

**NOTA TÉCNICA “ANÁLISE TÉCNICA DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 137, DE 2015, 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’, DE AUTORIA DO SENADOR FLEXA RIBEIRO”**

Nathan Belcavello de Oliveira\*

## **1. Assunto**

1.1. Análise técnica do Projeto de Lei Complementar nº 137, de 2015 (PLP nº 137, de 2015), oriundo do Projeto de Lei do Senado nº 199, de 2015 (PLS nº 199, de 2015), 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", de autoria do Senador Flexa Ribeiro.

## **2. Referências**

2.1. Constituição Federal de 1988 (CF), em especial seus artigos 18, com a redação dada ao seu § 4º pela Emenda à Constituição nº. 15, de 12 de

---

\* Geógrafo e Professor de Geografia. Analista de Infraestrutura no Ministério das Cidades. Pesquisador de grupos de universidades do Brasil e da Argentina. Diretor da *Geodiálogos: Revista Eletrônica de Diálogo e Divulgação em Geografia*. Correio eletrônico: [contato@geografia.blog.br](mailto:contato@geografia.blog.br)

setembro de 1996 (EC nº. 15/1996); 29, com seus incisos I a III; 30, com seu inciso IV; 156, com seus incisos de I a III; e 182, com seu § 1º, que dizem:

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 desmembramento de Municípios, far-se-á 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; [...]

Art. 30. **Compete aos Municípios:** [...]

IV – **criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;** [...]

Art. 156. **Compete aos Municípios instituir impostos sobre:**

I - **propriedade predial e territorial urbana;**

II - transmissão “intervivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - **serviços de qualquer natureza**, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de **vinte mil habitantes**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (grifo nosso).

2.2. A redação original do § 4º do artigo 18 da CF, que diz:

Art. 18. [...]

§ 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios **preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano**, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (grifo nosso).

2.3. Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, que “dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências”.

2.4. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que “dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito aplicáveis à União, Estados e Municípios”, com suas alterações.

2.5. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que “regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal”, em especial seus artigos 5º, 7º e 13, que dizem:

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

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

2.6. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”.

2.7. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”, em especial os artigos 40, com seus §§2º e 3º; e 41,

com seu inciso I, que dizem:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...]

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º **A lei** que instituir o **plano diretor** deverá ser **revista**, pelo menos, **a cada dez anos**. [...]

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - **com mais de vinte mil habitantes**; (grifo nosso).

2.8. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que “dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências”, em especial o §2º do artigo 22, que diz:

Art. 22. [...]

§ 2º Em **áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas, nos termos do regulamento**, a transferência da União para o Município poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida no § 1º deste artigo (grifo nosso).

2.9. Decreto nº 7.341, de 22 de outubro de 2010, que “regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências”, em especial o inciso I, com suas alíneas “a” e “b”, do artigo 2º, que dizem:

Art. 2º. [...]

I - **áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas, aquelas que apresentam os seguintes elementos:**

a) **sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, que configuram a área urbana por meio de quadras e lotes;**

b) **uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de instalações e edificações residenciais, comerciais, voltadas à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistas, bem**

como demais equipamentos públicos urbanos e comunitários;  
[...] (grifo nosso).

2.10. Mensagem de Veto Total nº 505, 12 de novembro de 2013, ao PLS nº 98, de 2002 (PLP nº 416, de 2008, na Câmara dos Deputados), que versa sobre o mesmo tema do projeto em tela, com análise acerca da sanção presente na Nota Técnica/DEAP/SNAPU/MCIDADES nº 454/2013, de 24 de outubro de 2013, disponível no processo nº 80000.007673/2009-76 (impresso).

2.11. Mensagem de Veto Total nº 250, de 2014, ao PLS nº 104, de 2014 (PL nº 397, de 2014, na Câmara dos Deputados), que versa sobre o mesmo tema do projeto em tela, analisado por meio da Nota Técnica/DEAP/SNAPU/MCIDADES nº 243/2014, de 13 de junho de 2014, com análise acerca da sanção presente na Nota Técnica/DEAP/SNAPU/MCIDADES nº 362/2014, de 11 de agosto de 2014, disponíveis no processo nº 80000.015357/2014-35 (impresso).

2.12. Projeto de Lei Complementar nº 437, de 2014 (PLP nº 437, de 2014), que “dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, e dá outras providências”, de autoria do Deputado Domingos Neto, apensado ao projeto em tela.

2.13. Projeto de Lei Complementar nº 438, de 2014 (PLP nº 438, de 2014), que “dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, e dá outras providências”, de autoria do Deputado Gonzaga Patriota, apensado ao projeto em tela.

2.14. Projeto de Lei Complementar nº 450, de 2014 (PLP nº 450, de 2014) que “altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, e dá outras providências”, de autoria do Deputado Arnaldo Jordy, apensado ao projeto em tela.

