se a medida resultar, para o Município pré-existente, na perda dos requisitos estabelecidos no *caput*.

Art. 14 – Os Estudos de Viabilidade Municipal serão publicados no órgão de imprensa oficial do Estado, a partir do que se abrirá prazo de sessenta dias 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 de Viabilidade Municipal para conhecimento público, durante o prazo previsto no *caput*.

§ 2º Será realizada pelo menos uma audiência pública em cada um dos núcleos urbanos envolvidos no processo, durante o prazo previsto no *caput*.

Art. 15 Encerrado o prazo do *caput*, a Assembléia Legislativa deliberará sobre os Estudos e suas impugnações, na forma de seu regimento interno, devendo decidir pela impugnação ou homologação.

Art. 16 - Homologado o Estudo, a que se refere o art. 13, comprovando a viabilidade, a Assembléia Legislativa autorizará a realização de plebiscito em consulta à totalidade da população do Município pré-existente, inclusive da área a ser emancipada, observado o que dispõe o art. 9º.

Art. 17 – Aprovada em plebiscito a criação, a Assembléia Legislativa votará a lei respectiva, nos termos do art. 10.

Art. 18 – 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. 19 – 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. 20 – O requerimento para incorporação ou fusão de Municípios deverá ser subscrito por, no mínimo, dez por cento dos eleitores residentes em cada um dos Municípios que se pretenda fundir ou incorporar um ao outro, e será dirigido à Assembléia Legislativa Estadual.

Art. 21 – Recebido o requerimento, a Assembléia Legislativa Estadual, após verificar a sua regularidade, promoverá o Estudo de Viabilidade Municipal para verificar o atendimento aos requisitos estabelecidos no *caput* do art. 13, e, comprovado o seu atendimento, providenciará o prosseguimento do Estudo aplicando, no que couber, as disposições dos arts. 13 a 15.

Art. 22 - Homologado o Estudo de Viabilidade Municipal, a Assembléia Legislativa Estadual, observado o que dispõem os arts. 9º e 16, editará ato legislativo autorizando a realização do plebiscito, para consulta às populações dos Municípios envolvidos,

Art. 23 – Aprovado em plebiscito a incorporação ou fusão, a Assembléia Legislativa Estadual votará a lei respectiva, nos termos do art. 10.

Art. 24 – A incorporação ou fusão de Municípios se completa com a publicação da lei estadual que a aprovar.

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

§ 2º. Nos casos de fusão, os Municípios fundidos passam a ser administrados pelas autoridades e se reger pelas normas do Município mais populoso.

Art. 25 – Aprovada em lei estadual a incorporação ou fusão de 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.

CAPÍTULO IV **Do Desmembramento**

Art. 26 - O requerimento para desmembramento de Municípios deverá ser subscrito por, no mínimo, dez por cento dos eleitores residentes na área a ser desmembrada, e será dirigido à Assembléia Legislativa do respectivo Estado.

Art. 27 – Recebido o requerimento, a Assembléia Legislativa Estadual, após verificar a sua regularidade, promoverá o Estudo de Viabilidade Municipal para verificar o atendimento aos requisitos estabelecidos no *caput* do art. 13, tanto em relação à área a ser desmembrada quanto à área remanescente do município a ser desmembrado, e, comprovado o seu atendimento, providenciará o prosseguimento do Estudo aplicando, no que couber, as disposições dos arts. 13 a 15.

Art. 28 Homologado o Estudo de Viabilidade Municipal, a Assembléia Legislativa Estadual, observado o que dispõem os arts. 9º e 16, editará ato Legislativo autorizando a realização de plebiscito, para consulta às populações dos Municípios envolvidos.

Art. 29 – Aprovado em plebiscito o desmembramento, a Assembléia Legislativa Estadual votará a lei respectiva, nos termos do art. 10.

Art. 30 – O desmembramento de Município se completa com a publicação da lei estadual que o aprovar.

Parágrafo Único. A partir da data da lei estadual que aprovar o desmembramento, a área desmembrada passa a ser administrada pelas autoridades e se reger pelas normas do Município ao qual foi integrada.

CAPÍTULO V
Das Disposições Transitórias e Finais

Art. 31 – Ficam convalidados os atos de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios cuja realização haja ocorrido entre 13 de setembro de 1996 e 31 de dezembro de 2007, desde que se encontrem no pleno gozo de sua autonomia municipal, com Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, eleitos e empossados.

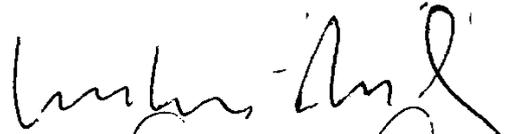
§ 1º. Ficam igualmente convalidados todos os atos da administração, praticados no regular exercício de seus mandatos e atribuições.

§ 2º - Nos quatro anos que se seguirem à publicação desta Lei, o Município que não se enquadre na situação referida no caput, poderá adotar procedimentos para se enquadrar nas disposições desta Lei, 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.

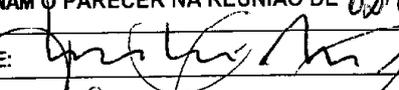
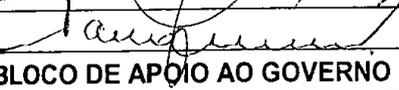
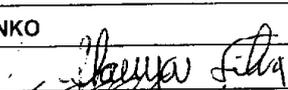
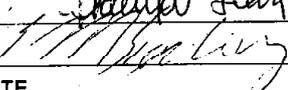
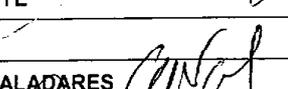
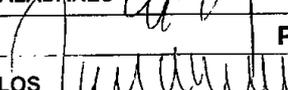
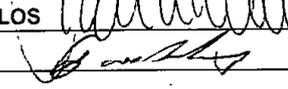
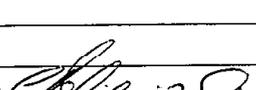
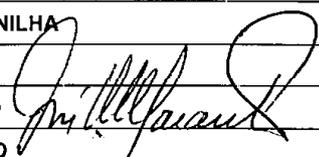
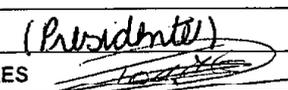
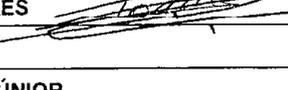
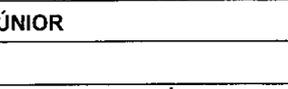
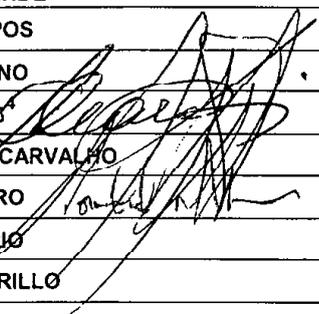
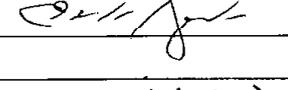
Art. 33 – Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 2 de julho de 2008.

 , Presidente
 , Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 98 DE 2002
 (Tramita com as PLS's nºs 503, de 2003 e nºs 602 e 90, de 2003).
 ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 02/03/2008, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: 	
RELATOR:  Sen. Tasso Jereissati	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB e PP)²	
SERYS SLHESARENKO	1. JOÃO RIBEIRO
MARINA SILVA 	2. INÁCIO ARRUDA
EDUARDO SUPLYC 	3. CÉSAR BORGES
ALOIZIO MERCADANTE	4. MARCELO CRIVELLA
IDELI SALVATTI	5. MAGNO MALTA
ANTONIO CARLOS VALADARES 	6. JOSÉ NERY (PSOL) ³
PMDB	
JARBAS VASCONCELOS 	1. ROSEANA SARNEY
PEDRO SIMON 	2. WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA
ROMERO JUCÁ	3. LEOMAR QUINTANILHA
ALMEIDA LIMA	4. VALDIR RAIPP
VALTER PEREIRA 	5. JOSÉ MARANHÃO 
GEOVANI BORGES ⁶	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)	
ADELMIR SANTANA	1. ELISEU RESENDE
MARCO MACIEL ¹ (Presidente) 	2. JAYME CAMPOS
DEMÓSTENES TORRES 	3. JOSÉ AGRIPINO
KÁTIA ABREU 	4. ALVARO DIAS ⁴ 
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. VIRGINIO DE CARVALHO
ARTHUR VIRGÍLIO	6. FLEXA RIBEIRO 
EDUARDO AZEREDO 	7. JOÃO TENÓRIO
LÚCIA VÂNIA	8. MARCONI PERILLO
TASSO JEREISSATI (Relator)	9. MÁRIO COUTO
PTB⁵	
EPITÁCIO CAFETEIRA	1. MOZARILDO CAVALCANTI
PDT	
OSMAR DIAS	1. CRISTOVAM BUARQUE

Atualizada em: 04/06/2008

¹ Eleito Presidente da Comissão em 08/08/2007;

² O PTB deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo, a partir de 22/11/2007 (DSF de 28/11/07);

³ Vaga cedida pelo Bloco de Apoio ao Governo;

⁴ Vaga cedida pelo Democratas;

⁵ Nos termos da decisão do Presidente do Senado, publicada no DSF de 14.02.2008;

⁶ Em 17/04/2008, o Senador Geovani Borges é designado titular em vaga antes ocupada pelo Senador Gilvam Borges, que se encontra licenciado, nos termos do art. 43, I, do Regimento Interno, no período de 17.04.2008 a 24.08.2008 (Of. 112/08-GLPMDB).

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA – GERAL DA MESA

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.

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. 9º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá esuetada 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.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

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.

§ 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)

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996

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

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Mensagem de veto

Vide Decreto nº 2.954, de 29.01.1999

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Mensagem de veto

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 107, DE 26 DE ABRIL DE 2001

Mensagem de veto nº 393

Altera a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART.250, § ÚNICO DO REGIMENTO INTERNO.

