

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2008 – 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:

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

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – criação: a emancipação de áreas de um ou mais Municípios preexistentes;

II – incorporação: a absorção de um Município por outro, perdendo um destes a personalidade jurídica, que se subsume na do Município integrador;

III – fusão: a união de dois ou mais Municípios que perdem, todos eles, a personalidade jurídica para formar um novo Município;

IV – desmembramento: a separação de áreas de um Município para integrar-se a outro preexistente.

Art. 3º Os procedimentos visando à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios realizar-se-ão no período compreendido entre a posse dos novos prefeitos e os vinte e quatro meses posteriores, nos termos dos incisos II e III do art. 29 da Constituição.

§ 1º Os procedimentos iniciados e não encerrados no período do *caput* ficam sobrestados até a subsequente posse de Prefeitos.

§ 2º Os atos praticados fora do período legal são nulos de pleno direito.

Art. 4º O requerimento para a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de Municípios será dirigido à Assembléia Legislativa, devendo estar subscrito por, pelo menos, dez por cento do total de eleitores de cada um dos Municípios envolvidos.

Art. 5º Não será iniciado o procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios sem prévia elaboração e divulgação de Estudo de Viabilidade Municipal dos Municípios preexistentes e do novo ente que se pretende criar.

§ 1º A elaboração do estudo previsto no *caput* é de responsabilidade da Assembléia Legislativa;

§ 2º Antes da apreciação do estudo pela Assembléia Legislativa, será o mesmo submetido à auditoria do Tribunal de Contas do Estado;

§ 3º O Estudo de Viabilidade Municipal tem por finalidade o exame da existência ou não das condições econômico-financeiras, demográficas e sócio-políticas que permitam a instalação e a consolidação dos Municípios envolvidos e dos entes que se pretende instituir;

§ 4º Constituem limites mínimos sem os quais não será admitido o desmembramento ou a criação de novo Município:

I – população igual ou superior a cinco mil habitantes;

II – área urbana não situada em área de preservação ambiental, em reserva indígena ou área de propriedade da União Federal;

III – não se situar no Distrito Federal;

IV – continuidade territorial;

V – área urbana constituída, com número de edificações residenciais superior a mil;

VI – eleitorado superior a sessenta por cento da população do Município;

VII – disponibilidade de edificações, na área urbana onde se pretende instalar a sede municipal, capaz de abrigar:

a) a Prefeitura Municipal;

b) a Câmara de Vereadores;

c) os equipamentos comunitários de educação, saúde e cultura;

§ 5º O Estudo de Viabilidade Municipal de que trata esta Lei não reconhecerá como viável a criação ou o desmembramento de Município que implique a perda da viabilidade de qualquer dos Municípios envolvidos.

§ 6º O Estudo de Viabilidade Municipal será conclusivo quanto à viabilidade ou não da criação, incorporação, fusão ou desmembramento dos Municípios envolvidos.

Art. 6º O Estudo de Viabilidade Municipal envolverá os seguintes aspectos:

- I – sustentabilidade sócio-ambiental;
- II – viabilidade econômico-financeira;
- III – viabilidade político-administrativa.

Art. 7º O Estudo de Sustentabilidade Sócio-ambiental deve contemplar:

- I – a definição dos limites dos Municípios envolvidos, mediante georreferenciamento;
- II – o número e a tipologia das edificações existentes na área urbana;
- III – o padrão de crescimento demográfico dos Municípios envolvidos;
- IV – a origem e o destino dos fluxos diários de transporte de pessoas nos Municípios envolvidos;
- V – a identificação dos bens e valores do patrimônio cultural relevantes para a comunidade dos Municípios envolvidos.
- VI – a identificação do passivo ambiental dos Municípios e a avaliação dos impactos sobre os recursos naturais, particularmente os hídricos, edáficos e florestais de eventual criação, fusão, incorporação ou desmembramento.

