

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2024
(Do Sr. RAFAEL SIMOES)

Disciplina o processo de desmembramento simplificado de Municípios com o fim exclusivo de solucionar conflitos territoriais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina o processo de desmembramento simplificado de Municípios com o fim exclusivo de solucionar conflitos territoriais, sem acarretar a criação de nova entidade municipal.

Art. 2º Para fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – desmembramento simplificado: separação de parte de um Município para anexar-se a outro;

II – procedimento simplificado de desmembramento: normas gerais com a finalidade específica de solucionar conflitos territoriais, mediante desmembramento, sem acarretar a criação de nova entidade municipal.

Art. 3º O procedimento simplificado de desmembramento com o fim específico de solucionar conflitos territoriais entre Municípios:

I - tem como requisitos:

a) elaboração e divulgação de estudo simplificado de viabilidade;

b) consulta prévia às populações interessadas, na forma de plebiscito.

II – deve observância às seguintes regras:

a) terá início na Assembleia Legislativa com a tomada de providências para a realização de estudo simplificado de viabilidade;



- b) após a conclusão e divulgação do estudo simplificado de viabilidade, deverá ser apreciado o decreto legislativo convocatório da consulta popular na forma de plebiscito;
- c) aprovado o decreto legislativo, a Assembleia Legislativa solicitará providências ao respectivo Tribunal Regional Eleitoral com vista à realização do plebiscito, cuja data será, preferencialmente, a mesma das eleições municipais ou gerais, observado no que couber o disposto na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

§ 1º Na hipótese de rejeição do decreto legislativo convocatório do plebiscito, é vedada a realização de uma nova consulta popular com o mesmo objeto dentro do prazo de quatro anos, contados da decisão da Assembleia.

§ 2º Em nenhuma hipótese, o procedimento simplificado de desmembramento de Municípios poderá ser resultar na criação de uma nova entidade municipal.

§ 3º Não há restrições temporais para realização do procedimento simplificado de desmembramento, podendo, inclusive, transcorrer em anos eleitorais.

Art. 4º A elaboração do estudo de viabilidade simplificado contemplará, de forma sucinta, a verificação da contiguidade territorial dos Municípios envolvidos, considerados os novos limites; a preservação dos valores histórico-culturais das coletividades, bem como o quadro da prestação de serviços públicos essenciais na área desmembrada.

Art. 5º A distribuição de novos valores do Fundo de Participação dos Municípios e das demais transferências constitucionais e legais resultante do processo simplificado de desmembramento somente ocorrerá após o decurso do exercício financeiro em que a lei estadual foi aprovada e do exercício seguinte a essa aprovação.

Art. 6º É nulo o desmembramento simplificado realizado em desconformidade com esta Lei Complementar.



Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Ao dispor sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, a Constituição Federal estabeleceu, em seu texto original – no artigo 18, § 4º - que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-iam por lei estadual, obedecidos os requisitos de lei complementar estadual e dependeriam de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações interessadas.

Por meio da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, o texto original foi alterado, para que lei complementar federal estabelecesse período no qual tais procedimentos poderiam ocorrer. Além disso, foi mantida a exigência de consulta prévia e criado o requisito de estudos de viabilidade municipal.

Após quase três décadas da promulgação da referida Emenda Constitucional nº 15, a lei complementar prevista no novo § 4º do art. 18 ainda não foi aprovada, e sem essa lei complementar não se mostra juridicamente possível a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Uma das razões que supostamente explica tal omissão legislativa é o fato de que editada a lei complementar federal poderia ocorrer uma nova “onda emancipacionista” com grave impacto nas contas públicas.

Registre-se o fato de que o Congresso Nacional chegou a promulgar uma Emenda à Constituição (EC nº 58/2008) para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, mas preferiu não editar a lei complementar federal de que trata o art. 18.

A inexistência da referida lei complementar acabou por gerar efeitos colaterais negativos em outras situações que não a criação de novas



entidades municipais. Referimo-nos especificamente à solução de conflitos territoriais entre Municípios.

