

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 6, DE 2024

Apensado: PLP nº 197/2025

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 epigrafado, de autoria do ilustre Deputado Rafael Simões, estabelece normas gerais para disciplinar o processo de desmembramento de Municípios previsto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

Sustenta o autor que embora a omissão do Congresso Nacional quanto à aprovação da lei complementar prevista na Constituição tenha contribuído para evitar uma nova onda criação de novos Municípios, essa lacuna também tem causado efeito colateral negativo quanto ao desmembramento de Municípios.

O autor também destaca o firme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que é inconstitucional a lei estadual que permita a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios sem a edição prévia das leis federais previstas no § 4º do art. 18 da Carta da República, independentemente da criação ou não de uma nova entidade municipal.

Como resultado dessa omissão normativa, o autor relata situações de deficiência na prestação de serviços públicos em áreas



específicas de certos Municípios e que poderiam ser resolvidas por meio do processo de desmembramento dessas áreas. A questão é que a omissão legislativa acaba por inviabilizar todo o processo de desmembramento.

Inicialmente, o projeto foi distribuído para exame de mérito às comissões de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CINDRE) e Desenvolvimento Urbano (CDU).

A Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CINDRE) opinou pela aprovação do projeto, sem alterações.

A Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) também se manifestou favoravelmente ao projeto, com substitutivo.

O texto da CDU acrescentou dispositivos que fixam regras para caracterização das áreas elegíveis ao desmembramento. Além disso, estabeleceu um marco temporal para a conclusão dos processos de desmembramento, com vistas às ações de planejamento do censo a ser realizado em 2030.

O projeto tramita em regime de prioridade (RICD; art. 151, II) e está sujeito à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Em 1º de outubro deste ano, ao PLP nº 6/2024 foi apensado o PLP nº 197/2025, de autoria da Deputada Delegada Katarina, por versar sobre a mesma temática.

Nos termos do despacho da Presidência, cabe agora a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa das proposições, bem como sobre o mérito das proposições.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em síntese, o PLP nº 6/2024 estabelece normas gerais para o desmembramento de parte de um Município para incorporação a outro



preexistente. O texto é de caráter restrito, voltado exclusivamente a ajustes de limites municipais, com previsão de consulta popular e sem implicar a criação de novo ente, respondendo a uma lacuna normativa que persiste há quase trinta anos, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996.

Iniciando a análise da proposição sob o aspecto da constitucionalidade formal, constata-se que restam atendidos os preceitos constitucionais relativos à competência legislativa privativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à iniciativa parlamentar. A espécie normativa empregada – projeto de lei complementar – também se mostra idônea.

Em relação ao conteúdo, verifica-se que o projeto insere balizas de ordem técnica e democrática – estudos de viabilidade, plebiscito e lei estadual conclusiva — tal como prescrito no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

Transcreve-se, para melhor compreensão, o teor desse dispositivo:

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.

Quanto à constitucionalidade material, cabe análise minudente a fim de dirimir eventuais dúvidas.

Em primeiro lugar, poder-se-ia questionar o fato de o projeto não tratar da criação, incorporação e fusão, limitando-se a disciplinar o desmembramento de Municípios.

A nosso ver, a Constituição não impõe que seja um único diploma a cuidar dessas matérias. Trata-se de opção legítima que se insere na esfera de discricionariedade do legislador.



No caso em tela, a opção do autor foi tratar especificamente do desmembramento, sem acarretar a criação de novo ente municipal. Entendemos adequado esse encaminhamento, afinal, a temática da criação de Municípios envolve questões muito mais complexas, em especial quando consideradas as desigualdades regionais e os expressivos impactos sobre as contas públicas.

Em segundo lugar, merece destaque a regra relativa ao prazo para que ocorra o processo de desmembramento. A Constituição determina que o desmembramento deva ocorrer dentro do período fixado em lei complementar federal.

A redação original do PLP nº 6/2024 não estabelece um período fixo a limitar a realização dos processos de desmembramento. Já o PLP nº 197/2025 (apenso), estabelece o período de dez anos para que ocorram os desmembramentos. Nossa preferência recai sobre a alternativa que fixa o período de dez anos, que favorece a consolidação e a estabilidade dos limites intermunicipais.

Quanto ao aspecto federativo, ambos os projetos se mostram adequados, uma vez que preservam a competência estadual para a condução do processo de desmembramento. Como se depreende do dispositivo constitucional, à legislação federal cabe tão somente a definição do período determinado em que devam ocorrer os desmembramentos; a previsão de consulta às populações envolvidas, na forma de plebiscito; e a definição dos requisitos mínimos dos Estudos de Viabilidade.

Não há dúvidas, portanto, quanto à adesão das proposições aos princípios e regras constitucionais.

Além de formal e materialmente constitucional, são também jurídicas, uma vez que atendem aos pressupostos de generalidade e abstração, inovam a ordem jurídica e estão em consonância com os princípios gerais do Direito.

Antes de prosseguir com a análise do mérito das proposições, entendemos conveniente, para uma melhor compreensão da questão, expor algumas das situações que têm afligido muitos Municípios brasileiros.



Em certas localidades (bairros e distritos, por exemplo), tem-se verificado que seus moradores não possuem identidade com o Município no qual essas áreas estão inseridas. Na verdade, os moradores se identificam com o Município vizinho, pois é lá onde mantêm seus laços profissionais, afetivos e até político-eleitorais. Em grande medida, a origem desse problema remonta ao século passado, quando a definição das fronteiras entre os Municípios era feita sem os recursos tecnológicos hoje disponíveis.

