

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 6, DE 2024

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

Autor: Deputado RAFAEL SIMOES

Relator: Deputado HILDO ROCHA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 6, de 2024, pretende disciplinar o processo de desmembramento simplificado de municípios, com o fim exclusivo de solucionar conflitos territoriais, e não para resultar na criação de uma nova entidade municipal. Ou seja, trata-se, meramente, da separação de parte de um município para anexar-se a outro. O PLC especifica esse procedimento simplificado, que consiste, basicamente, na elaboração e divulgação de estudo simplificado de viabilidade e na consulta prévia às populações interessadas, na forma de plebiscito. Na Justificação, o autor alega que o objetivo principal da futura lei complementar é *“solucionar os ‘conflitos’, com a observância dos requisitos constitucionais, sem que isso possa resultar em ondas de emancipação”*.

O projeto foi distribuído à Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CINDRE) e à Comissão de Desenvolvimento Urbano, para análise de mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise de mérito e, também, para apreciação de juridicidade e de constitucionalidade, conforme art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).



Na CINDRE não houve apresentação de emendas e a proposição foi aprovada, nos termos do relatório do Deputado Daniel Agrobom, sem alterações ao texto original.

Nesta CDU, transcorrido o prazo regimental, não houve apresentação de emendas.

O projeto não possui apensos.

Após a análise pelas Comissões, a proposição será objeto de apreciação pelo Plenário e seu regime de tramitação é prioridade, conforme o art. 24, inciso I e art. 151, inciso II, ambos do RICD.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O tema da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios é uma matéria cara a esta Comissão de Desenvolvimento (CDU) e encontra-se em um impasse. De um lado, temos a preocupação com as contas públicas, no caso de criação de novos entes. Do outro, a necessidade de adequar os limites territoriais à área de autorreconhecimento das comunidades políticas, para o exercício da cidadania para a garantia de atendimento das populações por serviços públicos locais.

A primeira preocupação, aquela da preocupação com o erário, é legítima. O processo que levou o país a passar de 642 municípios para 5570, em 153 anos, teve pontos positivos, em termos de aumento de representatividade das comunidades locais¹, mas criou um cenário de inúmeros entes fortemente dependentes de repasses federais.

Essa dependência, sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios, torna os municípios menos aptos para o autogoverno político, administrativo e financeiro, na acepção de Hely Lopes Meirelles².

¹ CIGOLINI, Adilar Antônio. Território e criação de municípios no Brasil: Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. Tese. Florianópolis: UFSC, 2009. p. 188.

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 20ª Ed. São Paulo: Malheiros e Jus Podium, 2023, p. 65.



Por essa razão, após uma fase de grande expansão no número de municípios, o Congresso promulgou a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que estabeleceu, no parágrafo 4º do artigo 18 da Carta Magna, condicionantes para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Entre as diversas condicionantes, o dispositivo prevê a edição de Lei Complementar Federal que estabeleça prazo e Lei Federal que disponha sobre estudos de viabilidade municipal.

A ausência da Lei complementar já criou celeumas jurídicas. Municípios criados por leis estaduais foram afetados por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). Somente com a Emenda Constitucional nº 57, de 2008, o ato de criação desses municípios foi convalidado.

Nesse entremeio, em decisão do Ministro Gilmar Mendes, de 09 de maio de 2007, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3682-MT, o Congresso Nacional foi considerado omissor por não editar a lei complementar para disciplinar a matéria.

O imbróglio tomou contornos ainda mais sérios quando o PLP 397/2014, que visava tratar sobre a matéria, foi vetado, conforme mensagem 250 da Presidência da República, de 26 de agosto de 2014, sob argumento de risco ao erário³.

Em contraponto a esse lado, de preocupação de criação desenfreada de municípios, sem cuidado com a sua capacidade de financiamento e autogoverno, temos a necessidade de estabelecimento de entes federativos capazes de prestar serviços à população, com respeito à sua distribuição geográfica, e que integrem seu sentido de pertencimento comunitário.

Como disse o grande geógrafo brasileiro Milton Santos, “as divisões e subdivisões territoriais, através da conformação dos Estados, municípios e outras configurações, não são apenas uma moldura, um dado passivo, mas constituem um elemento ativo do quadro de vida”⁴.

