



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 98, DE 2002 COMPLEMENTAR

**Regulamenta o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências (art. 18, § 4º da Constituição Federal).**

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios far-se-ão por lei estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma desta lei complementar.

Parágrafo único. Para os fins desta lei considera-se:

I – criação de município: a emancipação de área de município preexistente, dando origem a novo município;

II – incorporação de município: a integração de município a outro, ambos preexistentes, perdendo o município incorporado a sua personalidade;

III – fusão de municípios: a união de dois ou mais municípios preexistentes, dando origem a novo município;

IV – desmembramento de município: a separação de área do município preexistente para se integrar a outro, também preexistente;

V – municípios envolvidos: aqueles que podem perder ou adquirir áreas territoriais em caso

de criação, incorporação, fusão e desmembramento.

Art. 2º O procedimento destinado a criação de município se iniciará mediante representação dirigida à Assembléia Legislativa do Estado assinada, no mínimo, por cem eleitores domiciliados na área que se pretende emancipar.

§ 1º No caso de desmembramento a representação deverá ser assinada por cem eleitores domiciliados na área que se pretende desmembrar e por cem eleitores domiciliados no município que se pretende adquirir a área desmembrada.

§ 2º No caso de incorporação ou fusão a representação deverá ser assinada por cem eleitores domiciliados em cada um dos municípios envolvidos.

§ 3º A representação que não for assinada pelo número de eleitores estabelecido neste artigo será arquivada.

Art. 3º A Recebida a representação e instalado o procedimento para criar município ou desmembrar área de município, a Assembléia Legislativa providenciará estudos para apurar, no prazo de quatro meses:

I – no caso de criação de município, a viabilidade tanto do município que se pretende criar como do município que perderá a área territorial;

II – no caso de desmembramento a viabilidade do município que perderá a área territorial.

Art. 4º Os estudos de viabilidade municipal abrangerão, entre outros, aspectos geográficos, econômicos, sociais e administrativos.

§ 1º Considera-se inviável a criação de município que não atenda aos seguintes requisitos:

- I – eleitorado mínimo de um mil eleitores;
- II – centro urbano constituído;
- III – estimativa de receita compatível com a execução das funções típicas da administração municipal.

§ 2º Considera-se também inviável município que não atender aos requisitos do § 1º sem a área que se pretende desmembrar para se integrar a outro município.

§ 3º No caso de incorporação e fusão a viabilidade é presumida.

Art. 5º Concluídos os estudos de viabilidade municipal serão eles publicados no órgão oficial do Estado e apreciados pela Assembleia Legislativa, que decidirá a respeito, após a realização de audiências públicas para ouvir os interessados.

§ 1º Se a Assembleia Legislativa considerar viável o município que se pretende criar ou o município de que se pretende desmembrar área, requisitará, ao Tribunal Regional Eleitoral, a realização do plebiscito previsto no art. 1º desta lei. Em caso contrário o procedimento será arquivado.

§ 2º Será realizado plebiscito também no caso de fusão ou incorporação.

Art. 6º O Tribunal Regional Eleitoral realizará o plebiscito de que trata esta lei no prazo de seis meses contados do recebimento do pedido da Assembleia Legislativa.

Parágrafo único. Se o resultado do plebiscito for favorável à criação, incorporação, fusão ou desmembramento de município caberá à Assembleia Legislativa aprovar a respectiva lei.

Art. 7º Os limites territoriais que resultarem de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios preservarão a continuidade territorial e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano.

Art. 8º Os primeiros Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores de município novo serão escolhidos nas subseqüentes eleições municipais, nos termos previstos no art. 29, I, da Constituição Federal.

Art. 9º A instalação do município dar-se-á por ocasião da posse dos respectivos Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores.

Art. 10. Instalado o município, caberá à Câmara Municipal, pelo voto de dois terços de seus membros, em dois turnos de discussão e votação, aprovar a Lei Orgânica respectiva, no prazo de seis meses, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual (art. 29, I, da CF do art. 11, parágrafo único, do ADCT).

§ 1º Até a sua instalação o novo município será governado pela administração do município de origem.

§ 2º Até a aprovação da Lei Orgânica Municipal vigorará em novo município a legislação vigente à data da instalação no Município de origem.

§ 3º No caso de fusão caberá à nova Câmara Municipal decidir pela aplicação da legislação de um dos municípios fundidos.

Art. 11. É vedada a instalação de procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios a partir de um ano da data prevista para a realização simultânea das eleições municipais previstas no art. 20, I, da Constituição Federal até a data da posse dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores.

Parágrafo único. Se já em tramitação o procedimento previsto no art. 2º desta lei ficará sobrestado durante o lapso referido no caput deste artigo.

Art. 12. Aplica-se, no que couber, o disposto nesta lei à criação, incorporação, fusão e desmembramento de município localizado em Território Federal.

Art. 13. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

#### Justificação

A proposição que ora submetemos à análise dos nossos colegas pretende regulamentar o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996.