RELATÓRIO

RELATORA: Senadora **MARLUCE PINTO**

I – RELATÓRIO

De autoria do ilustre Senador Mozarildo Cavalcanti, vem a esta Comissão, para análise e deliberação sobre constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito, o Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2002 – Complementar, que *regulamenta o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios e dá outras providências (artigo 18, § 4º, da Constituição Federal)*.

O § 4º do art. 18 da Constituição, alterado pela Emenda nº 15, de 1996, ostenta, hoje, a seguinte redação:

§ 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.

O art. 1º do Projeto reproduz os termos do dispositivo constitucional regulamentando, suprimindo a expressão *dentro do período determinado por lei complementar federal* e substituindo a expressão *na forma da lei* pela expressão *na forma desta lei complementar*.

O parágrafo único desse mesmo artigo define o significado das expressões (1) *criação de Município*; (2) *incorporação de Município*; (3) *fusão de Municípios*; (4) *desmembramento de Município*; (5) *Municípios envolvidos*.

O art. 2º, *caput*, e parágrafos da Proposição estabelece o procedimento a ser observado nas hipóteses de **criação** (*caput*), **desmembramento** (§ 1º), **incorporação ou fusão** (§ 2º) bem assim de arquivamento em caso de inobservância do requisito do número de subscritores da representação à Assembléia Legislativa do Estado (§ 3º).

O art. 3º fixa o prazo dentro do qual deverá a Assembléia Legislativa providenciar estudos para apuração de viabilidade.

O art. 4º traça o âmbito de abrangência dos estudos de viabilidade municipal, nos casos de criação (§ 1º) ou desmembramento (§ 2º), enquanto o § 3º considera presumida a viabilidade, nos casos de incorporação e fusão.

O art. 5º trata da publicação dos estudos de viabilidade municipal e do processo de decisão da Assembléia Legislativa a respeito.

O art. 6º estipula o prazo de seis meses, contados do recebimento do pedido da Assembléia Legislativa, para que o Tribunal Regional Eleitoral realize o plebiscito de que trata o Projeto.

O art. 7º cria regras para os limites territoriais dos Municípios resultantes dos vários processos disciplinados.

O art. 8º regulamenta a escolha dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores de Município novo.

O art. 9º prevê a época de instalação de Município novo.

O art. 10 estipula a forma e o prazo de votação, pela Câmara Municipal, da Lei Orgânica respectiva bem assim a forma de administração de Município novo, antes de sua instalação (§ 1º); a legislação a vigorar até a aprovação da Lei Orgânica própria (§ 2º); a competência da nova Câmara Municipal para decidir sobre a legislação a aplicar, em caso de fusão.

O art. 11 veda, no período indicado, a instauração de procedimento para os vários processos em tela (*caput*), determinando, ainda, a hipótese de sobrestamento (*parágrafo único*).

O art. 12 manda aplicar, no que couber, o disposto na Proposição aos processos relativos a Municípios de Territórios Federais.

O art. 13 contém a cláusula de vigência.

Na Justificação, aduz o Autor a urgência de se editar a regulamentação deferida pelo § 4º do art. 18 da Constituição Federal, sob pena de continuarem inviabilizadas a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de novos Municípios, com grave prejuízo para as comunidades, para as microrregiões e para os Estados interessados.

II – ANÁLISE

À primeira vista, o Projeto poderia ser tachado de inconstitucional, já que o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, que ele pretende regulamentar, defere à lei estadual a competência para *a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios...*(art. 18, § 4º, *in initio*).

Todavia, a lei estadual a que se refere o dispositivo constitucional que é o objeto do projeto não tem caráter de norma geral. Trata-se, nesse caso, de norma específica aplicável a cada caso de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios.

Assim, quando, em seguida, o mesmo dispositivo prevê que isso se dará *...dentro do período determinado por lei complementar federal...*pareceria que apenas esse aspecto poderia figurar em projeto de lei referente à matéria.

Ocorre, porém, que o mesmo dispositivo acrescenta, em continuação, *...e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação de estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados, na forma da lei.*

Controverte-se, em doutrina, se essa lei seria estadual ou federal, ordinária ou complementar.

No entanto, o projeto adere decididamente à tese de que a expressão *na forma da lei*, mencionada ao final do § 4º do art.18, ora em exame, confunde-se com a lei complementar federal, também citada no mesmo dispositivo constitucional, à qual cabe determinar o período para modificar o surgimento ou extinção de Municípios.

De acordo com essa tese seria incoerente que a lei complementar federal pudesse estabelecer uma das condições – a do período em aqueles processos podem ser efetuados – e carecesse de competência para dispor sobre as demais.

Perfilhamos esse entendimento que deflui do projeto e observamos, ademais, que a proposição não fere qualquer outro princípio ou norma constitucional, de fundo ou de forma.

Além disso, inexistem nele quaisquer injuridicidades, anti-regimentalidades ou atentados à boa técnica legislativa.

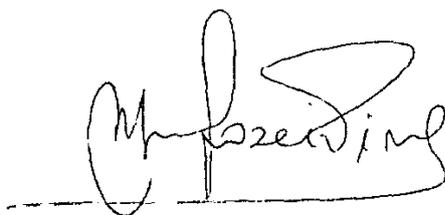
Quanto ao mérito (art. 101, II, do Regimento Interno), a matéria supre uma séria lacuna de regulamentação, viabilizando os remanejamentos político-administrativos intra-estaduais, com as múltiplas conseqüências positivas daí resultantes.

III – VOTO

Ante o exposto, concluímos pela aprovação do Projeto, por ser ele constitucional, jurídico, regimental, conforme à boa técnica legislativa e, no mérito, oportuno e conveniente.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relatora

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **JOSÉ MARANHÃO**

I – RELATÓRIO

Esta comissão examina o Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2002 – Complementar, do Senador Mozarildo Cavalcanti, que *regulamenta o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios e dá outras providências (art. 18, § 4º, da Constituição Federal)*.

Estruturado em 13 artigos, o projeto define criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, além de determinar os procedimentos e estabelecer os requisitos para a realização de cada um desses atos.

O art. 1º reproduz os termos do dispositivo constitucional regulamentando, do qual suprime a expressão *dentro do período determinado por lei complementar federal* e substitui a expressão *na forma da lei* pela expressão *na forma desta lei complementar*.

O parágrafo único desse mesmo artigo define o significado das expressões (1) *criação de Município*; (2) *incorporação de Município*; (3) *fusão de Municípios*; (4) *desmembramento de Município*; (5) *Municípios envolvidos*.

O art. 2º estabelece o procedimento a ser observado nas hipóteses de **criação (caput)**, **desmembramento** (§ 1º), **incorporação ou fusão** (§ 2º), bem como de arquivamento em caso de inobservância do requisito do número de subscritores da representação à Assembléia Legislativa do Estado (§ 3º).

O art. 3º fixa o prazo dentro do qual a Assembléia Legislativa deverá providenciar estudos para apuração de viabilidade.

O art. 4º estabelece o âmbito de abrangência dos estudos de viabilidade municipal, nos casos de criação (§ 1º) ou desmembramento (§ 2º), enquanto o § 3º considera presumida a viabilidade, nos casos de incorporação e fusão.

O art. 5º trata da publicação dos estudos de viabilidade municipal e do processo de decisão da Assembléia Legislativa a respeito.

O art. 6º estipula o prazo de seis meses, contados do recebimento do pedido da Assembléia Legislativa, para que o Tribunal Regional Eleitoral realize o plebiscito de que trata o Projeto.

O art. 7º cria regras para os limites territoriais dos Municípios resultantes dos vários processos disciplinados.

O art. 8º regulamenta a escolha dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores de Município novo.

O art. 9º prevê a época de instalação de Município novo.

O art. 10 estipula a forma e o prazo de votação, pela Câmara Municipal, da Lei Orgânica respectiva e dispõe sobre a forma de administração de Município novo, antes de sua instalação (§ 1º); a legislação a vigorar até a aprovação da Lei Orgânica própria (§ 2º); a competência da nova Câmara Municipal para decidir sobre a legislação a aplicar, em caso de fusão.

O art. 11 veda, no período indicado, a instauração de procedimento para os vários processos mencionados (*caput*), determinando, ainda, a hipótese de sobrestamento (*parágrafo único*).

Finalmente, o art. 12 manda aplicar, no que couber, o disposto na Proposição aos processos relativos a Municípios de Territórios Federais.

O art. 13 contém a cláusula de vigência.

II – ANÁLISE

O § 4º do art. 18 da Constituição, alterado pela Emenda nº 15, de 1996, estabelece que:

§ 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**.

O Autor defende a urgência de se editar a regulamentação determinada pelo § 4º do art. 18 da Constituição Federal, sob pena de continuarem inviabilizadas a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de novos Municípios, com grave prejuízo para as comunidades, para as microrregiões e para os Estados interessados.

A proposição preenche os requisitos de juridicidade, regimentalidade e constitucionalidade (não contém vícios de iniciativa, competência, não fere princípios fundamentais e atende à Constituição Federal quanto à espécie do processo legislativo para tratar do assunto – lei complementar).

À primeira vista, o Projeto poderia ser apontado como inconstitucional, já que o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, que ele pretende regulamentar, defere à **lei estadual** a competência para *a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios...* (art. 18, § 4º, *in initio*).

Entende-se, todavia, que a lei estadual mencionada no referido dispositivo constitucional não tem caráter de norma geral. Trata-se, nesse

caso, de norma específica aplicável a cada caso de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios.

Assim, quando o mesmo dispositivo prevê que isso se dará *...dentro do período determinado por lei complementar federal...* pareceria que apenas esse aspecto poderia figurar em projeto de lei referente à matéria.