2.15. Projeto de Lei Complementar nº 455, de 2014 (PLP nº 455, de 2014),

que “dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, a fim de regulamentar o § 4º do art. 18, da Constituição Federal”, de autoria do Deputado José Augusto Maia, apensado ao projeto em tela.

2.16. Projeto de Lei Complementar nº 283, de 2016 (PLP nº 283, de 2016), que “dispõe sobre os procedimentos para permitir e fomentar a fusão e a incorporação de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, e dá outras providências; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010”, de autoria do Deputado Daniel Vilela, apensado ao projeto em tela.

2.17. Nota Técnica nº 124/2008/SNPU/MCIDADES, de 14 de outubro de 2008, que analisa o PL nº 1.121, de 2007, e seu Substitutivo, que versa sobre o mesmo tema do projeto em tela, disponível no processo nº 80000.022260/2008-31 (impresso).

2.18. Nota Técnica nº 146/2009/SNPU/MCIDADES, de 21 de agosto de 2009, que analisa a PEC nº 13, de 2003, seu Substitutivo e subemendas que propõe alterações ao § 4º do artigo 18 da CF, que o projeto em tela versa regular, disponível no processo nº 80000.007470/2009-80 (impresso).

2.19. Nota Técnica nº 163/2009/SNPU/MCIDADES, de 29 de setembro de 2009, que analisa a PEC nº 52, de 2003, que propõe alterações ao § 4º do artigo 18 da CF, que o projeto em tela versa regular, disponível no processo nº 80000.028639/2009-35 (impresso).

2.20. Nota Técnica nº /2011/DPU/SNPU/MCIDADES, de junho de 2011, que analisa o PLS nº 197, de 2011, que versa sobre o mesmo tema do projeto em tela, disponível no processo nº 80000.019857/2011-01 (impresso).

2.21. Ley 1.551 de 2012, da República da Colômbia.

2.22. Artigo *Discussão parâmetros urbanos para o Estudo de Viabilidade Municipal*, publicado na revista Bahia Análise & Dados número 3, volume 19, em 2009.

### 3. Sumário executivo

Quadro 1. Síntese de dados acerca da criação de Municípios após 1996

Estado	Quantidade de Municípios		Lei Complementar (LC) estadual de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Município em vigor
	Promulgação da CF e da EC nº 15/1996	Após a promulgação da EC nº 15/1996	
Acre	10	0	LC nº 35, de 18/12/1991
Alagoas	14	1	LC nº 1, de 27/03/1990
Amapá	7	0	LC nº 1, de 17/03/1992
Amazonas	0	0	LC nº 7, de 29/07/1991
Bahia	48	2	LC nº 2, de 04/05/1990
Ceará	5	0	LC nº 84, de 21/12/2009
Espírito Santo	10	1	LC nº 146, de 05/05/1990
Goiás	31	4	LC nº 2, de 16/01/1990
Maranhão	81	0	LC nº 17, de 27/07/1993
Mato Grosso	31	15	LC nº 23, de 19/11/1992
Mato Grosso do Sul	5	2	LC nº 58, de 14/01/1991
Minas Gerais	130	0	LC nº 37, de 18/01/1995
Pará	38	1	LC nº 74, de 14/09/2010
Paraná	99	0	LC nº 56, de 18/02/1991
Paraíba	52	0	LC nº 24, de 12/04/1990
Pernambuco	16	0	LC nº 1, de 12/07/1990
Piauí	103	2	LC nº 6, de 01/10/1991
Rio de Janeiro	21	1	LC nº 23, de 09/08/2001 <sup>a</sup>
Rio Grande do Norte	14	1	LC nº 102, de 10/01/1992
Rio Grande do Sul	162	1	LC nº 13.587, de 22/12/2010
Rondônia	29	1 <sup>b</sup>	LC nº 31, de 10/01/1990
Roraima	7	0	LC nº 167, de 04/08/2010
Santa Catarina	87	2	LC nº 135, de 11/01/1995
São Paulo	71	0	LC nº 651, de 31/07/1990
Sergipe	0	0	LC nº 1, de 09/04/1990
Tocantins	62	0	EC nº 7, de 15/12/1998 <sup>c</sup>

<sup>a</sup> A LC nº 59, de 22 de fevereiro de 1990, foi revogada pela Emenda à Constituição do Estado nº 23, de 9 de agosto de 2001, que remeteu à Lei Complementar Federal as diretrizes para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Município.

<sup>b</sup> Município de Extrema de Rondônia, criado em 2010, ainda não instalado.

<sup>c</sup> A LC nº 9, de 19 de dezembro de 1995, foi revogada pela Emenda à Constituição do Estado nº 7, de 15 de dezembro de 1998, que remeteu à Lei Complementar Federal as diretrizes para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Município.

3.1. Esta nota técnica tem por objetivo apresentar a análise acerca do PLP nº 137, de 2015 (oriundo do PLS nº. 199, de 2015, de autoria do Senador Flexa Ribeiro), 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”.