Com a nova redação o texto do normativo em tela passou a ser o seguinte:

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.

Ocorre que a lei complementar federal prevista confere ao novo texto do § 4º do art. 18 do Estatuto-Mor qualidade de norma constitucional de eficácia limitada, uma vez que requer legislação

futura que complete a sua eficácia e lhe dê efetiva aplicação, de acordo com a tipologia de José Afonso da Silva (Cf Aplicabilidade das Normas Constitucionais, Ed. Malheiros, 3ª edição, 1998, p. 123).

Isso significa que, apesar de imediatamente revogar a legislação anterior com ela incompatível, o novo texto do § 4º do art. 18 não recebeu do legislador constituinte (no caso reformador) normatividade suficiente para a sua aplicação, tendo sido deixada para o legislador infraconstitucional a tarefa de completar a regulamentação da matéria nele traçada (Cf Aplicabilidade das Normas Constitucionais, Ed. Malheiros, 3ª edição, 1998, p. 262).

Dessa forma, por ter a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, estabelecido que os Estados só poderão criar Municípios dentro do período determinado por lei complementar federal, enquanto essa lei complementar não for aprovada, fixando tal período, não poderá haver criação (bem como incorporação, fusão ou desmembramento) de municípios.

Esse é o entendimento do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, consoante os seguintes Acórdãos: Recurso Especial Eleitoral nº 16.164-RO, de 14-12-99, Relator: Ministro Eduardo Ribeiro; Mandado de Segurança nº 2798-PA, de 28-3-2000, Relator: Ministro Garcia Vieira; e Mandado de Segurança nº 1480-SP, de 13-4-2000, Relator: Ministro Nelson Jobim.

Por conseguinte, encontra-se hoje paralisada a criação de novos municípios, o que tem causado prejuízo ao nosso País, mormente naquelas regiões onde é mais necessária a intervenção do Estado como agente indutor do desenvolvimento.

Destarte, urge que o Congresso Nacional aprove a lei prevista no § 4º do art. 18 da Lei Maior para que seja retomada, onde necessária, a criação de novos municípios.

E é o que ora estamos propondo.

Nesse sentido, o projeto de lei ora justificado define os passos do procedimento destinado a criar, incorporar, fundir e desmembrar município bem como, estabelece, explicitamente que é vedada a instalação de procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios a partir de um ano da data prevista para a realização simultânea das eleições municipais até a

data da posse dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores.

Da mesma forma, se o procedimento já estiver em tramitação ficará sobrestado durante o lapso referido.

Por outro lado, estamos propondo que se deixe estatuido que os estudos de viabilidade municipal abrangerão, entre outros, aspectos geográficos, econômicos, sociais e administrativos.

Além disso, estatui-se que os limites territoriais que resultarem de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios preservarão a continuidade territorial e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano.

Outrossim, para evitar confusões, estamos propondo, também, pelo art. 2º da proposição em pauta, a definição legal dos institutos da criação, da incorporação, da fusão e do desmembramento de municípios, sendo que, para tanto, nos valemos das lições daquele que foi ilustre municipalista e um dos luminares do nosso direito público, o Prof. Hely Lopes Meirelles (Cf Direito Municipal Brasileiro, Ed. Malheiros, 6ª Edição, 1993, p. 60.)

Fica também firmado que os primeiros Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores de município novo serão escolhidos nas subseqüentes eleições municipais, nos termos previstos no art. 29, I, da Constituição Federal e que a instalação do município dar-se-á por ocasião da posse dos respectivos Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores.

De outra parte, procuramos tomar o cuidado para não estatuir exigências demasiadas para a criação de municípios, pois o exagero dessas exigências significaria, na prática, impedir a instituição de novos municípios e, por extensão, o próprio desenvolvimento de diversas áreas do nosso País.

Além disso, devemos ter em conta a autonomia dos Estados que compõem a nossa Federação e não criar normas que desprezem a diversidade existente nas diferentes unidades federativas e impliquem o menoscabo daquela autonomia, inclusive pelo risco de inconstitucionalidade.

Ante o exposto, tendo em vista a relevância do projeto de lei que ora submetemos à consideração do nobre colégio, solicitamos o indispensável apoio para a aprovação.

Sala das Sessões, 23 de abril de 2002. – Senador **Mozarildo Cavalcanti**.

**LEGISLAÇÃO CITADA**  
**CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**TÍTULO III**  
**Da Organização do Estado**  
**CAPÍTULO I**

**Da Organização Político-Administrativa**

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.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformando em estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada por meio de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

(\*) "§ 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 13-9-96:

**CAPÍTULO IV**  
**Dos Municípios**

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos Membros da Câmara Municipal, que 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 País;

**TÍTULO X**  
**Ato das Disposições**  
**Constitucionais Transitórias**

Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano contado da promulgação de Constituição Federal, obedecidos aos princípios desta.

Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá a Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

*(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.)*

Publicado no Diário do Senado Federal de 24 - 12 - 2001