Porém, o mesmo dispositivo acrescenta, a seguir, que tais atos *dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação de estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados, na forma da lei.*

Embora se possa questionar se essa lei seria estadual ou federal, ordinária ou complementar, assume-se aqui o entendimento de que a expressão *na forma da lei*, mencionada ao final do § 4º do art.18, ora em exame, confunde-se com a lei complementar federal, também citada no mesmo dispositivo constitucional, à qual cabe determinar o período para modificar o surgimento ou extinção de Municípios.

Assim, seria incoerente admitir que a lei complementar federal pudesse estabelecer uma das condições – a do período em aqueles processos podem ser efetuados – e carecesse de competência para dispor sobre as demais.

Ao adotar esse entendimento que deflui do projeto, observa-se também que a proposição não fere qualquer outro princípio ou norma constitucional, de fundo ou de forma.

Além disso, inexistem nele quaisquer injuridicidades, anti-regimentalidades ou atentados à boa técnica legislativa.

Quanto ao mérito (art. 101, II, do Regimento Interno), a matéria supre uma lacuna de regulamentação, viabilizando os remanejamentos político-administrativos intra-estaduais, com as múltiplas conseqüências positivas daí resultantes.

III – VOTO

Assim, conclui-se pela aprovação do Projeto, por constitucional, jurídico, regimental, conforme à boa técnica legislativa e, no mérito, oportuno e conveniente.

Sala da Comissão,

 , Presidente
 , Relator

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **JOSÉ MARANHÃO**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina o Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2002 – Complementar, do Senador Mozarildo Cavalcanti e o PLS nº 503, de 2003, de autoria do Senador Sibá Machado, que estabelecem procedimentos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios e tramitam em conjunto em razão do Requerimento nº 1.586, de 2003, aprovado em 8 de junho de 2004,

Os dois projetos, examinados a seguir, são muito semelhantes e igualmente relevantes, porque regulamentam o disposto no art. 18, § 4º da Constituição Federal.

1. O PLS nº 98, de 2002 – Complementar

De autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, o PLS nº 98, de 2002 – Complementar, *regulamenta o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios e dá outras providências (art. 18, § 4º, da Constituição Federal).*

Estruturado em 13 artigos, o projeto define criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, além de determinar os procedimentos e estabelecer os requisitos para a realização de cada um desses atos.

O art. 1º reproduz os termos do dispositivo constitucional regulamentando, do qual suprime a expressão *dentro do período determinado por lei complementar federal* e substitui a expressão *na forma da lei* pela expressão *na forma desta lei complementar*.

O parágrafo único desse mesmo artigo define o significado das expressões (1) *criação de Município*; (2) *incorporação de Município*; (3) *fusão de Municípios*; (4) *desmembramento de Município*; (5) *Municípios envolvidos*.

O art. 2º estabelece o procedimento a ser observado nas hipóteses de **criação** (*caput*), **desmembramento** (§ 1º), **incorporação ou fusão** (§ 2º), bem como de arquivamento em caso de inobservância do requisito do número de subscritores da representação à Assembléia Legislativa do Estado (§ 3º).

O art. 3º fixa o prazo dentro do qual a Assembléia Legislativa deverá providenciar estudos para apuração de viabilidade.

O art. 4º estabelece o âmbito de abrangência dos estudos de viabilidade municipal, nos casos de criação (§ 1º) ou desmembramento (§ 2º), enquanto o § 3º considera presumida a viabilidade, nos casos de incorporação e fusão.

O art. 5º trata da publicação dos estudos de viabilidade municipal e do processo de decisão da Assembléia Legislativa a respeito.

O art. 6º estipula o prazo de seis meses, contados do recebimento do pedido da Assembléia Legislativa, para que o Tribunal Regional Eleitoral realize o plebiscito de que trata o Projeto.

O art. 7º cria regras para os limites territoriais dos Municípios resultantes dos vários processos disciplinados.

O art. 8º regulamenta a escolha dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores de Município novo.

O art. 9º prevê a época de instalação de Município novo.

O art. 10 estipula a forma e o prazo de votação, pela Câmara Municipal, da Lei Orgânica respectiva e dispõe sobre a forma de administração de Município novo, antes de sua instalação (§ 1º); a legislação a vigorar até a aprovação da Lei Orgânica própria (§ 2º); a competência da nova Câmara Municipal para decidir sobre a legislação a aplicar, em caso de fusão.

O art. 11 veda, no período indicado, a instauração de procedimento para os vários processos mencionados (*caput*), determinando, ainda, a hipótese de sobrestamento (*parágrafo único*).

Finalmente, o art. 12 manda aplicar, no que couber, o disposto na Proposição aos processos relativos a Municípios de Territórios Federais.

O art. 13 contém a cláusula de vigência.

2. O PLS nº 503, de 2003 – Complementar

O Projeto de Lei do Senado nº 503, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador Sibá Machado, dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, regulamentando o § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

Estruturado em 14 artigos, o projeto reproduz o texto do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, para determinar que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios se farão por lei estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos respectivos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma desta lei complementar (art. 2º). O projeto estabelece também que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de município localizado em Território Federal observará, no que couber, as disposições desta Lei (art. 13).

O art. 3º define criação de município como a emancipação de área (s) de município (s) preexistente (s), dando origem a novo município. O § 1º define incorporação de município como a absorção de município por outro, ambos preexistentes, perdendo o município incorporado a sua personalidade. No § 2º se define fusão de municípios como a união de dois ou mais municípios preexistentes, originando novo município. O § 3º estabelece que

desmembramento de município é a apartação de área de município preexistente e a sua anexação a outro, também preexistente.

Os arts. 4º e 5º tratam dos procedimentos: a proposta de criação de município será requerida à Assembléia Legislativa por um por cento, pelo menos, dos eleitores domiciliados na área que se quer emancipar. Quando se tratar de incorporação ou fusão, o requerimento deverá ser assinado por um por cento dos eleitores domiciliados em cada um dos municípios envolvidos (art. 4º, § 1º).

Em caso de desmembramento, o requerimento deverá ser assinado por um por cento dos eleitores domiciliados na área que se quer desmembrar e por um por cento dos eleitores domiciliados no município a que se quer anexar (§ 2º). O requerimento deverá conter ainda a descrição dos limites territoriais, com preservação da continuidade geográfica e da unidade histórico-cultural e, no caso de criação ou fusão, a localização da respectiva sede e o nome proposto para o município (§ 3º).

Após receber o requerimento, em conformidade com o previsto no art. 4º, o Presidente da Assembléia Legislativa instalará, de ofício, o procedimento para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de município e providenciará a realização dos estudos de viabilidade municipal previstos no parágrafo único do art. 2º (art. 5º). O requerimento que não observar os requisitos previstos será arquivado, sem prejuízo da apresentação de outro com o mesmo objetivo (art. 5º, parágrafo único).

Os estudos de viabilidade municipal, que enfocarão os aspectos administrativos, ambientais, demográficos, socioeconômicos e urbanísticos, serão realizados sob responsabilidade da Assembléia Legislativa e deverão ser concluídos no prazo de três meses, contados da data da instalação do procedimento de que trata a Lei (art. 6º).

A criação de novo Município será impedida se não for atendido qualquer dos seguintes requisitos: I – população de três mil pessoas, no mínimo; II – centro urbano já constituído; III – estimativa de receita compatível com a execução das funções típicas da administração municipal; IV – delimitação do perímetro urbano e da zona rural; V – meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De igual modo, não poderão ocorrer a criação de novo município, bem como o desmembramento de área municipal, quando o município de origem deixar de atender aos requisitos previstos nos incisos I a V do *caput* deste artigo (art. 7º).

Os estudos de viabilidade municipal serão publicados e apreciados pela Assembléia Legislativa, após a realização de audiências públicas. Se a Assembléia Legislativa concluir pela viabilidade, observado o disposto nos arts. 6º e 7º, requisitará ao Tribunal Regional Eleitoral a realização do plebiscito. Se decidir pela inviabilidade, o procedimento será arquivado, e por um prazo de dois anos não poderá ser instalado outro com o mesmo objetivo (art. 8º, §§ 1º e 2º).

O plebiscito será realizado pelo Tribunal Regional Eleitoral no prazo máximo de seis meses contados do recebimento do pedido da Assembléia Legislativa, observado o disposto nos arts. 7º e 10 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Se o resultado do plebiscito for favorável à criação, incorporação, fusão ou desmembramento de município, caberá à Assembléia Legislativa aprovar a respectiva Lei, no prazo de três meses, conforme dispõe o art. 9º, *caput* e parágrafo único.

Os primeiros Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores serão escolhidos nas eleições municipais simultâneas que se realizarem no município resultante dos processos de criação e fusão. O município será instalado com a posse dos respectivos Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores. Até sua instalação, o novo município será governado pela administração do município de origem (art. 10, §§ 1º e 2º).

O município se regerá por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada, no prazo de seis meses, por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, observada a Constituição Federal e a Constituição do respectivo Estado. Até a aprovação da Lei Orgânica Municipal, vigorará no novo município a vigente à data da instalação no município de origem. Em caso de fusão, caberá à nova Câmara Municipal decidir pela aplicação da legislação de um dos municípios até a aprovação da Lei Orgânica Municipal (art. 11, §§ 1º e 2º).

Não se iniciará o procedimento para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios entre o prazo de dez meses antes da data das eleições municipais e a data prevista para a posse dos eleitos. No período em que

estiver transcorrendo o processo eleitoral do pleito municipal, tal procedimento não poderá tramitar, devendo ser sustados os já em andamento.

II – ANÁLISE

1. O PLS nº 98, de 2002 – Complementar

O § 4º do art. 18 da Constituição, alterado pela Emenda nº 15, de 1996, estabelece que:

§ 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**.

