



# **SENADO FEDERAL**

## **VETO TOTAL Nº 25, DE 2014** aposto ao

**Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014-Complementar  
(nº 397/2014-Complementar, na Câmara dos Deputados)**

**(Mensagem nº 250/2014, na origem)**

### **ÍNDICE**

MENSAGEM..... Erro! Indicador não definido.

PROJETO VETADO ..... Erro! Indicador não definido.

**Mensagem protocolizada na Secretaria Legislativa do Congresso Nacional  
em 29/8/2014 às 13h05min.**

MENSAGEM Nº 250

Senhor Presidente do Senado Federal,

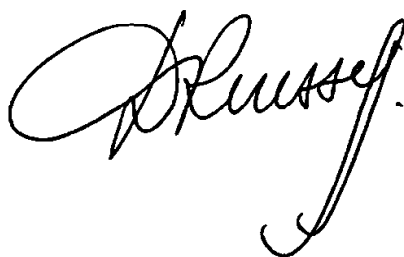
Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 104, de 2014 - Complementar (nº 397/14 - Complementar na Câmara dos Deputados), que “Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências”.

Ouvido, o Ministério da Fazenda manifestou-se pelo veto ao projeto de lei complementar pelas seguintes razões:

“Embora se reconheça o esforço de construção de um texto mais criterioso, a proposta não afasta o problema da responsabilidade fiscal na federação. Depreende-se que haverá aumento de despesas com as novas estruturas municipais sem que haja a correspondente geração de novas receitas. Mantidos os atuais critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o desmembramento de um Município causa desequilíbrio de recursos dentro do seu Estado, acarretando dificuldades financeiras não gerenciáveis para os Municípios já existentes.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 26 de agosto de 2014.

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Dilma Rousseff", written in a cursive style.

**PROJETO VETADO:**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 104, DE 2014-Complementar  
(nº 397/2014-Complementar, na Câmara dos Deputados)**

Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

**CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO II

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

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

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

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

## CAPÍTULO III

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

#### Seção I

##### Procedimentos Preliminares

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

I - 20% (vinte por cento) dos eleitores residentes na área geográfica que se pretenda emancipar, no caso da criação de Município, ou na área geográfica que se pretenda desmembrar, no caso de desmembramento de Município preexistente para se integrar a outro; e

II - 3% (três por cento) dos eleitores residentes em cada um dos Municípios envolvidos, no caso de fusão ou incorporação dos Municípios.

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

**Art. 6º** Constitui condição necessária para a criação de Município comprovar-se:

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

a) regiões Norte e Centro-Oeste: 6.000 (seis mil) habitantes;

b) região Nordeste: 12.000 (doze mil) habitantes; e

c) regiões Sul e Sudeste: 20.000 (vinte mil) habitantes;

II - a existência de um número de imóveis que seja superior à média observada nos Municípios que constituam os 10% (dez por cento) de menor população no Estado; e

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

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

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

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

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

## **Seção II**

### **Dos Estudos de Viabilidade Municipal - EVM**

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

- I - viabilidade econômico-financeira;
- II - viabilidade político-administrativa; e
- III - viabilidade socioambiental e urbana.

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

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

- a) receitas de arrecadação própria, considerando apenas os agentes econômicos já instalados, com base na arrecadação dos 3 (três) anos anteriores ao da realização do estudo;
- b) receitas de transferências federais e estaduais, com base nas transferências recebidas nos 3 (três) anos anteriores ao da realização do estudo;
- c) despesas com pessoal, custeio e investimento, dívidas vencíveis e eventuais restos a pagar que possam vir a ser transferidos do Município de origem, com base nas despesas realizadas nos 3 (três) anos anteriores ao da realização do estudo; e
- d) resultado primário, com base nos resultados dos 3 (três) anos anteriores ao da realização do estudo;

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

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

IV - indicação de que as receitas de arrecadação própria, divididas pelo número de habitantes, terão valor superior àquele observado em 10% (dez por cento) dos Municípios do Estado com menor valor para esse indicador.