3.2. A necessidade de existência de lei federal que dispusesse sobre o procedimento e o prazo para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios originou-se da Emenda à Constituição nº 15, de 12 de setembro de 1996, após a criação de 1.133 Municípios entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação da referida emenda (vide Quadro 1). Considerando o interstício apresentado e a quantidade de Municípios criados, encontra-se uma média de mais de 138 Municípios criados por ano.

3.3. Contudo, conforme pode ser visto no Quadro 1, posteriormente à referida emenda, mesmo não havendo legislação federal em vigor foram criados mais 34 Municípios, muitos dos quais criados após decisões judiciais que argumentavam exatamente o íterim de mais de 15 anos sem a norma federal sobre o tema. O mais novo Município criado no país é Extrema de Rondônia, criado em 2010 e ainda não instalado. Isso indica a premência do tema e a necessidade de sua regulamentação de maneira adequada e condizente com a necessária garantia da autonomia municipal.

3.4. Para além do estabelecimento do procedimento e prazo para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, bem como diretrizes para os Estudos de Viabilidade Municipal (EVM), o tratamento dado ao tema do projeto em tela, por meio, principalmente, dos Vetos (citados nos itens 2.11 e 2.12) aos últimos projetos aprovados pelo Congresso Nacional, deixa claro que qualquer proposição deve expressar restrições fáticas quanto, sobretudo, à criação de Municípios. Desse modo, sopesando, ainda, a crise econômica por que passa o País, evita-se a geração desnecessária de gastos dos recursos públicos.

## 4. Análise técnica

4.1. O PLP nº 137, de 2015, propõe quatro capítulos: (i) das disposições preliminares; (ii) do período para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios; (iii) do procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento (divido em quatro seções: procedimentos preliminares; dos estudos de viabilidade municipal; da publicidade dos EVM; e do plebiscito e dos procedimentos complementares); e (iv) disposições transitórias e finais. Para auxiliar e facilitar a exposição da análise técnica, adotar-se-á os itens supracitados. Sublinha-se também que o projeto em tela é similar ao Substitutivo ao PLS nº 98, de 2002, e ao PLS nº 104, de 2014, analisados, respectivamente, pelas Notas Técnicas citadas nos itens 2.11 e 2.12. Desse modo, esta análise se pautará nas demais já realizadas nos projetos similares e também as análises dos demais projetos que já versaram sobre o tema, cujas Notas Técnicas estão citadas nos itens 2.17 a 2.20. Pari passo à análise do projeto em tela, também serão considerados os cinco projetos apensados ao PLP nº 137, de 2015, citados nos itens 2.12 a 2.16.

4.2. O capítulo “das disposições preliminares” é composto por três artigos. O primeiro trata do objetivo da lei e seu embasamento constitucional, a previsão estabelecida no §4º do artigo 18 da CF (dada pela EC nº 15/1996). O segundo trata da maneira e quesitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, ou seja, a realização dos EVM, a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos e sua conclusão, caso os estudos e a consulta apontem, respectivamente, a viabilidade e a vontade popular, por meio de lei estadual, obedecidos os prazos, os procedimentos e as condições dispostas no projeto em tela. Aqui caberia a retomada do disposto originalmente no §4º do artigo 18 da CF, acerca da preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano. Esse preceito estabelece princípios importantes para a avaliação, sobretudo, da criação de Município e deve orientar qualquer

proposta que verse sobre o tema.

4.2.1. O último artigo do capítulo traz as definições dos procedimentos de criação, de incorporação, de fusão e de desmembramento de Municípios, caracterizando cada procedimento, bem como a definição dos termos “Município envolvido” e “Município preexistente”. Salienta-se que a definição acerca da criação de Município poderia atender melhor à preocupação inicialmente posta no texto constitucional, de preservar a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, conforme citado no item 2.2. Assim, a criação de Município deveria se dar pela emancipação de um ou mais Distritos, de um ou mais Municípios preexistentes. Tal definição, inclusive, encontra-se presente em algumas leis complementares estaduais que regulamentaram o texto original do §4º do artigo 18 da CF. A LC nº 1, de 12 de julho de 1990, do Estado de Pernambuco, por exemplo, trata dos requisitos e processo plebiscitário com relação aos Distritos que se pretendem emancipar. A LC nº 651, de 31 de julho de 1990, do Estado de São Paulo, estabelece como requisito para a criação de Município que a área territorial seja Distrito há, pelo menos, dois anos. A LC nº 37, de 18 de janeiro de 1995, do Estado de Minas Gerais, por sua vez, estabelece que a criação de Município abranja território integral de um ou mais Distritos. O PLP nº 455, de 2014, apensado ao projeto em tela, avança um pouco nesse sentido, dando “preferência” a Distritos para a criação de Município, conforme menciona: “I - criação: a emancipação de área integrante de um ou mais Municípios pré-existentes, **preferencialmente distritos**, originando um novo Município com personalidade jurídica própria” (grifo nosso).