Art. 8º O Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira deve contemplar:

- I – receita fiscal dos Municípios envolvidos, atestada pelo órgão fazendário estadual, com base na arrecadação do ano anterior ao da realização do estudo;
- II – estimativa dos custos da administração do Município, inclusive:
 - a) remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos vereadores;
 - b) remuneração dos servidores públicos municipais;
 - c) despesa geral com custeio da administração pública;
 - d) despesa total com o Poder Legislativo; e
 - e) despesas com a prestação de serviços públicos de interesse local e com os serviços de saúde e educação de responsabilidade do Município.
- III – estimativa de investimentos necessários à instalação de equipamentos urbanos e comunitários ainda não existentes;

IV – opinião conclusiva sobre as condições do Município de cumprir as exigências da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 9º O Estudo de Viabilidade Político-Administrativa deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

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

II – a estimativa do número de servidores públicos necessários para compor os poderes Executivo e Legislativo municipais;

III – previsão de recursos necessários à prestação dos serviços públicos essenciais;

IV – estimativa dos servidores efetivos lotados em unidades do Poder Executivo situadas na área a ser desmembrada ou emancipada, e que serão transferidos ao novo Município.

V – relação dos precatórios cujo pagamento passará a ser de responsabilidade do Município criado;

VI – relação das ações judiciais cujo pólo passivo ou ativo será transferido ao novo Município, bem como das ações nas quais atuação do novo ente ocorrerá mediante litisconsórcio.

Parágrafo único. A análise de viabilidade político-administrativa registrará a proporção entre o número de servidores previsto e a população estimada de cada um dos Municípios envolvidos.

Art. 10. A comprovação do atendimento das condições e da veracidade dos dados e informações usadas na elaboração do Estudo de Viabilidade Municipal será feita mediante a juntada ao processo:

I – dos dados constantes da última divulgação dos resultados consolidados dos censos demográficos apurados pelo IBGE;

II – de relatórios técnicos de órgãos competentes do Governo do Estado e do Governo Federal, subsidiariamente, de empresas de consultoria, comprobatórios do atendimento das condições previstas nesta Lei;

III – de documentação pertinente emitida pelos órgãos fazendários estadual e federal.

Art. 11. Cópias do Estudo de Viabilidade Municipal ficarão à disposição de todos os cidadãos durante um mínimo de cento e vinte dias, em local acessível, nos núcleos urbanos envolvidos e na Assembléia Legislativa do respectivo Estado.

§ 1º O sítio na Internet da Assembléia Legislativa colocará o Estudo de Viabilidade Municipal em consulta pública, 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*.

§ 3º O Estudo de Viabilidade Municipal será publicado na íntegra no Diário Oficial do Estado e em resumo, contendo os principais dados e conclusões, em jornal diário de grande circulação regional.

§ 4º As conclusões do Estudo de Viabilidade Municipal poderão ser impugnadas, durante o prazo previsto no *caput*, por qualquer pessoa física ou jurídica ou pelo Ministério Público.

§ 5º A Assembléia Legislativa decidirá sobre a impugnação nos termos definidos em seu Regimento Interno.

§ 6º O Estudo de Viabilidade Municipal, após homologado pela Assembléia Legislativa, é válido pelo prazo de vinte e quatro meses.

Art. 12. A publicação da homologação do Estudo de Viabilidade Municipal é condição para a realização do plebiscito respectivo.

Art. 13. A Assembléia Legislativa, se considerar regular o requerimento de criação, incorporação, fusão ou desmembramento e os Estudos de Viabilidade pertinentes, solicitará ao Tribunal Regional Eleitoral a realização de plebiscito nas áreas dos Municípios envolvidos.

§ 1º O exame da regularidade do requerimento pela Assembléia Legislativa não afasta o exame, do ponto de vista formal, pelo Tribunal Regional Eleitoral.

§ 2º O plebiscito será realizado, preferencialmente, em conjunto com a eleição para Presidente da República ou com votação de referendo ou plebiscito sobre outra matéria.

Art. 14. A rejeição de criação, incorporação, fusão ou desmembramento pela população impede a realização de idêntico plebiscito pelo prazo de dez anos.

Art. 15. Após a aprovação da criação, incorporação, fusão ou desmembramento pela população interessada, a Assembléia Legislativa examinará lei ordinária, cuja iniciativa é facultada a parlamentar e ao Governador do Estado, determinando a criação, fusão, incorporação ou desmembramento dos Municípios.

Parágrafo único. A Lei Estadual conterá as novas coordenadas georreferenciais de todos os Municípios envolvidos, e os marcos referenciais que esclareçam à população a nova divisão territorial.