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

I - número de representantes que integrarão a Câmara de Vereadores; e

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

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

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

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

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

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

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

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

V - perspectiva de crescimento demográfico;

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

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

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

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

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

§ 1º As entidades públicas federais, estaduais e municipais detentoras de informações ou dados necessários à elaboração dos EVM são obrigadas a disponibilizá-los,

respeitadas as restrições legais, no prazo máximo de 30 (trinta) dias do requerimento, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

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

**Art. 9º** Os EVM serão contratados e custeados pelos governos estaduais com instituições públicas ou privadas de comprovada capacidade técnica.

**Art. 10.** Os EVM serão válidos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses após a sua conclusão.

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

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

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

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

IV - a alteração das divisas territoriais dos Estados.

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

### **Seção III**

#### **Da Publicidade dos EVM**

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

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

§ 2º Durante o prazo previsto no **caput**, deverá ser realizada pelo menos uma audiência pública em cada um dos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos, para esclarecimento da população.

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

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

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

§ 4º A Assembleia Legislativa compilará as críticas e sugestões feitas ao EVM nos termos deste artigo e decidirá, na forma determinada pelo seu regimento interno, pela aprovação integral, rejeição integral ou reelaboração total ou parcial do EVM.

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

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

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

#### **Seção IV**

##### **Do Plebiscito e dos Procedimentos Complementares**

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

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

**Art. 15.** Rejeitados em plebiscito a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de Município, é vedada a realização de novo plebiscito com o mesmo objeto no prazo de 12 (doze) anos.

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

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

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

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

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

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

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

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

I - a eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores do novo Município realizar-se-á na eleição municipal imediatamente subsequente, nos termos dos incisos I e II do art. 29 da Constituição Federal;



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

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

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

**Art. 19.** Instalado o novo Município:

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

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

III - a Câmara Municipal:

a) promulgará resolução estabelecendo seu regimento interno;

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

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

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

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

§ 2º O cálculo da indenização deverá ser concluído dentro de 6 (seis) meses da instalação do Município, indicando cada Prefeito 1 (um) perito.

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

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

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

#### CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

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

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

§ 1º Entrando em vigor os novos limites municipais e findo o prazo de 5 (cinco) anos, novas revisões deverão ser feitas sempre que necessário e promulgadas até o final do ano para entrar em vigor em 1º de janeiro do ano imediato.

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

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

II - lista de localidades pertencentes a cada Município de acordo com os cadastros do IBGE, a ser disponibilizada por esse Instituto no prazo de 6 (seis) meses após a publicação desta Lei Complementar, tendo como referência o último censo ou contagem populacional realizada;

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

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

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

§ 4º O Poder Executivo de cada Estado articulará com as respectivas Assembleias Legislativas as alterações das leis de limite que se fizerem necessárias em decorrência das listagens de localidades divulgadas pelo IBGE conforme o § 3º, com vistas à entrada em vigor da nova legislação no prazo de 48 (quarenta e oito) meses da publicação desta Lei Complementar.

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

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

**Art. 24.** São convalidados os plebiscitos para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios realizados até 31 de dezembro de 2013, assim como os atos legislativos autorizativos para realização de plebiscitos que tenham sido regularmente expedidos pela Assembleia Legislativa e publicados até a referida data, desde que atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

**Art. 25.** O art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 6º a 10:

“Art. 91.....

.....  
§ 6º Para os fins da distribuição a que se refere o § 2º, nos 12 (doze) anos posteriores à fusão ou incorporação, os Municípios fundidos ou incorporados serão considerados separadamente para fins de cálculo dos respectivos coeficientes.

§ 7º O cálculo em separado dos coeficientes referidos no § 6º far-se-á atribuindo-se a cada Município fundido ou incorporado percentual do número de habitantes do atual Município na proporção vigente na data da respectiva fusão ou incorporação.

§ 8º Encerrado o período de 12 (doze) anos referido no § 6º, passar-se-á a calcular a quota do Município resultante de fusão ou incorporação considerando-o como um único Município.

§ 9º Do décimo terceiro ao vigésimo segundo exercício após a fusão ou incorporação, a quota do Município resultante de fusão ou incorporação será calculada de forma a se diminuir em um décimo por ano a diferença a maior, se houver, entre o valor da quota calculada nos termos dos §§ 6º e 7º e o valor da quota calculada nos termos do 8º.

§ 10. A partir do vigésimo terceiro exercício após a fusão ou incorporação, a quota do Município resultante de fusão ou incorporação passa a ser aquela calculada no termos do § 8º.”(NR)

**Art. 26.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.