O fato é que, atualmente, a omissão legislativa gerou um “efeito paralisante” para esses casos, haja vista que o Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião do julgamento de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI)¹, entendeu que mesmo para solucionar conflitos de fronteiras municipais, sem a criação de novas entidades municipais, era caso de desmembramento, e sem a lei complementar federal, nada poderia ser feito.

É, portanto, firme o entendimento do Supremo no sentido de que a modificação de limites municipais demanda consulta plebiscitária, no período autorizado em lei complementar federal. Vejamos tal entendimento:

“EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: cabimento contra lei de criação, incorporação e desmembramento: jurisprudência do STF: precedentes.

*II. Município: **desmembramento. A subtração de parte do território de um município substantiva desmembramento, seja quando a porção desmembrada passe a constituir o âmbito espacial de uma nova entidade municipal, seja quando for ela somada ao território de município preexistente.***

III. Município: desmembramento: EC 15/96: plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade do desmembramento de municípios desde a sua promulgação e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, sem prejuízo, no entanto, da imediata revogação do sistema anterior (precedente: ADInMC 2381, 20.06.01, Pertence, DJ 24.5.2002).

*IV. Município: desmembramento: **exigibilidade de plebiscito.***

Seja qual for a modalidade de desmembramento proposta, a validade da lei que o efetive estará subordinada, por força da Constituição, ao plebiscito, vale dizer, à consulta prévia das ‘populações diretamente interessadas’ – conforme a dicção original do art. 18, § 4º – ou ‘às populações dos Municípios envolvidos’ – segundo o teor vigente do dispositivo” (“D.J.” de 29.8.2003).

Mais recentemente, o Supremo julgou a ADI nº 4.711-RS, no qual fixou a seguinte tese:

¹ STF – ADI 2921; ADI 2381-RS; ADI 2632-MC/BA; ADI 3149/SC; ADI 4984; ADI 4992;



*É inconstitucional lei estadual que permita a criação, incorporação, fusão e **desmembramento** de municípios sem a edição prévia das leis federais previstas no art. 18, § 4º, da CF/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/1996.*

O STF também entende que a citada EC nº 58/2008 não dispensou o requisito da consulta prévia, razão pela qual ainda há casos com pendências jurídicas envolvendo a arrecadação municipal (IPTU, por exemplo) relativos a imóveis situados em áreas desmembradas².

Além disso, o problema mais grave, a nosso ver, diz respeito à prestação deficiente de serviços públicos nos bairros que se encontram no centro do conflito territorial. Essas localidades acabam por ficar sem a devida assistência de saúde, educação, saneamento básico, pavimentação, coleta de lixo, iluminação, etc.

Importa também ressaltar que em muitos casos, embora a denominação jurídica seja de “conflito territorial”, não se verifica uma contenda de fato. O que mais se observa é a convergência no sentido de solucionar a questão dos limites territoriais com vista a uma prestação de serviços adequada à população dessas localidades.

Por último, vale registrar que não se busca liberar o desmembramento de Municípios a qualquer preço. O que se pretende é solucionar os “conflitos”, com a observância dos requisitos constitucionais, sem que isso possa resultar em ondas de emancipação.

De qualquer forma, é inaceitável que os munícipes sejam prejudicados pela deficiente prestação de serviços públicos em razão de uma inconstitucional omissão legislativa que persiste por longo lapso temporal.

Para tanto, o presente projeto de lei complementar prevê a criação de um processo de desmembramento simplificado, o qual permitirá a solução de conflitos territoriais sem a criação de novas entidades municipais.

Com o presente projeto de lei complementar que ora apresentamos aos nobres Pares e que institui o procedimento de

² <https://www.conjur.com.br/2022-mai-04/stf-reitera-necessidade-plebiscito-desmembrar-municipios/>



desmembramento simplificado, estamos seguros de que superaremos o efeito paralisante causado pela inércia legislativa com vista a solucionar conflitos territoriais e melhorar a prestação de serviços aos munícipes.

Certo de que estamos aperfeiçoando a organização político-administrativa de nossa Federação, contamos com o apoio dos parlamentares para o aperfeiçoamento e aprovação desta matéria.

Sala das Sessões, em de de 2024.

Deputado RAFAEL SIMOES

2023-22187