4.2.2. Vincular a criação de Município à emancipação de um ou mais Distritos de um ou mais Municípios atende a um dos requisitos primordiais para tal procedimento: a existência de área urbana com o mínimo de capacidade para se constituir em núcleo do novo poder municipal. Além disso, a própria criação de Distrito distinto do que comporta a cidade, área urbana sede municipal, já aponta o primeiro passo de diferenciação de parte do território municipal em relação à continuidade e à unidade histórico-cultural do ambiente urbano do Município preexistente. Inclusive, dentro dessa mesma perspectiva, considerar

um prazo mínimo de existência do Distrito a ser emancipado deixa mais patente essa diferenciação. Esse prazo poderia ser o de dez anos, definido como o máximo para a revisão da lei municipal do plano diretor pelo Estatuto da Cidade. Também é o prazo intercensitário, o que demonstra ser um tempo adequado para se verificar modificações na dinâmica espacial (considerado como a totalidade das dinâmicas territoriais, sociais, econômicas, culturais, entre outras) da parcela territorial estabelecida como Distrito e de sua vila (a área urbana que não se constitui como sede de Município). A questão do prazo de existência do Distrito a ser emancipado voltará a ser tratado mais a frente. Contudo, estabelecer como definição para a criação de Município a emancipação de Distrito com um prazo mínimo é uma alternativa de estabelecer uma condição clara com um rigor mínimo que distinga a legítima pretensão pela autonomia municipal daquelas simplesmente oportunistas, bem como a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano expressa no texto original da CF. Também induzirá aos Estados a atualizarem as leis que dispõem as condições para a criação de Distritos pelos Municípios.

4.3. O segundo capítulo, “do período para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios”, é composto de um único artigo que estabelece com clareza o período para consecução do procedimento e da tramitação da lei estadual de criação, de incorporação, de fusão e de desmembramento de Município. Inclusive esse aspecto consta como exigência fática na Constituição Federal, sendo impossível conceber tal lei sem esta regulamentação.

4.4. O capítulo três, “do procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios”, é dividido em quatro sessões e composto por oito artigos. Trata-se do cerne do conteúdo proposto pelo projeto em tela.

4.4.1. Sua primeira seção, “dos procedimentos preliminares”, cuida dos requisitos necessários para iniciar os procedimentos dispostos pelo projeto de lei. O primeiro requisito a ser cumprido é a comprovação do interesse de parte

da população por meio de requerimento dos eleitores dirigido à Assembleia Legislativa. No caso dos procedimentos de criação e de desmembramento, propõe um mínimo de 20% dos eleitores que residam no local que se pretende emancipar ou ser desmembrado. Já para a fusão ou incorporação, propõe um mínimo de 3% dos eleitores residentes em cada um dos Municípios envolvidos. Os percentuais são os mesmos propostos pelo PLS nº 104, de 2014, objeto da Mensagem de Veto Total nº 250, de 2014. Dentre os projetos de lei apensados ao que está sob a análise, somente o PLP nº 455, de 2014, diverge com relação à porcentagem mínima de eleitores proposta para o envio do requerimento às Assembleias Legislativas, sugerindo 10%, o mesmo disposto no PLS nº 98, de 2002, objeto da Mensagem de Veto Total nº 505, de 2013.

4.4.1.1. Tais distinções nos percentuais dos procedimentos de fusão e incorporação de Municípios claramente têm vínculo com o incentivo que o projeto em tela, assim como os demais projetos que também propõem 3% dos eleitores, faz para que as populações dos atuais Municípios busquem essas alternativas. Sem dúvida o incentivo à fusão e à incorporação de Municípios é uma proposta extremamente salutar, uma vez que diminui os custos relacionados à manutenção de uma série de cargos públicos, com a extinção de cargos de Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores, Secretários, entre outros, bem como a otimização no uso dos recursos. Considerando o atual momento de crise econômica por que passa o País, esses procedimentos devem ser ainda mais incentivados. Desse modo e considerando a proposta de manutenção dos recursos advindos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) por prazo determinado - que será mais bem analisado mais à frente - e o percentual mínimo de eleitores para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular à Câmara dos Deputados, reduzir esse percentual para 1% do eleitorado de cada um dos Municípios envolvidos, pode fomentar ainda mais o debate acerca da fusão e da incorporação de Municípios nos Estados.

4.4.1.2. O próximo artigo da seção trata dos requisitos específicos para o procedimento de criação de Município. A primeira condição a ser cumprida é o de tamanho da população dos Municípios envolvidos, diferenciando-a de acordo com cada região brasileira. A esse respeito, o Quadro 2 traz uma

síntese dos projetos já analisados, bem como aqueles apensados ao projeto em tela.