O Autor defende a urgência de se editar a regulamentação determinada pelo § 4º do art. 18 da Constituição Federal, sob pena de continuarem inviabilizadas a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de novos Municípios, com grave prejuízo para as comunidades, para as microrregiões e para os Estados interessados.

A proposição preenche os requisitos de juridicidade, regimentalidade e constitucionalidade (não contém vícios de iniciativa, competência, não fere princípios fundamentais e atende à Constituição Federal quanto à espécie do processo legislativo para tratar do assunto - lei complementar).

À primeira vista, o Projeto poderia ser apontado como inconstitucional, já que o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, que ele pretende regulamentar, defere à **lei estadual** a competência para *a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios...* (art. 18, § 4º, *ab initio*).

Entende-se, todavia, que a lei estadual mencionada no referido dispositivo constitucional não tem caráter de norma geral. Trata-se, nesse caso, de norma específica aplicável a cada caso de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios.

Assim, quando o mesmo dispositivo prevê que isso se dará ...*dentro do período determinado por lei complementar federal...* pareceria que apenas esse aspecto poderia figurar em projeto de lei referente à matéria.

Porém, o mesmo dispositivo acrescenta, a seguir, que tais atos *dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação de estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados, na forma da lei.*

Embora se possa questionar se essa lei seria estadual ou federal, ordinária ou complementar, assume-se aqui o entendimento de que a expressão *na forma da lei*, mencionada ao final do § 4º do art. 18, ora em exame, confunde-se com a lei complementar federal, também citada no mesmo dispositivo constitucional, à qual cabe determinar o período para modificar o surgimento ou extinção de Municípios.

Assim, seria incoerente admitir que a lei complementar federal pudesse estabelecer uma das condições – a do período em que aqueles processos podem ser efetuados – e carecesse de competência para dispor sobre as demais.

A proposição não fere qualquer outro princípio ou norma constitucional, além de não apresentar quaisquer injuridicidades, anti-regimentalidades ou atentados à boa técnica legislativa.

Quanto ao mérito (art. 101, II, do Regimento Interno), a matéria supre uma lacuna de regulamentação, viabilizando os remanejamentos político-administrativos intra-estaduais, com as múltiplas conseqüências positivas daí resultantes.

2. O PLS nº 503, de 2003 – Complementar

Conforme argumenta o autor, na justificação, o esforço para a regulamentação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, modificado em razão da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, objetiva criar condições para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, cuja ocorrência vem sendo impedida pela ausência de lei complementar que discipline a matéria. Os Tribunais vêm entendendo que, enquanto não for regulamentando o referido dispositivo, não poderão ser criados novos municípios, como, também, encontram-se impedidos a fusão de municípios já existentes, o desmembramento

de área de município para se anexar a outro ou, ainda, incorporação de município a outro.

Apesar de terem sido apresentados alguns projetos para regulamentar o § 4º do art. 18, nenhum logrou obter aprovação. O autor registra ainda que dois deles chegaram a obter aprovação no Congresso Nacional, mas foram vetados pelo Presidente da República. Trata-se do Projeto de Lei Complementar nº 184, de 2002, iniciado nesta Casa pelo Senador CHICO SARTORI e do Projeto de Lei da Câmara nº 92, de 2002, da iniciativa do Deputado WALDEMAR COSTA NETO. O primeiro foi vetado porque só tratava do período em que pode tramitar o procedimento destinado à criação, incorporação, fusão e desmembramento de município. O segundo, porque não tratava das demais condições, inclusive as que dizem respeito aos estudos de viabilidade municipal.

A proposta em exame, mais ampla que as mencionadas anteriormente, estabelece condições e requisitos necessários à viabilidade do ente municipal, conforme previsto no § 4º do art. 18, a ser examinada sob os aspectos administrativos, ambientais, demográficos, socioeconômicos e urbanísticos.

Também inova ao exigir que o requerimento destinado à instalação do procedimento seja assinado por um por cento, pelo menos, dos eleitores domiciliados na área que se quer emancipar.

O requerimento deverá conter, ainda, a descrição dos limites territoriais, com preservação da continuidade geográfica e da unidade histórico-cultural e, no caso de criação e fusão, a localização da respectiva sede e o nome proposto para o Município.

O objetivo da proposição, conforme ressalta o autor, é regulamentar o dispositivo constitucional para que ele tenha efetividade e não estabelecer exigências exageradas que, na prática, frustrariam a criação de novos municípios. A proposta ainda amplia a participação popular na discussão da matéria, ao propor a realização de audiências públicas para discutir os estudos de viabilidade municipal por ocasião de sua apreciação pela Assembléia Legislativa.

Finalmente, não deixa de observar que o plebiscito previsto no § 4º do art. 18 deverá se orientar pelas disposições pertinentes contidas na Lei 9.709/98, que regulamenta a aplicação do instituto.

Entendemos que a proposição preenche os requisitos de juridicidade, regimentalidade e constitucionalidade (não contém vícios de iniciativa, competência, não fere princípios fundamentais e atende à Constituição Federal quanto à espécie normativa para tratar do assunto – lei complementar).

3. Conclusão

A edição de lei complementar federal para determinar o período e as condições em que os Estados poderão efetuar a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios é efetivamente uma necessidade, desde a Emenda à Constituição nº 15, de 1996, que deu nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. A referida emenda promoveu duas alterações importantes no procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, ao exigir lei complementar federal para determinar o período de realização desses procedimentos e ao determinar que, antes da consulta prévia às populações dos municípios envolvidos, deverão ser realizados, apresentados e divulgados, na forma da lei, estudos de viabilidade municipal. O texto anterior deixava aos Estados a liberdade de determinar o referido período, mediante edição de lei complementar, e não exigia estudos de viabilidade municipal.

O enorme aumento do número de municípios após a Constituição de 1988, que justificou a mudança constitucional, recomenda cautela no exame da presente proposta, do ponto de vista do mérito. No período compreendido entre 1984 e 1997 foram instalados 1.405 novos municípios no País, dos quais 94,5% com menos de 20 mil habitantes. Gustavo Maia Gomes e Maria Cristina Mac Dowell¹ demonstram, com base em dados do IBGE para o período (1984-1997), que esse aumento do número de municípios e das receitas postas a sua disposição trouxeram conseqüências indesejáveis para o País, tanto do ponto de vista econômico como do ponto de vista social, porque:

¹ GOMES, Gustavo Maia e MACDOWELL, Maria Cristina. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social.** IPEA, texto para discussão nº 706, fevereiro de 2000.

1. aumentaram os volumes absoluto e relativo de transferências de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os municípios pequenos (e do sudeste para o resto do país), com o provável efeito líquido de *desestimular* a atividade produtiva realizada nos grandes municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos (ou nas demais regiões).
2. beneficiaram a pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população brasileira que vive nos pequenos municípios, ao destinarem mais recursos para as respectivas prefeituras, e *prejudicaram* a maior parte da mesma população, que habita os outros municípios, cujos recursos se tornaram mais escassos.
3. aumentaram os recursos utilizados no pagamento de despesas com o Legislativo (e, provavelmente, as despesas administrativas em geral, ou seja, os custeios de gabinetes e prefeitos, câmaras de vereadores e administrações municipais), ao mesmo tempo em que *reduziram*, em termos relativos, o montante de recursos que o setor público (União, estados e municípios) tinha disponíveis para aplicar em programas sociais e em investimento.²

Tais conclusões indicam que a proliferação de pequenos e micromunicípios, ocorrida no período analisado, levou a uma pulverização dos recursos repassados para esses municípios, utilizados, basicamente, no pagamento de vereadores e de funcionários administrativos das câmaras municipais, restando menores disponibilidades para o financiamento de investimentos e para aplicação em programas sociais, como a prestação de serviços públicos de saúde, educação, segurança pública, saneamento, entre outros.

As duas proposições atendem aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Estão igualmente conformes às normas de técnica legislativa, enunciadas na Lei Complementar nº 95, de 1998, com as alterações da Lei Complementar nº 107, de 2001.

Quanto ao mérito, ambas as proposições atendem, de forma bem abrangente, uma necessidade imposta pela própria Constituição, nos termos do § 4º do art. 18, na redação dada pela Emenda à Constituição nº 15, de 1996. Mais abrangente do que o PLS 98, de 2002 – Complementar, do Senador Mozarildo Cavalcanti, o PLS nº 503, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador Sibá Machado, prevê a participação popular na discussão dos estudos de viabilidade municipal, mediante audiências públicas, por ocasião da apreciação da matéria pela Assembléia Legislativa. Além disso, determina que o plebiscito para

² Idem, p.5

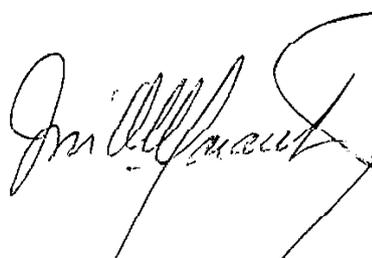
criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios será regido pelo que dispõem os arts. 7º e 10 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regula a aplicação desse instituto.

Cumpra registrar, finalmente, que em razão dos dados mencionados sobre os efeitos da proliferação de municípios no período anterior à aprovação da referida emenda, corre-se o risco de, logo que aprovado o projeto, ser retomado o processo de criação de novos municípios, o que pode trazer mais prejuízos do que benefícios para as populações envolvidas.

III – VOTO

Por essas razões, e mantidas as ressalvas com relação ao risco de proliferação de novos municípios, recomenda-se a aprovação do PLS nº 503, de 2003 – Complementar, e a rejeição do PLS nº 98, de 2003 – Complementar.