Art. 16. Nos novos Municípios criados, fundidos, incorporados ou desmembrados aplicar-se-á, até a edição de norma própria:

I – nos Municípios criados, as normas do principal Município de origem;

II – nos Municípios resultantes de fusão, as normas do Município mais populoso que se fundiu;

III – nos Municípios que tiveram área acrescida pelo desmembramento de outra, as normas do Município ao qual a área foi acrescida;

IV – nos Municípios incorporados, a legislação do Município incorporador.

Art. 17. Os novos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores dos Municípios de que trata esta Lei serão escolhidos na eleição municipal imediatamente posterior à lei estadual de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de Município.

Parágrafo único. A instalação de novo Município, bem como a fusão, incorporação ou desmembramento de Municípios se dará com a posse dos eleitos, que ocorrerá no primeiro dia do exercício financeiro estadual subsequente ao da data da eleição.

Art. 18. São nulos os atos praticados em desconformidade com o disposto nesta Lei.

§ 1º Constatada a violação, o Poder Judiciário determinará o retorno ao *statu quo ante*.

§ 2º Caso já tenham ocorrido eleições na área envolvida, poderá ser concedido novo prazo, de cento e vinte dias, para a realização de novo pleito, de modo a sanear a irregularidade.

Art. 19. Os Municípios criados, fundidos, incorporados ou desmembrados entre 13 de junho de 1996 e 31 de dezembro de 2008 poderão, por meio de lei aprovada pelas Câmaras de Vereadores de todos os Municípios envolvidos, retornar ao *statu quo ante*, observado o disposto no artigo anterior, ou manter a situação em que se encontram.

Parágrafo único. Após quatro anos, não cumprida a exigência do *caput*, aplica-se o disposto no art. 18.

Art. 20. O Ministério Público é parte legítima para propor ações e medidas judiciais e administrativas necessárias ao cumprimento desta Lei.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei Complementar que ora apresentamos resulta de reflexões, debates e estudos realizados a respeito do tema da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Observamos, nos últimos anos, a ocorrência de dois movimentos sócio-políticos, que julgamos igualmente saudáveis: a pressão local pela criação de novos entes municipais e a crítica a processos recentes dessa natureza, que implicaram na criação de alguns Municípios desprovidos da necessária viabilidade.

A Emenda Constitucional nº 15, de 1996, estabeleceu critérios mais rigorosos, e passou a exigir a disciplina da matéria mediante lei complementar, além de outras, no âmbito federal e estadual.

A proposição que ora submetemos à apreciação dos eminentes Colegas tem como fonte a crítica que fizemos e os comentários que recebemos quanto a um projeto de nossa iniciativa, assim como as contribuições de projetos apresentados na Câmara e neste Senado e, inclusive, de minutas a esse respeito elaboradas em outros organismos.

Procuramos, nesse Projeto, manter o rigor que decorre do Texto Constitucional pertinente e das necessidades do Estado brasileiro. De outro lado, buscamos um caminho que não impeça a criação de novo Município, quando esta for a vontade da maioria da população interessada e, simultaneamente, ocorrerem as condições econômico-financeiras, político-administrativas e sócio-ambientais para tanto.

Ao mesmo tempo, entendemos que a regulamentação do texto constitucional precisa apresentar solução para o problema real dos municípios que foram criados e instalados após a Emenda Constitucional nº 15, de 1996.

São aproximadamente 27 municípios que já foram efetivamente criados e instalados, e que exercem plenamente suas competências, tendo realizado

eleições de prefeitos e vereadores, instituindo e cobrando impostos, legislando e executando as funções públicas.

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que a instalação desses municípios, sem a regulamentação prevista, ofende o texto constitucional, mas que a situação de fato deve ser respeitada e tratada quando da elaboração da competente Lei Complementar, o que ora fazemos com esta proposição.

Estamos convencidos de que este Projeto contribui para o necessário equilíbrio entre as necessidades de desenvolvimento do Poder Local, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil, e os critérios imprescindíveis à viabilidade e sustentabilidade do novo ente público a ser criado, fundido, incorporado ou objeto de desmembramento, assim como respeita as realidades já consolidadas.

Solicitamos a contribuição das eminentes Senhoras Senadoras e dos eminentes Senhores Senadores para o aperfeiçoamento e a aprovação do Projeto de Lei Complementar que ora apresentamos.

Sala das Sessões, em 25 de março de 2008.

Senador SIBÁ MACHADO

LEGISLAÇÃO CITADA

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15, DE 1996

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

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

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

“Art. 18

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

Brasília, 12 de setembro de 1996