**Quadro 2. Quantitativo de população total mínima como condição para criação de Município, de acordo com os projetos de lei**

Região	Densidade demográfica	Proposta de quantitativo de população total			
		PSL nº 197, de 2011	PL nº 1.121, de 2007 PLP nº 438, de 2014	PLS nº 104, de 2014 PLP nº 437, de 2014 PLP nº 450, de 2014 PLP nº 137, de 2015	PLS nº 98, de 2002 PLP nº 455, de 2014
Norte	4,1	3.000	5.000	6.000	6.008 (50% da mediana nacional)
Centro-Oeste	7,2	3.000	5.000	6.000	6.008 (50% da mediana nacional)
Nordeste	30,1	3.000	10.000	12.000	8.411 (70% da mediana nacional)
Sudeste	48,6	3.000	15.000	20.000	12.016 (100% da mediana nacional)
Sul	86,9	3.000	15.000	20.000	12.016 (100% da mediana nacional)

4.4.1.3. Segundo o projeto em tela, os quantitativos populacionais devem ser reajustados com base na taxa de crescimento das regiões brasileiras a partir dos censos e contagens realizados pelo IBGE.

4.4.1.4. Países vizinhos adotam população mínima muito superior à proposta no PLP nº. 137, de 2015. A Colômbia, por exemplo, estabelece 25 mil habitantes como o quantitativo mínimo para o novo município ou para o preexistente, segundo sua Ley 1.551 de 2012, citada no item 2.21, mesmo compartilhando parte da Floresta Amazônica com o Brasil e, conseqüentemente, possuindo densidade demográfica parecida a da região Norte brasileira em sua região amazônica. Já a CF se refere ao quantitativo de 20 mil habitantes para a obrigatoriedade do plano diretor, instrumento de planejamento para o desenvolvimento urbano e a garantia do bem-estar dos habitantes. Contudo, dada à importância da área urbana a se constituir em cidade, ou seja, núcleo do Poder Municipal, considerar um quantitativo de população urbana da área urbana que se constituir em cidade é mais relevante que o de população total. Essa interpretação ainda é corroborada pelo preceito

da preservação da continuidade e da unidade do histórico-cultural do ambiente urbano. Além disso, os principais impostos de arrecadação própria que compõem a receita dos Municípios são territorialmente circunscritos a área urbana – basicamente o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), bem como o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN), em grande medida vinculado a serviços prestados em área urbana. Assim, seria mais adequado sopesar um quantitativo mínimo nacional para a população total – sendo 20 mil habitantes uma proposta adequada – e os quantitativos expressos pelo projeto em tela serem considerados para a população da área urbana que se pretende estabelecer como cidade, independente do total populacional do Município a ser criado. Isso impediria a fragmentação territorial de Municípios com população total inferior a 20 mil habitantes, cerca de 70% da totalidade no Brasil, sem, contudo, impedir legítimas pretensões de distritos que apresentam, minimamente, condições urbanas para se emancipar.

4.4.1.5. Aparentemente no mesmo sentido de aferição de condições urbanas mínimas está a proposição disposta como segunda condição necessária para iniciar o procedimento de criação de Município, que é a existência de imóveis em quantidade superior a décima parte que agrupe os Municípios com menor população no Estado. Todavia, o inciso em questão não especifica se os imóveis devem estar ou não na vila a ser elevada à categoria de cidade. Também há de levar em conta que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utiliza o termo domicílios nos censos e contagens da população que realiza e que o mesmo possui conceito distinto ao de imóveis. Isso faria com que fosse necessário o levantamento do número de imóveis nos distritos a serem emancipados e nos Municípios objetos desta condição. Considerando o elevado grau de urbanização da população brasileira e a proposta de tratamento dos quantitativos mínimos regionais como os de população urbana da vila a ser elevada à categoria de cidade, talvez a aferição da situação do “ambiente urbano” seja mais adequada para caracterizar esta segunda condição. Os elementos dispostos para caracterizar as “áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas” – termo definido pela Lei nº

11.952, de 25 de junho de 2009, e regulamentado pelo Decreto nº 7.341, de 22 de outubro de 2010, citados nos itens 2.8 e 2.9 – podem ser válidos para traduzir o “ambiente urbano” como condição necessária para a criação de Município. Adotando essa proposta de condição, far-se-á necessária a inserção de um parágrafo que exemplifique maneiras de comprovação da mesma, tais como registros fotográficos e mapeamentos.

4.4.1.6. Como última condição preliminar ao início do procedimento de criação de Município está a vedação da localização da nova cidade em reserva indígena, “área de preservação ambiental” ou em área pertencente à União, suas autarquias e fundações. Tal preocupação é extremamente salutar para evitar conflitos relacionados, principalmente, à futura expansão urbana da nova cidade. A única ressalva a ser feita nesta condição diz respeito ao uso do termo “área de preservação permanente”. Seria melhor o uso de “unidade de conservação”, pois este é o termo empregado para tratar genericamente os Parques Nacionais, as Florestas Nacionais, as Reservas de Conservação e demais áreas que, provavelmente, são as que queriam que fossem tratadas.