³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Msg/VET/VET-250.htm#:~:text=%E2%80%9C%20Embora%20se%20reconhe%C3%A7a%20o%20esfor%C3%A7o.correspondente%20gera%C3%A7%C3%A3o%20de%20novas%20receitas.

⁴ SANTOS, Milton. O País distorcido. São Paulo: Publifolha, 2002. p 34.



O olhar do geógrafo para a questão aconselha que o Congresso Nacional se atente para a repercussão na vida quotidiana das questões ligadas à demarcação territorial dos entes subnacionais.

Milhares dos 5.570 municípios do país apresentam conflitos territoriais. Parte significativa desses casos decorrem de antigos memoriais descritivos que apontavam imprecisamente acidentes geográficos como demarcadores dos limites. Nesses casos, a revisão das áreas pelos institutos de terras dos Estados levou a grandes conflitos.

Reporto-me, como exemplo, ao caso de **Bueno Brandão e Inconfidentes, em Minas Gerais**, objeto de estudo técnico da Assembleia Legislativa daquele Estado. Uma revisão de limites levou bairros por muito tempo reconhecidos como de Bueno Brandão a serem considerados como de Inconfidentes, embora estejam a dezenas quilômetros das áreas centrais deste município e dos seus equipamentos e serviços públicos.

Em casos como esses, a comunidade busca serviços em um município, reconhece-se como seus partícipes, mas se encontram em território reconhecido de outro, de cuja área central se encontram não somente distantes, mas, muitas vezes, separadas por obstáculos, como áreas serranas.

Trata-se de uma situação de insegurança jurídica para prefeitos que não podem, sem riscos diante dos tribunais de contas, atender a população que lhes demanda serviços.

Diante desse cenário, de forma perspicaz, o nobre deputado Rafael Simões nos apresenta o PLP 06/2024, que visa a dar encaminhamento ao problema dos conflitos territoriais entre municípios, sem criação de novas unidades.

O Projeto de Lei Complementar nº 6, de 2024, tem por escopo disciplinar o procedimento de desmembramento simplificado de municípios com o fim exclusivo de solucionar conflitos territoriais, e não se prestando à criação de nova entidade municipal. Assim a proposição visa preencher lacuna normativa identificada após a promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, mas ainda mantendo a preocupação com a hígidez fiscal.



O PLP 06/2024 além de estabelecer o prazo para que desmembramentos sejam feitos, ainda disciplina o estudo de viabilidade, de maneira condizente com o § 4º do artigo 18 da Constituição Federal. Por ser simplificado, deixa claro que se trata para os casos de conflitos municipais, denotando que outros casos ainda precisam ser disciplinados em diploma específico.

Estando em total acordo com a elogiável preocupação do Deputado Rafael Simões, oferecemos um substitutivo no âmbito desta CDU para garantir um mais claro escopo da Lei, para delimitação mais clara das áreas elegíveis aos estudos simplificados previstos, para estabelecer um marco temporal de ocupação de limites municipais em conflito a ser considerado e, sobretudo para estabelecer um prazo de regularização.

O marco temporal foi estipulado em 01 de agosto de 2022, data de referência do Censo mais recente, e das coordenadas geográficas de mais de 90 milhões de domicílios do Brasil, divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O prazo estabelecido para agosto de 2029 se refere a um prazo adequado para que os novos limites territoriais possam ser mapeados adequadamente pelo IBGE para planejamento do Censo de 2030.

As alterações ora propostas fortalecem a segurança jurídica e a transparência do procedimento, adequando a disciplina do desmembramento simplificado às exigências constitucionais e ao princípio da soberania popular.

À luz do exposto, voto pela **aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 6, de 2024, na forma do Substitutivo anexo**, com reconhecimento ao Deputado Rafael Simões pela sua arguta percepção sobre esse tema caro àqueles que aderem à causa municipalista.

Sala da Comissão, em de de 2025.



