



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 60, DE 2008

(Complementar)

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

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

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

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

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

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

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

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

I – População estimada, superior a:

- a) 5.000 (cinco mil) habitantes, na região Norte;
- b) 10.000 (dez mil) habitantes, na região Centro-Oeste;
- c) 15.000 (quinze mil) habitantes, na região Nordeste;
- d) 20.000 (vinte mil) habitantes, na região Sul;
- e) 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes, na região Sudeste.

II – Eleitorado não inferior a 50 % (cinquenta por cento) da população estimada.

III – Centro urbano já constituído, com um número de casas superior a:

- a) 200 (duzentas), na região Norte;
- b) 400 (quatrocentas), na região Centro-Oeste;
- c) 600 (seiscentas), na região Nordeste;
- d) 800 (oitocentas), na região Sul;
- e) 1.000 (mil), na região Sudeste.

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

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

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

Art. 5º A Assembléia Legislativa, após a comprovação do atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 3º e observadas as demais disposições desta Lei, votará o competente Decreto Legislativo autorizando a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações do município remanescente e daquele que se deseja criar.

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

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

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

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

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

V – O dia da instalação do município.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 15. Os plebiscitos tratados nesta Lei, cujas despesas serão custeadas pelo município ou Estado interessado, serão realizados pela Justiça Eleitoral no prazo máximo de noventa dias, contados da data da publicação dos Decretos Legislativos que os autorizaram.

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

JUSTIFICAÇÃO

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

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

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

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

Não há como negar que o disposto no referido art. 18, § 4º, da nossa atual Constituição, foi um equívoco dos constituintes de 1988 e que acabou por permitir o estabelecimento de critérios tão díspares para a criação de novos municípios, de Estado para Estado, que obrigou o Congresso Nacional a promulgar a Emenda Constitucional nº 15, em 12 de setembro de 1996, devolvendo à União a competência do estabelecimento desses critérios, normas e procedimentos.

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

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

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

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

É certo que no passado, graças às leis complementares estaduais que regulavam essa matéria, foram cometidos excessos em algumas Unidades da Federação. Todavia, não é porque tenha havido erros no passado que agora simplesmente se vai proibir a criação de novos municípios no Brasil. Ademais, a Emenda Constitucional nº 15, de 1996 não proíbe a criação de novos municípios. Ela apenas exige que o Congresso Nacional edite uma Lei Complementar para regulamentar essa matéria, coisa que, lamentavelmente, nunca ocorreu até hoje e por isso o Brasil, tem vivido um período de mais de 11 anos sem nenhum diploma legal que trate deste assunto. E o Senado, ilustres Pares, não pode, em face de suas responsabilidades históricas, ficar silente diante de um quadro como este.

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

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

É óbvio que se a distribuição espacial da população fosse uniforme por todo o território brasileiro, indiscutivelmente seria acertada a aplicação de critérios uniformes para todo o País. O que não é o caso do Brasil.

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

Assim, para o Norte, imaginamos ser razoável a exigência de uma população superior a 5.000 habitantes e um número de casas superior a 200, na sede do município que se pretende criar, para que uma determinada área territorial possa ser transformada em município autônomo. E, a partir daí, tomando-se por base esses números e aplicando-se uma progressão aritmética de razão igual a 5.000 para o quesito população e de 200 para o número de casas dos centros urbanos, chegaremos aos dados que imaginamos serem aplicáveis para as demais regiões do país, como a seguir veremos:

| REGIÃO | HABITANTES | Nº DE CASAS |
|------------------|------------|-------------|
| 1 – Norte | 5.000 | 200 |
| 2 – Centro-Oeste | 10.000 | 400 |
| 3 – Nordeste | 15.000 | 600 |
| 4 – Sul | 20.000 | 800 |
| 5 – Sudeste | 25.000 | 1.000 |

Considerando a média de 5 (cinco) pessoas por residência (que é a média usada pela Fundação IBGE), teremos uma constante de 20% da população estabelecida nos centros urbanos das sedes dos municípios que se pretende criar.

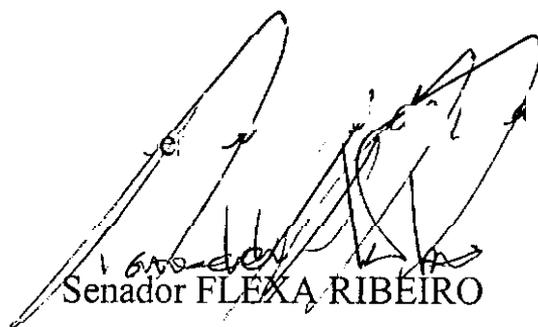
Afora essa avaliação matemática, entendemos também que os números constantes da tabela acima, além de não tornarem proibitivas as iniciativas para a criação de novos municípios, nas várias regiões geográficas do país, impedem que esses procedimentos sejam vistos como uma indústria de transformação de simples aglomerados humanos em municípios, cuja autonomia, em muitos casos, não pode ser olhada como a solução de desenvolvimento para essas comunidades.