4.4.2. A segunda seção, “dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVM)”, detalha esses estudos em três conjuntos, a saber: viabilidade econômico-financeira; viabilidade político-administrativa; e viabilidade socioambiental e urbana. Cabe sublinhar que os EVM devem ser realizados para todos os procedimentos dispostos no projeto em tela e considerar todos os Municípios envolvidos.

4.4.2.1. Os estudos acerca da viabilidade econômico-financeira dizem respeito às receitas, próprias e de transferências da União e do Estado, e despesas do Município a ser criado, em projeções a serem feitas a partir dos dados dos Municípios preexistentes envolvidos. Aferição do cumprimento da aplicação dos mínimos constitucionais na educação e na saúde e dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que versa acerca da responsabilidade fiscal. E análise se a arrecadação própria será superior à décima parte dos Municípios do Estado com menor valor de arrecadação própria.

4.4.2.2. Os estudos de viabilidade político-administrativa basicamente

considera o número de cargos públicos eletivos a serem criados (número de vereadores, de acordo com a CF, prefeito e vice-prefeito), bem como a estimativa de quantitativo de servidores públicos, entre os que forem, eventualmente, transferidos dos Municípios preexistentes envolvidos e os que forem necessários para prestação dos serviços a cargo da Administração Municipal.

4.4.2.3. Por sua vez, os estudos a serem elaborados para aferição da viabilidade socioambiental e urbana, deverão demonstrar possíveis impactos ambientais; os novos limites municipais; diagnóstico do ambiente urbano da cidade do novo Município e dos demais Municípios preexistentes, com detalhamento acerca da tipologia das edificações existentes, rede de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais; análises de crescimento demográfico e de produção de resíduos sólidos e efluentes; identificação do percentual de áreas ocupadas por reservas indígenas e de comunidades tradicionais, unidades de conservação, áreas militares; e proposta de compartilhamento de recursos hídricos e da malha viária comum. Destaca que as informações demográficas deverão ser as originadas por levantamentos do IBGE. A única observação a ser feita neste conjunto de estudos é a de considerar como os novos limites municipais nos casos de criação de Município, aqueles já estabelecidos para os distritos preexistentes.

4.4.2.4. O artigo seguinte enfatiza a necessidade de os EVM serem conclusivos acerca da viabilidade ou não dos procedimentos que estiverem analisando. Estabelece que toda entidade pública federal, estadual ou municipal que tiver os dados e informações necessárias para a elaboração dos EVM são obrigadas a disponibilizá-las num prazo de 30 dias, podendo a autoridade competente ser responsabilizada caso não seja atendido o requerimento. Estabelece ainda o prazo de 180 dias para a conclusão dos EVM.

4.4.2.5. O artigo 9º do projeto em tela estabelece que os EVM serão custeados pelo Governo Estadual e poderão ser contratadas instituições

públicas ou privadas de comprovada capacidade técnica para sua elaboração. Neste aspecto a melhor indicação para a elaboração dos EVM seriam órgãos da Administração Estadual direta, como Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Regional ou Desenvolvimento Urbano; ou indireta, como autarquias estaduais similares ao IBGE ou que cuidem de Planejamento, Desenvolvimento Regional ou Desenvolvimento Urbano, por exemplo. Por se tratar de tema de estrito interesse público, a contratação de instituição privada deve ser a última opção.

4.4.2.6. Em seguida propõe a validade de 24 meses para os EVM a serem contados a partir de sua elaboração.

4.4.2.7. O artigo seguinte coloca condições para a não aprovação dos EVM, a saber: perda da continuidade territorial e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano; quebra da continuidade territorial de qualquer um dos Municípios envolvidos, excetuando casos de ilhas e arquipélagos; Município que venha constituir possuir limites territoriais unicamente com outro Município; ou em alteração nos limites estaduais. Todavia, o que deve ser aprovado ou não é a continuidade dos procedimentos de criação, de fusão, de incorporação ou de desmembramento baseados na conclusão dos EVM e não os EVM.

4.4.2.8. Como última disposição da seção acerca dos EVM está a vedação da criação ou do desmembramento de Município quando tais procedimentos inviabilizarem qualquer dos Municípios envolvidos.

4.4.3. A terceira seção cuida “da publicidade dos EVM”, estabelecendo o prazo mínimo de 120 dias para a disposição dos EVM a todo cidadão interessado em local acessível nas cidades e nas vilas dos Municípios envolvidos nos procedimentos de criação, de fusão, de incorporação ou de desmembramento de Município, na Assembleia Legislativa e na rede de computadores mundial (internet). Determina que a Assembleia Legislativa coloque os EVM em consulta pública, informando as datas e locais das audiências públicas – pelo menos uma deverá ser realizada em cada cidade e vila dos Municípios envolvidos – e demais meios de participação do cidadão. Estabelece que os EVM deverão ser publicados integralmente no órgão oficial de imprensa do

Estado e, resumidamente, em jornal de grande circulação regional, contendo os principais dados e a conclusão.