Deputado HILDO ROCHA
Relator

2025-6087

Apresentação: 21/05/2025 15:59:26.323 - CDU
PRL 1 CDU => PLP 6/2024

PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD252753732100>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hildo Rocha



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 6, DE 2024

Disciplina o procedimento simplificado de desmembramento e de incorporação de Municípios, nos termos do § 4º, do art. 18 da Constituição Federal

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar disciplina o procedimento simplificado de desmembramento e incorporação de Municípios, sem acarretar a criação de novo ente municipal, nos termos do § 4º, do art. 18 da Constituição Federal, com a finalidade de solução de conflitos de limites municipais decorrentes de áreas de ocupação limítrofe consolidada até 1º de agosto de 2022.

§ 1º Em nenhuma hipótese, o procedimento simplificado de desmembramento e de incorporação de Municípios poderá resultar na criação de novo ente municipal.

§ 2º Os dispositivos desta Lei não se aplicam a conflitos interestaduais.

Art. 2º Caracterizam áreas de ocupação limítrofe consolidada em conflito aquelas áreas urbanas ou aglomerados rurais, em formação ou densamente ocupados, que apresentam:

I – maior proximidade ou acessibilidade a núcleo urbano de município adjacente, onde a população busca serviços públicos, em detrimento de áreas do município jurisdicionado;

II – mínimo de 20 domicílios na área de adensamento do povoamento, em núcleo único ou fragmentado;



III – porção de maior adensamento formada por, no mínimo, 4 (quatro) hectares.

§ 1º Compõem as áreas de ocupação limítrofe consolidada em conflito, elegíveis ao procedimento simplificado de desmembramento e incorporação de Municípios de que trata esta Lei, as áreas de expansão imediata e as áreas ruralizadas adjacentes e integradas às áreas urbanas e aglomerados rurais de que trata o *caput*.

§ 2º Não caracterizam áreas de ocupação limítrofe consolidada em conflito, de que trata o *caput*:

I – áreas que configuram conurbação das manchas urbanas principais de dois municípios adjacentes, por continuidade da paisagem urbana, por integração de infraestruturas viárias, ou cujas ocupações formem fragmentos urbanos não separados das manchas principais em até dois (dois) quilômetros;

II – porções com fração superior a 1/3 (um terço) da área do município jurisdicionado.

§ 3º: As métricas enumeradas no *caput* se referem aos dados censitários georreferenciados, organizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Art. 3º Para fins desta Lei Complementar, considera-se por procedimento simplificado de desmembramento e incorporação, o conjunto de normas gerais que regula o desmembramento de uma parte de um Município preexistente e a sua posterior incorporação a outro também preexistente, sem acarretar a criação de novo ente municipal.

Art. 4º O procedimento simplificado de desmembramento e de incorporação:

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 do respectivo Estado 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.

Art. 5º Estudos de Viabilidade Municipal, previstos no § 4º, do artigo 18 da Constituição Federal, que se referirem ao procedimento simplificado de desmembramento e incorporação de Municípios de que trata esta Lei deverão demonstrar viabilidade:

I – econômica, na forma de capacidade de manutenção dos municípios afetados pelo processo de desmembramento e incorporação;

II – político-institucional, observada pelo reconhecimento de pertencimento identitário da população em local em conflito;

III – de solução de conflitos jurisdicionais, pela garantia de provisão de serviços públicos para a população local pelo município receptor; e

IV – da integridade territorial, por meio da manutenção de limites claramente demarcados sobre acidentes geográficos conhecidos e sem descontinuidades territoriais.

Art. 6º Para garantia de formação de unidades territoriais de referência para os levantamentos censitários de 2030, o procedimento de desmembramento e de incorporação de Municípios de que trata esta Lei Complementar deverá ocorrer até o prazo máximo de 31 de agosto de 2029.



Parágrafo único: até o prazo referido na *caput*, o desmembramento e a incorporação de que trata esta Lei serão realizados no período entre a posse de 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.

Art. 7º A distribuição de novos valores do Fundo de Participação dos Municípios e das demais transferências constitucionais e legais resultantes do procedimento simplificado somente ocorrerá após o decurso do exercício financeiro em que a lei estadual for aprovada e do exercício seguinte a essa aprovação.

Art. 8º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