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

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

Espero contar com o apoio dos nobres colegas do Senado.

Sala das Sessões, 6 de março de 2008.



Senador FLEXA RIBEIRO

LEGISLAÇÃO CITADA
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

TÍTULO I

Dos Princípios Fundamentais

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

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

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

Art. 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)

LEI COMPLEMENTAR Nº 1, DE 9 DE NOVEMBRO DE 1967

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

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

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

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

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

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

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

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

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

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

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

Parágrafo único - A forma da consulta plebiscitária será regulada mediante resoluções expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, respeitadas as seguintes preceitos:

I - residência do votante há mais de 1 (um) ano, na área a ser desmembrada;

II - cédula oficial, que conterà as palavras "Sim" ou "Não", indicando respectivamente a aprovação ou rejeição da criação do Município.

Art. 4º - Para a criação de Município que resulte de fusão de área territorial integral de dois ou mais Municípios com a extinção destes, é dispensada a verificação dos requisitos do art. 2º.

Parágrafo único - No caso deste artigo, o plebiscito consistirá na consulta às populações interessadas sobre sua concordância com a fusão e a sede do novo Município.

Art. 5º - Somente será admitida a elaboração de lei que crie Município, se o resultado do plebiscito lhe tiver sido favorável pelo voto da maioria dos eleitores que comparecerem às urnas, em manifestação a que se tenham apresentado pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos eleitores inscritos. (Redação dada pela LCP nº 32 de 1977)

§ 1º - Os Municípios somente serão instalados com a posse do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, cuja eleição será simultânea com a daqueles Municípios já existentes, ressalvado o disposto no art. 16, § 1º, da Constituição.

§ 2º - A exigência deste artigo se estende ao caso de fusão de Municípios.

Art. 6º - A criação e qualquer alteração territorial do Município somente serão feitas no período fixado na lei que dispõe, em cada Estado, sobre organização municipal (Lei Orgânica dos Municípios). (Redação dada pela LCP 39, de 10.12.1980) (Vide Art. 18§4 CF)

Parágrafo único - A criação ou supressão de Distritos, Subdistritos e de suas sedes, bem como o desmembramento do seu território, no todo ou em parte, para anexação a outro Município, dependerão sempre de aprovação das Câmaras Municipais interessadas, através de resolução aprovada, no mínimo, pela maioria absoluta dos seus membros. (Redação dada pela LCP 39, de 10.12.1980)

Art. 7º - Não se inclui nas exigências desta Lei a criação de Municípios nos territórios federais.

Art. 8º - A Lei que criar o novo Município definirá seus limites segundo linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais.

Art. 9º - Visando a eliminar a repetição de topônimos de cidades e vilas, são estabelecidas as seguintes regras. (Artigo incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

I - quando duas ou mais localidades tiverem a mesma denominação, promover-se-á a alteração do topônimo, ficando com a denominação original a de mais elevada categoria administrativa ou judiciária, na seguinte ordem de precedência: capital, sede de comarca, sede de município e sede de distrito;

II - no caso de haver mais de uma localidade com o mesmo nome, este prevalecerá para a que o possuir há mais tempo;

III - na designação de novos topônimos, não serão utilizados designações de datas ou nomes de pessoas vivas.

Art. 10 - Serão admitidas exceções às regras do artigo anterior, quanto ao direito de prioridade à nomenclatura, se ocorrerem motivos imperiosos, mediante acordo entre as Unidades Federativas interessadas. (Artigo incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 11 - Ao propor a alteração da organização e da divisão judiciária, na forma prescrita no § 5º do art. 144 da Constituição Federal, o Tribunal de Justiça anexará informação previamente solicitada à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a fim de que a Assembléia Legislativa, se for o caso, promova a eliminação das repetições de topônimos existentes. (Artigo incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 12 - Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, a Assembléia Legislativa poderá solicitar informações à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, com vistas a alterar a denominação de localidade do Estado ou provocar essa providência em outros Estados da Federação. (Artigo incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 13 - Os projetos de criação ou de alteração da denominação de município ou distrito deverão ser instruídos com informação da Fundação IBGE sobre inexistência de topônimo correlato, na mesma ou em outra Unidade da Federação. (Artigo incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 14 - Independentemente do disposto nos arts. 11 e 12 desta Lei, a Fundação IBGE encaminhará, no início do período de que trata o art. 6º da mesma, às Assembleias Legislativas, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, a relação dos municípios, em ordem alfabética, com indicação do Estado ou Território em que se situem, a data da fundação e a categoria administrativa ou judiciária, para fins do disposto no art. 9º. (Artigo incluído pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 15 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Artigo Renumerado pela LCP 46, de 21.8.1984)

Art. 16 - Revogam-se as disposições em contrário. (Artigo Renumerado pela LCP 46, de 21.8.1984)

Brasília, 9 de novembro de 1967; 146º da Independência e 79º da República.

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

Publicado no Diário do Senado Federal, de 7/3/2008.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

(OS:11023/2008)