4.4.3.1. Contudo, os parágrafos que seguem ao artigo que trata da publicidade dos EVM, estabelece que a Assembleia Legislativa poderá solicitar alterações, aprovar ou rejeitar os EVM elaborados, inclusive podendo solicitar que outra instituição refaça-os. Há de se salientar que tal procedimento permitirá que interesses políticos sobressaiam a análises técnicas, sendo indicada a supressão de tais determinações e respeitado as determinações técnicas da conclusão dos EVM.

4.4.4. Em seguida, a seção “do plebiscito e dos procedimentos complementares” descreve o regramento acerca do plebiscito para decisão popular acerca dos procedimentos de criação, de incorporação, de fusão ou de desmembramento de Município. Ressalva que, caso a proposta posta em votação seja rejeitada, haja um interstício de 12 anos para que o procedimento objeto do plebiscito seja novamente posto em votação. Além disso, caso o resultado do plebiscito seja favorável ao procedimento, há a previsão do conteúdo do projeto de lei estadual para votação na Assembleia Legislativa, além de procedimento a serem atendidos para a instalação do Município criado, fundido ou incorporado, inclusive eleição de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, lei orçamentária, indenizações (incluindo aqui o caso de desmembramento), entre outros.

4.4.4.1. Entretanto, há uma incongruência entre os artigos 18 e 20. O primeiro referido determina que enquanto não forem eleitos e empossados prefeito, vice-prefeito e vereadores, nem aprovadas as normas próprias do novo Município objeto de criação ou fusão serão regidos pelas normas e autoridades do Município de origem. Isso porque a lei determina que somente com a instalação do Município criado ou fundido o procedimento se completa. Já o artigo 20 estabelece que a incorporação, a fusão e o desmembramento de Município se completa com a publicação da lei estadual que o aprovar. Ou seja, há orientações divergentes com relação ao procedimento de fusão de Município. Ponderando que a fusão de Município faz surgir um novo Município

com personalidade jurídica própria e distinta dos Municípios que o originaram, diferentemente da incorporação, onde um dos Municípios envolvidos permanece com sua personalidade jurídica original, é adequado estabelecer orientações similares à criação de Município para a fusão. Desse modo, é melhor a retirada da menção à fusão do artigo 20.

4.5. O último capítulo, “das disposições transitórias e finais”, possui cinco artigos. Esses tratam, objetivamente, da anulação da criação, da fusão, da incorporação e do desmembramento de Município realizado em desconformidade com o proposto no PLP nº 137, de 2015 – mesmo convalidando os plebiscitos realizados até 31 de dezembro de 2013 e os atos de autorização de plebiscito realizados de acordo com as legislações estaduais em vigor à época; dos procedimentos a serem adotados pelos Estados com relação a revisão dos limites municipais e das respectivas leis que as adotaram, identificação e correção de localidades segundo dados do IBGE.

4.5.1. Para finalizar esta análise, destaca-se a proposta de manutenção do valor do repasse do FPM igual à soma dos Municípios preexistentes no caso de incorporação ou fusão de Municípios por um prazo de 12 anos (três mandatos de prefeito), acrescentando-se parágrafos ao artigo 91 da Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Ainda estipula uma diminuição gradual nesse valor após a passagem dos 12 anos até que o valor do repasse chegue àquele previsto para a faixa populacional em que o novo Município esteja enquadrado. Como já mencionado, essa proposta visa incentivar a incorporação e fusão entre Municípios, principalmente entre aqueles dispostos na última faixa populacional considerada para o repasse do FPM, atualmente inferior a 11 mil habitantes.

## **5. Encaminhamentos**

5.1. Destarte, reconhecido o mérito da proposta e a análise técnica realizada, apresento posicionamento favorável com ressalvas à proposição apresentada

pelo Projeto de Lei Complementar nº 137, de 2015, considerando as observações realizadas e sugestões de nova redação a seguir:

- a) Restabelecimento do preceito estabelecido originalmente no §4º do artigo 18 da CF, por meio de sua inserção no artigo 2º, conforme a seguinte proposta: “Art. 2º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, 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, os procedimentos e as condições estabelecidos nesta Lei Complementar”;
- b) À definição de criação de Município, restringindo-a a emancipação de um ou mais distritos existentes, propondo a seguinte sugestão de redação ao inciso I do artigo 3º do projeto em tela: “I - criação: a separação de 1 (um) ou mais distritos preexistentes em 1 (um) ou mais Municípios preexistentes, originando novo Município com personalidade jurídica própria”;
- c) Inclusão da definição de “distrito preexistente” como inciso VII do artigo 3º do PLP nº 137, de 2015, com a seguinte proposta de redação: “VII - distrito preexistente: divisão administrativa e territorial de um Município, criada por lei municipal, conforme observado no inciso IV do art. 30 da Constituição Federal e de acordo com a legislação estadual”;
- d) Alteração do texto do inciso I do artigo 5º, pela seguinte sugestão: “I - 20% (vinte por cento) dos eleitores residentes no distrito que se pretende emancipar, em caso de criação de Município, ou na área geográfica que se pretende desmembrar, em caso de desmembramento de Município preexistente para integrar-se a outro; e”;
- e) Alteração do texto do inciso II do artigo 5º, pela seguinte proposta:

“II - 1% (um por cento) dos eleitores residentes em cada um dos Municípios envolvidos, em caso de fusão ou de incorporação dos Municípios”;

- f) Inserção, no inciso I do artigo 6º, do quantitativo nacional mínimo de 20 mil habitantes como parâmetro de população total e a vinculação dos quantitativos dispostos no PLP nº 137, de 2015, segundo a seguinte proposta: “I - de que a população total tanto dos Municípios preexistentes, subtraindo o número de habitantes dos distritos preexistentes a serem emancipados, quanto dos referidos distritos preexistentes, seja igual ou superior a 20.000 (vinte mil) habitantes ou de que a população urbana das novas cidades (área urbana do distrito sede), independente da população total somente dos distritos preexistentes a serem emancipados, possua quantitativo igual ou superior aos seguintes mínimos regionais:”;
- g) Alteração da condição disposta no inciso II do artigo 6º do projeto em tela, propondo a existência de “ambiente urbano” caracterizado pelos elementos das “áreas de ocupações para fins urbanos já consolidadas” do Decreto nº 7.341, de 22 de outubro de 2010, com a seguinte sugestão de texto: “II - de que a vila a ser elevada a categoria de cidade possua ambiente urbano que apresente, minimamente, os seguintes elementos: a) vias de circulação e demais logradouros públicos pavimentados ou não, que configuram lotes e quadras; b) uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de imóveis residenciais, comerciais, voltados à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistos, bem como demais equipamentos públicos urbanos e comunitários;”.
- h) Inserção de exemplificação da maneira de comprovação do “ambiente urbano” mencionado na alínea anterior, com a renumeração do atual §4º do artigo 6º do PLP nº 137, de 2015,

para §5º e a inserção de um novo §4º com a seguinte proposta de redação: “§4º Para demonstrar a existência de ambiente urbano de que trata o inciso II do caput poderão ser utilizados registros fotográficos, mapeamentos e plantas, bem como outros meios disponíveis”.

- i) Substituição do termo “áreas de preservação ambiental” disposta no inciso III do artigo 6º pelo de unidade de conservação, conforme a sugestão a seguir: “III - de que área urbana não esteja situada em reserva indígena, unidade de conservação ou em área pertencente à União, suas autarquias e fundações”;
- j) Acréscimo de §5º ao artigo 7º, salientando que, em caso de criação de Município, os novos limites municipais de que trata o inciso I do §3º do *caput*, sejam baseados nos limites dos distritos preexistentes, sugerindo a seguinte redação: “§5º Para os procedimentos de criação de Município, os novos limites municipais de que trata o inciso I do §3º do caput serão aqueles estabelecidos para os distritos a serem emancipados”;
- k) Alteração do artigo 9º, apontando a preferência de contratação de instituição pública para a elaboração dos EVM, com inserção de parágrafo único estabelecendo a possibilidade de contratação de instituição privada em último caso ou para complementar parte dos EVM, conforme proposta a seguir: “Art. 9º Os EVMs serão contratados e custeados pelo governo estadual preferencialmente com instituição pública de comprovada capacidade técnica nas áreas de planejamento, gestão, desenvolvimento regional ou urbano. Parágrafo único. Poderão ser contratadas instituições privadas de comprovada capacidade técnica para complementar ou, como última alternativa viável, para a elaboração total dos EVMs”;
- l) Alteração do caput do artigo 11, remetendo à interrupção dos procedimentos de criação, de fusão, de incorporação ou de

desmembramento de Município caso os EVM apontem em sua conclusão o disposto nos incisos do referido artigo, propondo o seguinte texto: “Art. 11. Os procedimentos de criação, de fusão, de incorporação ou de desmembramento não terão continuidade caso os EVMs apontarem que o procedimento sob sua análise acarretará em.”;

- m) Retirada total dos §§4º, 5º, 6º e 7º do artigo 13 do PLP nº 137, de 2015, evitando, assim, a intervenção de interesses políticos sobre análises técnicas;
- n) Retirada do termo “fusão” do artigo 20, por ser procedimento similar quanto ao resultado – um novo Município com personalidade jurídica própria – ao procedimento de criação, cabendo, assim, as orientações dispostas nos artigos 18 e 19, ficando a redação do artigo 20, conforme sugestão: “Art. 20 A incorporação ou o desmembramento de Municípios completa-se com a publicação da lei estadual que o aprovar”;

5.2. Encaminha-se para consideração superior.

## Referências bibliográficas

OLIVEIRA, Nathan Belcavello de. Discutindo parâmetros urbanos para o Estudo de Viabilidade Municipal. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, n. 3, v. 19, p. 693-706, out.-dez. 2009. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/235952521/3-A-D-Cidades-Gestao-e-Realidades-Urbanas-2009>>. Acesso em: 29 maio 2018.