Sala da Comissão,

 , Presidente
 Relator

RELATÓRIO

RELATOR: Senador TASSO JEREISSATI

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina o Projeto de Lei do Senado nº 98 -, de 2002 – Complementar, do Senador Mozarildo Cavalcanti, o PLS nº 503, de 2003- Complementar, de autoria do Senador Sibá Machado, o PLS nº 60, de 2008 - Complementar, de autoria do Senador Flexa Ribeiro e o PLS nº 96, de 2008 – Complementar, também de autoria do Senador Sibá Machado, que estabelecem procedimentos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios e tramitam em conjunto em razão do Requerimento nº 430, de autoria da CCJ, aprovado em 6 de maio de 2008.

O PLS nº 98, de 2002, chegou a receber parecer favorável da ex-Senadora Marluce Pinto, mas não houve apreciação pela CCJ antes do término da legislatura. Iniciada a nova legislatura, o processo foi redistribuído ao Senador José Maranhão que também proferiu parecer favorável ao Projeto. Mas, em dezembro de 2003, foi aprovado requerimento de tramitação conjunta desse Projeto com o PLS nº 503, de 2003, da autoria do Senador Sibá Machado. Posteriormente, o processo voltou ao Senador José Maranhão que, em 2005, procedeu a minucioso exame dos dois Projetos e, reconhecendo a semelhança entre eles, mas constatando o caráter mais abrangente do PLS nº 503/2003, da autoria do Senador Sibá Machado, emitiu parecer favorável a este Projeto, rejeitando o PLS nº 98, de 2002. Esse parecer, entretanto, não chegou a ser aprovado na CCJ.

Finalmente, em 6 de maio do corrente ano, em virtude da aprovação do Requerimento nº 430, da CCJ, pela Comissão Diretora, comunicada ao Plenário, nos termos regimentais, passaram a tramitar em conjunto com aqueles Projetos, os PLS nº 60, de 2008, da autoria do Senador Flexa Ribeiro, e o PLS nº 96, de 2008, da autoria do Senador Siba Machado. Os Projetos foram distribuídos a este titular, para emissão do respectivo parecer.

Os quatro projetos, examinados a seguir, são muito semelhantes e igualmente relevantes, porque regulamentam o disposto no art. 18, § 4º da Constituição Federal. Por isso, cabe deter-se no resumo de cada um deles.

1. O PLS nº 98, de 2002 – Complementar

De autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, o PLS nº 98, de 2002 – Complementar, *regulamenta o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios e dá outras providências (art. 18, § 4º, da Constituição Federal).*

Estruturado em 13 artigos, o projeto define criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, além de determinar os procedimentos e estabelecer os requisitos para a realização de cada um desses atos.

O art. 1º reproduz os termos do dispositivo constitucional regulamentando, do qual suprime a expressão *dentro do período determinado por lei complementar federal* e substitui a expressão *na forma da lei* pela expressão *na forma desta lei complementar*.

O parágrafo único desse mesmo artigo define o significado das expressões (1) *criação de Município*; (2) *incorporação de Município*; (3) *fusão de Municípios*; (4) *desmembramento de Município*; (5) *Municípios envolvidos*.

O art. 2º estabelece o procedimento a ser observado nas hipóteses de **criação** (*caput*), **desmembramento** (§ 1º), **incorporação ou fusão** (§ 2º), bem como de arquivamento em caso de inobservância do requisito do número de subscritores da representação à Assembléia Legislativa do Estado (§ 3º).

O art. 3º fixa o prazo dentro do qual a Assembléia Legislativa deverá providenciar estudos para apuração de viabilidade.

O art. 4º estabelece o âmbito de abrangência dos estudos de viabilidade municipal, nos casos de criação (§ 1º) ou desmembramento (§ 2º), enquanto o § 3º considera presumida a viabilidade, nos casos de incorporação e fusão.

O art. 5º trata da publicação dos estudos de viabilidade municipal e do processo de decisão da Assembléia Legislativa a respeito.

O art. 6º estipula o prazo de seis meses, contados do recebimento do pedido da Assembléia Legislativa, para que o Tribunal Regional Eleitoral realize o plebiscito de que trata o Projeto.

O art. 7º cria regras para os limites territoriais dos Municípios resultantes dos vários processos disciplinados.

O art. 8º regulamenta a escolha dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores de Município novo.

O art. 9º prevê a época de instalação de Município novo.

O art. 10 estipula a forma e o prazo de votação, pela Câmara Municipal, da Lei Orgânica respectiva e dispõe sobre a forma de administração de Município novo, antes de sua instalação (§ 1º); a legislação a vigorar até a aprovação da Lei Orgânica própria (§ 2º); a competência da nova Câmara Municipal para decidir sobre a legislação a aplicar, em caso de fusão.

O art. 11 veda, no período indicado, a instauração de procedimento para os vários processos mencionados (*caput*), determinando, ainda, a hipótese de sobrestamento (*parágrafo único*).

Finalmente, o art. 12 manda aplicar, no que couber, o disposto na Proposição aos processos relativos a Municípios de Territórios Federais.

O art. 13 contém a cláusula de vigência.

2. O PLS nº 503, de 2003 – Complementar

O Projeto de Lei do Senado nº 503, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador Sibá Machado, dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, regulamentando o § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

Estruturado em 14 artigos, o projeto reproduz o texto do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, para determinar que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios se farão por lei estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos respectivos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma desta lei complementar (art. 2º). O projeto estabelece também que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de município localizado em Território Federal observará, no que couber, as disposições desta Lei (art. 13).

O art. 3º define criação de município como a emancipação de área (s) de município (s) preexistente (s), dando origem a novo município. O § 1º define incorporação de município como a absorção de município por outro, ambos preexistentes, perdendo o município incorporado a sua personalidade. No § 2º se define fusão de municípios como a união de dois ou mais municípios preexistentes, originando novo município. O § 3º estabelece que desmembramento de município é a apartação de área de município preexistente e a sua anexação a outro, também preexistente.

Os arts. 4º e 5º tratam dos procedimentos: a proposta de criação de município será requerida à Assembléia Legislativa por um por cento, pelo menos, dos eleitores domiciliados na área que se quer emancipar. Quando se tratar de incorporação ou fusão, o requerimento deverá ser assinado por um por cento dos eleitores domiciliados em cada um dos municípios envolvidos (art. 4º, § 1º).

Em caso de desmembramento, o requerimento deverá ser assinado por um por cento dos eleitores domiciliados na área que se quer desmembrar e por um por cento dos eleitores domiciliados no município a que se quer anexar (§ 2º). O requerimento deverá conter ainda a descrição dos limites territoriais, com preservação da continuidade geográfica e da unidade histórico-cultural e, no caso de criação ou fusão, a localização da respectiva sede e o nome proposto para o município (§ 3º).

Após receber o requerimento, em conformidade com o previsto no art. 4º, o Presidente da Assembléia Legislativa instalará, de ofício, o procedimento para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de município e providenciará a realização dos estudos de viabilidade municipal previstos no parágrafo único do art. 2º (art. 5º). O requerimento que não observar os requisitos previstos será arquivado, sem prejuízo da apresentação de outro com o mesmo objetivo (art. 5º, parágrafo único).

Os estudos de viabilidade municipal, que enfocarão os aspectos administrativos, ambientais, demográficos, socioeconômicos e urbanísticos, serão realizados sob responsabilidade da Assembléia Legislativa e deverão ser concluídos no prazo de três meses, contados da data da instalação do procedimento de que trata a Lei (art. 6º).

A criação de novo Município será impedida se não for atendido qualquer dos seguintes requisitos: I – população de três mil pessoas, no mínimo; II – centro urbano já constituído; III – estimativa de receita compatível com a execução das funções típicas da administração municipal; IV – delimitação do perímetro urbano e da zona rural; V – meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De igual modo, não poderão ocorrer a criação de novo município, bem como o desmembramento de área municipal, quando o município de origem deixar de atender aos requisitos previstos nos incisos I a V do *caput* deste artigo (art. 7º).

Os estudos de viabilidade municipal serão publicados e apreciados pela Assembléia Legislativa, após a realização de audiências públicas. Se a Assembléia Legislativa concluir pela viabilidade, observado o disposto nos arts. 6º e 7º, requisitará ao Tribunal Regional Eleitoral a realização do plebiscito. Se decidir pela inviabilidade, o procedimento será

arquivado, e por um prazo de dois anos não poderá ser instalado outro com o mesmo objetivo (art. 8º, §§ 1º e 2º).

O plebiscito será realizado pelo Tribunal Regional Eleitoral no prazo máximo de seis meses contados do recebimento do pedido da Assembléia Legislativa, observado o disposto nos arts. 7º e 10 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Se o resultado do plebiscito for favorável à criação, incorporação, fusão ou desmembramento de município, caberá à Assembléia Legislativa aprovar a respectiva Lei, no prazo de três meses, conforme dispõe o art. 9º, *caput* e parágrafo único.

Os primeiros Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores serão escolhidos nas eleições municipais simultâneas que se realizarem no município resultante dos processos de criação e fusão. O município será instalado com a posse dos respectivos Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores. Até sua instalação, o novo município será governado pela administração do município de origem (art. 10, §§ 1º e 2º).

O município se regerá por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada, no prazo de seis meses, por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, observada a Constituição Federal e a Constituição do respectivo Estado. Até a aprovação da Lei Orgânica Municipal, vigorará no novo município a vigente à data da instalação no município de origem. Em caso de fusão, caberá à nova Câmara Municipal decidir pela aplicação da legislação de um dos municípios até a aprovação da Lei Orgânica Municipal (art. 11, §§ 1º e 2º).

Não se iniciará o procedimento para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios entre o prazo de dez meses antes da data das eleições municipais e a data prevista para a posse dos eleitos. No período em que estiver transcorrendo o processo eleitoral do pleito municipal, tal procedimento não poderá tramitar, devendo ser sustados os já em andamento.

3. O PLS nº 60, de 2008 – Complementar

A proposição apresentada pelo Senador Flexa Ribeiro estabelece prazo e procedimentos para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

O art. 1º do projeto reproduz as diretrizes constitucionais de que o procedimento deve observar a preservação da continuidade territorial e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, sendo precedido por consulta, mediante plebiscito, às populações de todas as áreas envolvidas, e ser concretizado por meio de lei estadual.

Os §§ 1º e 2º desse artigo vedam a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no ano em que se realizam eleições municipais, assim como o desmembramento de centro urbano de sede municipal.

Pelo art. 2º do projeto, o início do processo de criação de município se dará por representação dirigida à Assembléia Legislativa do Estado, assinada por mais de mil eleitores domiciliados na área territorial do município que se pretende criar.

As assinaturas deverão ser reconhecidas em cartório, sem ônus para os interessados (§ 1º) e a representação deve ser acompanhada de mapas, memorial descritivo da área e dados sócio-econômicos que justifiquem a demanda.

O PLS sugere, também, que sejam adotados critérios regionalizados para definição das condições mínimas para criação de novos municípios, sendo 5.000 habitantes e centro urbano com mais de 200 casas, para Região Norte; 10.000 habitantes e centro urbano com mais de 400 casas, para a Região Centro-Oeste; 15.000 habitantes e centro urbano com mais de 600 casas para a Região Nordeste; 20.000 habitantes e centro urbano com mais de 800 casas para a Região Sul; e 25.000 habitantes, com mais de 1.000 casas, para a Região Sudeste (art. 3º).

Para todas as regiões, o número de eleitores no novo município deve corresponder a, no mínimo, 50% da população estimada e da criação não pode resultar a perda desses requisitos para o município de origem.

O art. 4º delega para o órgão de planejamento do Estado a expedição dos estudos de viabilidade municipal, não apresentando regulação quanto ao conteúdo do documento ou forma de apreciação.

Comprovado o preenchimento dos requisitos, competiria à Assembléia Legislativa votar o Decreto Legislativo autorizando a realização do plebiscito pelas populações das áreas envolvidas (art. 5º).

Sendo o resultado favorável, a Assembléia ficaria autorizada a votar o Projeto de Lei de criação do novo município, estabelecendo seu nome e sede, limites territoriais, a Comarca Judiciária à qual estaria vinculado até a criação de sua própria, o dia da eleição do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores e a data de instalação do município (art. 6º).

O art. 7º veda a criação de município com nome igual ao de outro existente e o art. 8º define o formato da solenidade de instalação do novo município.

O novo município observaria a legislação do município de origem, até que viesse a ter suas próprias leis (art. 9º) e incorporaria ao seu patrimônio os bens municipais nele existentes, independentemente de indenização (art. 10).

Os arts. 11 e 12 da proposição tratam dos procedimentos para incorporação de áreas territoriais desmembradas de um município por outro, estabelecendo como requisitos a representação à Assembléia Legislativa, assinada por mais de 100 eleitores domiciliados na área, instruída com mapas e memorial descritivo, a realização de plebiscito nos municípios envolvidos e a aprovação por lei estadual. Determina também a incorporação dos bens municipais situados na área desmembrada pelo município incorporador.

O art. 13 regulamenta a fusão de municípios, determinando que o processo será iniciado pela aprovação de dois terços dos membros das Câmaras de Vereadores dos municípios interessados, devendo ser consultadas as populações envolvidas, acerca da aprovação da proposta e da sede do novo município.

A mudança do nome dos municípios também é regulada, de forma a exigir a consulta à população interessada, a aprovação por dois terços dos membros da Câmara de Vereadores e de projeto de lei pela Assembléia Legislativa do Estado (art. 14).

O art. 15 determina que os plebiscitos deverão ser realizados no prazo máximo de noventa dias da publicação dos Decretos Legislativos que os autorizam, pela Justiça Eleitoral, e custeados pelos Estados ou municípios interessados.

O art. 16 encerra o projeto com sua cláusula de vigência.

4. O PLS nº 96, de 2008 - Complementar

Composto de 21 artigos, o PLS nº 96, de 2008, também da autoria do Senador Sibá Machado, apresenta uma versão mais detalhada da proposta anterior, do mesmo autor, com disposições mais específicas acerca dos procedimentos a serem adotados para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

O art. 1º da proposição enuncia seu escopo, enquanto o art. 2º define os termos criação, incorporação, fusão e desmembramento.

Na forma requerida pelo texto constitucional, o art. 3º determina que os procedimentos realizar-se-ão nos vinte e quatro meses seguintes à posse dos prefeitos, sendo nulos os praticados fora desse prazo.

O início do procedimento para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios se daria por requerimento dirigido à Assembléia Legislativa, subscrito por, no mínimo, dez por cento do eleitorado dos municípios envolvidos (art. 4º).

Os arts. 5º a 12 detalham os procedimentos para elaboração e aprovação dos Estudos de Viabilidade Municipal, considerado requisito para os procedimentos de surgimento de novos municípios.

A elaboração do estudo, que seria de responsabilidade da Assembléia Legislativa, embora submetido à auditoria do Tribunal de Contas do Estado, tem como finalidade o exame da existência ou não das condições econômico-financeiras, demográficas e sócio-políticas que permitiriam a instalação e a consolidação dos municípios envolvidos (art. 5º).

São estabelecidos como requisitos objetivos para a criação de novos municípios a existência de população igual ou superior a cinco mil habitantes; área urbana não situada em área de preservação ambiental, em reserva indígena ou área de propriedade da União; não se situar no Distrito Federal; possuir continuidade territorial; área urbana com mais de mil edificações; eleitorado superior a 60% da população e edificações capazes de abrigar a Prefeitura Municipal, a Câmara de Vereadores e os equipamentos de educação, saúde e cultura.

O art. 6º determina que o Estudo de Viabilidade Municipal deve abordar a sustentabilidade sócio-ambiental, viabilidade econômico-financeira e político-administrativa.

O Estudo de Sustentabilidade Sócio-ambiental deve definir os limites dos municípios envolvidos, por georreferenciamento; o número e os tipos das edificações urbanas; o padrão de crescimento demográfico; a origem e o destino do fluxo de transporte de pessoas; os bens e valores do patrimônio cultural relevantes; e o passivo ambiental dos municípios e a avaliação dos impactos sobre os recursos naturais (art. 7º).

Segundo o art. 8º, o Estudo de Viabilidade Econômico-financeira deve apontar a receita fiscal dos municípios envolvidos; estimativa dos custos da administração municipal; dos investimentos necessários à instalação dos equipamentos urbanos e comunitários e opinião conclusiva acerca das condições de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Já o Estudo de Viabilidade Político-administrativa deve apontar o número de vereadores; a estimativa do número de servidores públicos necessários; previsão dos recursos necessários à prestação dos serviços públicos essenciais; estimativa dos servidores efetivos do Poder Executivo que serão transferidos ao novo município; relação das ações judiciais nas quais o novo município assumirá o pólo passivo ou ativo ou atuará como litisconsorte (art. 9º).

O art. 10 determina que a comprovação dos dados contidos no Estudo de Viabilidade Municipal se dará pela juntada da documentação emitida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, dos Governos Estaduais e Federal e pelos órgãos fazendários.

Nos termos do art. 11 proposto, o Estudo de Viabilidade Municipal deve ficar à disposição de todos os cidadãos, pelo período mínimo de 120 dias, com exemplares acessíveis em todos os núcleos urbanos envolvidos e na Assembléia Legislativa, além de ser divulgado pela internet e publicado no Diário Oficial do Estado e, em resumo, em jornal diário de grande circulação nacional.

Também está prevista a necessidade de realização uma audiência pública em cada um dos núcleos urbanos envolvidos e a possibilidade de

apresentação de impugnação aos seus resultados, por qualquer pessoa física ou jurídica e pelo Ministério Público.

Resolvidas as impugnações e homologado pela Assembléia Legislativa, o estudo será válido pelo prazo de 24 meses.

Após a homologação do Estudo e análise do requerimento popular, solicitará ao Tribunal Regional Eleitoral a realização do plebiscito, que ocorrerá, preferencialmente, em conjunto com a eleição para Presidente da República ou de votação de plebiscito ou referendo de outra matéria (art. 13).

Sendo a proposta rejeitada em plebiscito, fica vedada a realização de nova consulta, pelo prazo de dez anos (art. 14).

Em caso de aprovação, a proposta deve ser transformada em Lei Ordinária, pela Assembléia Legislativa do Estado, por proposta de parlamentar ou do Governador (art. 15).

O art. 16 regulamenta a aplicação da legislação municipal no novo município, enquanto o art. 17 determina a data de eleição dos novos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores e a de instalação do município.

O art. 18 determina a nulidade dos atos praticados sem a observância dessa regulamentação, sob pena do Poder Judiciário determinar o retorno à situação original.

O art. 19 cria a possibilidade de regularização da situação dos municípios criados e instalados após a edição da EC nº 15, de 1996, mediante a aprovação de lei, por todas as Câmaras de Vereadores dos Municípios envolvidos.

O art. 20 estabelece a competência do Ministério Público para propor ações e medidas judiciais e administrativas necessárias ao cumprimento dessa lei.

O art. 21 traz a cláusula de vigência da lei.

II – ANÁLISE

Os Projetos em exame não contêm vícios de iniciativa, competência, não ferem princípios fundamentais e atendem à Constituição Federal quanto à espécie do processo legislativo para tratar do assunto – lei complementar.

As quatro proposições atendem aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Estão igualmente conformes às normas de técnica legislativa, enunciadas na Lei Complementar nº 95, de 1998, com as alterações da Lei Complementar nº 107, de 2001.

Todavia, há alguns aspectos que poderiam levar a apontar possível inconstitucionalidade nos referidos Projetos e, por isso, convém examiná-los preliminarmente.

O § 4º do art. 18 da Constituição, alterado pela Emenda nº 15, de 1996, estabelece que:

§ 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**. (grifo nosso).

À primeira vista, poder-se-ia apontar que o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, que se pretende regulamentar nos Projetos, defere à **lei estadual** a competência para *a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios...* (art. 18, § 4º, *ab initio*).

Entende-se, todavia, que a lei estadual mencionada no referido dispositivo constitucional não tem caráter de norma geral. Trata-se, nesse caso, de norma específica aplicável a cada caso de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios.

Por outro lado, quando o mesmo dispositivo prevê que isso se dará *...dentro do período determinado por lei complementar federal*.

pareceria que apenas esse aspecto poderia figurar em projeto de lei referente à matéria.

Porém, o mesmo dispositivo acrescenta, a seguir, que tais atos *dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação de estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados, na forma da lei.*

Embora se possa questionar se essa lei seria estadual ou federal, ordinária ou complementar, assume-se aqui o entendimento de que a expressão *na forma da lei*, mencionada ao final do § 4º do art.18, ora em exame, confunde-se com a lei complementar federal, também citada no mesmo dispositivo constitucional, à qual cabe determinar o período para modificar o surgimento ou extinção de Municípios.

Assim, seria incoerente admitir que a lei complementar federal pudesse estabelecer uma das condições – a do período em que aqueles processos podem ser efetuados – e carecesse de competência para dispor sobre as demais.

Quanto ao mérito (art. 101, II, do Regimento Interno), as proposições suprem uma lacuna de regulamentação e atendem, de forma bem abrangente, a uma necessidade imposta pela própria Constituição, nos termos do § 4º do art. 18, na redação dada pela Emenda à Constituição nº 15, de 1996.

A edição de lei complementar federal para determinar o período e as condições em que os Estados poderão efetuar a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios é efetivamente uma necessidade, desde a Emenda à Constituição nº 15, de 1996, que deu nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. A referida emenda promoveu duas alterações importantes no procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, ao exigir lei complementar federal para determinar o período de realização desses procedimentos e ao determinar que, antes da consulta prévia às populações dos municípios envolvidos, deverão ser realizados, apresentados e divulgados, na forma da lei, estudos de viabilidade municipal. O texto anterior deixava aos Estados a liberdade de determinar o referido período, mediante edição de lei complementar estadual, e não exigia estudos de viabilidade municipal.

Na vigência da norma anterior aprovada pela Constituição de 1988, deu-se um enorme aumento na criação de municípios no país, o que justificou a mudança constitucional, efetivada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996. No período compreendido entre 1984 e 1997 foram instalados 1.405 novos municípios no País, dos quais 94,5% com menos de 20 mil habitantes, conforme demonstra estudo de Gustavo Maia Gomes e Maria Cristina Mac Dowell, no seu trabalho “Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social.” (IPEA, texto para discussão nº 706, fevereiro de 2000).

Tais conclusões indicam que a proliferação de pequenos e micromunicípios, ocorrida no período analisado, levou a uma pulverização dos recursos repassados para esses municípios, utilizados, basicamente, no pagamento de vereadores e de funcionários administrativos das câmaras municipais, restando menores disponibilidades para o financiamento de investimentos e para aplicação em programas sociais, como a prestação de serviços públicos de saúde, educação, segurança pública, saneamento, entre outros.

Cada uma das proposições apresenta importantes contribuições para a melhor construção legislativa de regulamentação da matéria, com a definição dos conceitos de criação, incorporação, fusão e desmembramento; o estabelecimento de requisitos objetivos e adequados às realidades regionais, conteúdos do Estudo de Viabilidade Municipal; prazos para realização dos procedimentos e formas de participação popular.

A fim de aproveitar as melhores soluções apresentadas em cada uma das proposições sob exame, optamos, assim, por formular substitutivo integral visando equacionar a justa medida entre garantir o desenvolvimento regional com o incentivo à formação de novos pólos urbanos e impedir a proliferação de municípios sem viabilidade sócio-econômica.

Conforme os objetivos das proposições em exame, o substitutivo que formulamos pretende regulamentar o dispositivo constitucional para que ele tenha efetividade e não estabelecer exigências exageradas que, na prática, frustrariam a criação de novos municípios. A proposta, incorporando sugestão dos PLS, ainda amplia a participação popular na discussão da matéria, ao acolher as propostas de realização de audiências públicas para discutir os estudos de viabilidade municipal por ocasião de sua apreciação pela Assembléia Legislativa.

Os Tribunais vêm entendendo que, enquanto não for regulamentado o referido dispositivo constitucional, não poderão ser criados novos municípios, como, também, encontram-se impedidos a fusão de municípios já existentes, o desmembramento de área de município para se anexar a outro ou, ainda, incorporação de município a outro.

Apesar de terem sido apresentados alguns projetos para regulamentar o § 4º do art. 18, nenhum logrou obter aprovação. O Senador Siba Machado, na justificativa ao seu PLS nº 503, de 2003, registra que dois deles chegaram a obter aprovação no Congresso Nacional, mas foram vetados pelo Presidente da República. Trata-se do Projeto de Lei Complementar nº 184, de 2002, iniciado nesta Casa pelo Senador Chico Sartori e do Projeto de Lei da Câmara nº 92, de 2002, da iniciativa do Deputado Waldemar Costa Neto. O primeiro foi vetado porque só tratava do período em que pode tramitar o procedimento destinado à criação, incorporação, fusão e desmembramento de município. O segundo, por injuridicidade, porque aprovado como projeto de lei ordinária, quando a constituição exige lei complementar para tratar da matéria.

Uma contribuição significativa do PLS nº 60, de 2008, do Senador Flexa Ribeiro, é a adoção de critérios mínimos regionalizados para a criação de novos municípios.

Uma vez que a realidade nacional apresenta grandes contrastes demográficos, com uma enorme variação na densidade populacional nas diferentes regiões do País, o projeto defende que os requisitos de urbanização e densidade demográfica devem ser diferenciados, conforme as características de cada uma das cinco regiões nacionais. Essa proposta foi acolhida no substitutivo, com ajustes na escala sugerida.

A nova proposição do Senador Sibá Machado, objeto do PLS nº 96, de 2008, conforme ressalta em sua justificativa, pretende reunir a reflexão resultante dos comentários e críticas recebidos durante a tramitação do projeto anterior e, ao mesmo tempo, apresentar uma solução para os municípios já criados e instalados após a Emenda Constitucional nº 15, de 1996.

Ocorre que a ausência da lei complementar federal não impediu que os Estados editassem normas gerais, definindo critérios, condições e procedimentos, mas inviabiliza a execução de tais procedimentos, de acordo com decisões do Supremo Tribunal Federal, em jurisprudência que considera inconstitucional, enquanto não for editada a Lei Complementar Federal (ADI,

2.632 MC/BA – Bahia, 2002, ADI 2.967-3 Bahia, 2004; ADI 2967-3 Bahia, 2004).

Não obstante, o STF, na ADI 2.240-7, em que se discutia a criação do Município de Luís Eduardo Magalhães, reconheceu a inconstitucionalidade da lei estadual que o criou, mas ao mesmo tempo recusou-se a declarar tal inconstitucionalidade. Em vez disso, reconhece o Município como ente federativo dotado de autonomia municipal, em função da situação de fato que se criou, excepcionalidade admitida em função da omissão do legislativo em não editar a norma exigida pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996. Foi mais além, fixando o prazo de 24 meses em que será admitida a existência do município, até que o Congresso estabeleça a nova regra. Aquela decisão excepcional, justificada em função do princípio da segurança jurídica, também levou em consideração o julgamento do mandado de Injunção nº 725, em 10.05.2007, quando determinou o prazo de dezoito meses para que o Congresso edite a referida norma, prazo este que se encerrará portanto, em novembro próximo.

No substitutivo optamos por – atendendo à orientação do STF – que mesmo tendo sido inconstitucional sua criação, há de se considerar as situações de fato, em que municípios foram criados, atendendo aos requisitos da Lei Estadual, e hoje se encontram no pleno gozo de sua autonomia, com poder executivo e legislativo em funcionamento, administrando e gerindo os negócios públicos. Desconsiderar tais circunstâncias acarretaria um sem número de problemas, de toda ordem, ferindo a necessária segurança jurídica. Assim adotamos como critério o efetivo funcionamento do município, com prefeitos e vereadores eleitos e empossados, no exercício de suas funções, para que se considerassem convalidados todos os atos até hoje realizados. Caso contrário, caberá às Assembleias Estaduais decidirem as formas e condições para o retorno à situação anterior.

IV – VOTO

Por essas razões e tendo em vista a precedência determinada pelo art. 260, inciso II, alínea *b* do Regimento Interno, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, quanto ao mérito, pela aprovação do PLS nº 98, de 2002 – Complementar, na forma do substitutivo a seguir apresentado, com a rejeição dos PLS nº 503, de 2003 – Complementar, nº 60, de 2008 – Complementar e nº 96, de 2008, Complementar.

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 98, DE 2002 - Complementar
(SUBSTITUTIVO)**

Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, para regulamentar o art. 18 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**CAPÍTULO I
Das 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 dependerão de prévia consulta popular às populações dos Municípios envolvidos, e far-se-ão por lei estadual, obedecidos os procedimentos, prazos e condições estabelecidas por esta Lei Complementar.

Art. 3º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade territorial e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano e não poderão ocorrer em áreas pertencentes à União ou ao Distrito Federal.

Art 4º - Para os efeitos desta Lei, considera-se:

- I - criação – a emancipação de uma área geográfica antes integrante de um ou mais Municípios pré-existentes, originando um novo Município com personalidade jurídica própria.;
- II - incorporação – a completa integração de um ou mais Municípios a outro pré-existente, perdendo os Municípios integrados sua personalidade jurídica, prevalecendo a personalidade jurídica do Município a que se integrarem;

- III - fusão – a completa integração de dois ou mais Municípios pré-existentes, originando um novo Município com personalidade jurídica própria;
- IV - desmembramento – a integração de uma área geográfica antes integrante de um ou mais Municípios pré-existentes, a um outro Município pré-existente, prevalecendo a personalidade jurídica do Município a que se integrarem.
- V - Municípios envolvidos – aqueles que sofrerem alteração em sua área geográfica, decorrente de criação, incorporação, fusão ou desmembramento.

Art. 5º - É vedada a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios quando implicarem em inviabilidade dos Municípios pré-existentes.

Art. 6º - Os procedimentos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios se iniciarão mediante requerimento subscrito por eleitores residentes nas áreas envolvidas, nos termos e condições estabelecidos nesta Lei.

Art. 7º - Os procedimentos para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Município serão realizados no período compreendido entre a posse dos Prefeitos e Vice-Prefeitos e o último dia do ano anterior a realização de eleições municipais, ficando sobrestados, sob pena de nulidade, o andamento dos atos durante o ano das eleições municipais.

Art. 8º – A Assembléia Legislativa deverá apreciar os requerimentos nos termos de seu regimento interno, decidindo pelo seu arquivamento ou aprovação, caso em que se editará decreto legislativo autorizando a realização de plebiscito.

§ 1º – Nos casos de criação e desmembramento de Município, a apreciação do requerimento dependerá de aprovação dos Estudos de Viabilidade Municipal, elaborados e aprovados nos termos desta Lei.

§ 2º - Nos casos de fusão e incorporação, os requerimentos serão dirigidos inicialmente às Câmaras Municipais envolvidas e, se aprovados nos termos de seu regimento e na forma estabelecida nesta Lei, serão encaminhados à Assembléia Legislativa respectiva.

Art. 9º - Os plebiscitos sobre criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios serão realizados, preferencialmente, em conjunto com as eleições federais e estaduais imediatamente subsequentes à edição do decreto

legislativo que os autorizaram, observado o que dispõe a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1990.

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

Art. 10 - Aprovada em plebiscito a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Município, a Assembléia Legislativa Estadual, na forma de seu Regimento Interno, votará projeto de lei ordinária de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de Município, definindo entre outros aspectos:

- I - nome, sede, limites e confrontações geográficas dos Municípios envolvidos;
- II - forma de sucessão e repartição de bens, direitos e obrigações dos Municípios envolvidos;
- III - forma de absorção e aproveitamento de funcionários públicos, assegurados os direitos e garantias adquiridas ao tempo da transformação.

Art. 11 – A instalação de novos Municípios, originados por criação ou fusão, se dará com a posse dos Prefeitos e Vice-Prefeito eleitos, que ocorrerá na forma do art. 29, III da Constituição Federal.

Art. 12 – A incorporação e o desmembramento de Municípios se completam com a publicação da lei estadual que os determinar.

CAPÍTULO II **Da Criação**

Art. 13 - O requerimento para criação de Municípios deverá ser subscrito por, no mínimo, dez por cento dos eleitores residentes na área geográfica que se pretenda emancipar para originar novo Município, dirigido à Assembléia Legislativa Estadual.

Art. 14 - Não se admitirá requerimento para a criação de Município:

- I - com população inferior a:

- a) cinco mil habitantes na Região Norte;
- b) dez mil habitantes nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste;
- c) quinze mil habitantes nas Regiões Sul e Sudeste.

- II - com eleitorado inferior a cinqüenta por cento de sua população;
- III - que não disponha de núcleo urbano já constituído, dotado de infra-estrutura e equipamentos compatíveis com a condição de Município;
- IV - com área urbana situada em reserva indígena ou área de preservação ambiental;
- V - em área descontínua.

Parágrafo único – Os dados constantes do requerimento serão considerados em relação ao último levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Art. 15 - Recebido o requerimento, a Assembléia Legislativa fará proceder, no prazo de cento e oitenta dias, Estudos de Viabilidade Municipal do Município que se pretenda criar e da área remanescente do Município pré-existente, que deverão demonstrar, obrigatoriamente:

- I - viabilidade econômico-financeira, a partir da estimativa de receitas e despesas, considerando inclusive os investimentos necessários e a repartição de direitos e obrigações, presentes e futuros, demonstrando a capacidade de atendimento às funções próprias da administração municipal e dos requisitos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- II - viabilidade político-administrativa, a partir do levantamento de quantidade de funcionários, bens imóveis, instalações, veículos e equipamentos, assim como da estimativa das despesas de custeio necessários à manutenção dos respectivos Poderes Executivo e Legislativo municipais;
- III - sustentabilidade sócio-ambiental, a partir do levantamento dos passivos e impactos ambientais resultantes da criação do novo Município, especialmente relacionados ao potencial crescimento demográfico e industrial, produção e destino de efluentes e resíduos sólidos e abastecimento de água.

Parágrafo único - Os dados constantes dos Estudos de Viabilidade Municipal serão fornecidos pelos órgãos municipais, estaduais e federais de planejamento, fazenda, estatística e meio-ambiente, além de outros cuja competência ou área de atuação demandem sua participação.

Art. 16 – Os Estudos de Viabilidade Municipal deverão ser conclusivos.

Art. 17 – Os Estudos de Viabilidade Municipal serão publicados no órgão de imprensa oficial do Estado, a partir do que se abrirá prazo de sessenta dias para sua impugnação, por qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, perante a Assembléia Legislativa Estadual.

§ 1º O sitio na internet da Assembléia Legislativa disponibilizará os Estudos de Viabilidade Municipal para conhecimento público, durante o prazo previsto no *caput*.

§ 2º Será realizada pelo menos uma audiência pública em cada um dos núcleos urbanos envolvidos no processo, durante o prazo previsto no *caput*.

Art. 18 – Encerrado o prazo do *caput*, a Assembléia Legislativa deliberará sobre os Estudos e suas impugnações, na forma de seu regimento interno, devendo decidir pela impugnação ou homologação.

Art. 19 - Homologados os Estudos de Viabilidade Municipal, a Assembléia Legislativa editará decreto legislativo determinando a realização de plebiscito em consulta à totalidade da população do Município pré-existente, inclusive da área a ser emancipada.

CAPÍTULO III **Da Fusão e Da Incorporação**

Art. 20 - O requerimento para fusão ou incorporação de Municípios deverá ser subscrito por, no mínimo, dez por cento dos eleitores residentes em cada um dos Municípios que se pretenda fundir ou incorporar um ao outro, dirigido à respectiva Câmara Municipal.

Parágrafo único – A apreciação dos requerimentos poderá se dar concomitantemente em cada uma das câmaras Municipais envolvidas.

Art. 21 - A aprovação do requerimento de fusão ou incorporação, dependerá da aprovação da maioria absoluta de cada uma das Câmaras Municipais envolvidas.

Parágrafo único - Rejeitado o requerimento em qualquer das Câmaras Municipais, esta enviará ofício às demais Câmaras Municipais envolvidas comunicando o fato, o que implicará na prejudicialidade dos requerimentos nas demais.

✓
Art. 22 - Presume-se a viabilidade do Município resultante de fusão ou incorporação, dispensando-se a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal previstos nos arts. 15 e seguintes desta Lei.

Art. 23 - Aprovados os requerimentos em todas as Câmaras Municipais envolvidas, serão encaminhados à Assembléia Legislativa, a qual, se aprovados, editará decreto legislativo autorizando a realização de plebiscito em consulta à totalidade das populações dos Municípios envolvidos.

Art. 24 – A partir da data da lei estadual que determinar a incorporação, o Município incorporado passa a ser administrado pelas autoridades e se reger pelas normas do Município ao qual foi incorporado.

CAPÍTULO IV Do Desmembramento

Art. 25 - O requerimento para desmembramento de Municípios deverá ser subscrito por, no mínimo, dez por cento dos eleitores residentes na área a ser desmembrada, dirigido à Assembléia Legislativa do Estado a que pertencerem os Municípios envolvidos.

Art. 26 - Presume-se a viabilidade do Município a ser formado com o acréscimo da área desmembrada, sendo necessária a elaboração de Estudos de Viabilidade Municipal apenas da área remanescente do Município que vier a sofrer o desmembramento, aplicando-se as disposições dos arts. 14, 15 e seguintes desta Lei.

Art. 27 – A partir da data da publicação da lei estadual que determinar o desmembramento, as áreas desmembradas passam a ser administrados pelas autoridades e regidas pelas normas do Município ao qual foram acrescidos.

CAPÍTULO V Das Disposições Transitórias

Art. 28 – Enquanto não forem eleitos nem empossados os Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, nem forem editadas normas próprias, os Municípios objeto de criação e fusão, serão regidos e administrados:

I - nos Municípios criados, pelas normas e autoridades do principal Município de origem;

II - nos Municípios objetos de fusão, pelas normas e autoridades do Município mais populoso que se fundiu.

CAPÍTULO VI **Das Disposições Finais**

Art. 29 – Ficam convalidados todos os atos de criação de Municípios instalados entre 13 de setembro de 1996 e 31 de dezembro de 2008, desde que se encontrem no pleno gozo de sua autonomia municipal, com Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, eleitos e empossados.

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

§ 2º - Nos casos em que não forem atendidas às condições estabelecidas no caput para a criação, a Assembléia Legislativa estabelecerá as condições em que se dará o retorno à situação anterior.

Art. 30 – São nulos de pleno direito os atos praticados em desconformidade com esta Lei.

Art. 31– Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 10/7/2008.