Uma das consequências perversas desse quadro de indefinição territorial é o reflexo na prestação de serviços públicos à população. Nessas áreas, é visível a precariedade no oferecimento dos serviços.

Uma possível solução para essa questão seria o desmembramento da área para incorporação ao Município vizinho, desde que a maioria da população dos dois Municípios se mostrasse favorável.

Ocorre que a inexistência da lei complementar federal a que se refere o § 4º do art. 18 da CF/1988 impede o desmembramento de Municípios. Esse é o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF), que fixou a seguinte tese¹:

*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.*

Outra situação que também tem se verificado é quando há uma disputa entre dois Municípios por uma determinada área. Nesse caso, é absolutamente necessário seguir o procedimento previsto na Constituição para o deslinde da controvérsia.

Estamos certos de que a melhor solução para essas questões não passa pela judicialização. Esse caminho, embora demorado e custoso, é a única alternativa disponível e, por isso, tem sido adotada em muitos casos.

Em nossa perspectiva, é essencial que o procedimento previsto na Constituição passe a ser também uma alternativa para a solução de eventuais conflitos. Cabe ao Congresso Nacional, portanto, atender ao

¹ STF – ADI nº 4.711-RS.



comando constitucional e aprovar uma legislação que fixe o período para realização dos desmembramentos e estabeleça os requisitos dos estudos de viabilidade municipal. Vale reiterar que essa omissão já dura quase trinta anos.

Passemos ao exame do mérito propriamente dito.

Em síntese, para atingir o objetivo exposto, o texto deve (1) conter a definição das etapas e dos critérios para os processos de desmembramento, evitando a fragmentação municipal; (2) definir o conteúdo mínimo dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVM); (3) organizar prazos e prever a regulamentação da atuação cooperativa entre órgãos e entidades federais e os Estados.

Em relação ao papel dos órgãos estaduais, importa ressaltar que a forma federativa da República impõe que a liderança do processo caiba ao Estado-membro. Com efeito, salvo eventual colaboração técnica da União, quando solicitada, não cabe maior protagonismo federal nessas matérias.

Nesse contexto, entendemos que à Assembleia Legislativa compete a função de deflagrar o processo de desmembramento mediante a iniciativa de proposição específica, consoante suas próprias regras regimentais. Não seria constitucionalmente apropriado que uma lei federal entrasse em minúcias sobre a forma de o Parlamento estadual dar início a esse procedimento.

Deve também caber à Assembleia a tarefa de providenciar a realização dos Estudos de Viabilidade Municipais (EVM), seja por meio de órgãos do próprio Estado que detenham competência técnica para tanto, seja pela contratação de entidades privadas. Também não seria apropriado que a legislação complementar federal disciplinasse matérias nesse nível de detalhe.

No que se refere ao conteúdo dos estudos de viabilidade, a lei deve estabelecer os requisitos mínimos, entre eles uma análise econômico-financeira e fiscal dos Municípios, na configuração resultante do desmembramento. Parece-nos evidente que o desmembramento não poderá inviabilizar nenhum dos entes municipais.



É indispensável que os estudos avaliem também o estado da infraestrutura e da prestação de serviços públicos essenciais, bem como a previsão dos impactos administrativos decorrentes da alteração territorial.

Além disso, devem abordar a identidade e o sentimento de pertencimento da população residente na área objeto do desmembramento.

Por fim, os estudos que instruirão o processo de desmembramento deverão conter, obrigatoriamente, a identificação dos limites intermunicipais, afinal, não seria razoável que a população dos dois Municípios tivesse de opinar sobre o desmembramento sem conhecer com a maior exatidão possível a área a ser desmembrada.

Outro aspecto que julgamos relevante é o momento da realização da consulta popular. Embora não seja obrigatório que ocorra concomitantemente com as eleições gerais ou municipais, é desejável que ocorra dessa forma, sobretudo em razão da economia de recursos públicos. Alertamos que, para tanto, é indispensável que o decreto legislativo convocatório do plebiscito seja aprovado com uma antecedência mínima razoável a fim de permitir a adaptação das urnas eletrônicas com a pergunta a ser respondida pelo eleitorado.

Também cabe esclarecer que o processo de desmembramento previsto na lei complementar federal não impede os trabalhos de atualização cartográfica dos limites intermunicipais que eventualmente estejam sendo conduzidos sob a coordenação dos Estados.

Em relação ao substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), vale registrar que optamos por suprimir regras restritivas que tornavam determinadas áreas não elegíveis ao desmembramento, entre elas as áreas conurbadas.

Para contemplar os pontos aqui destacados e promover os ajustes ao texto da CDU, apresentamos o substitutivo anexo. Registramos, ainda, a importante contribuição do PLP nº 197/2025 para o texto proposto.

Pelas razões expostas, manifesto meu voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos projetos de lei complementar nº 6/2024 e nº 197/2025, bem como do substitutivo da Comissão



de Desenvolvimento Urbano (CDU); e, no mérito, pela aprovação dos projetos, nos termos do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

2025-18576



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 6, DE 2024

Dispõe sobre normas gerais aplicáveis ao desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais sobre o desmembramento de parte de um Município preexistente para sua posterior incorporação a outro Município também existente.

§ 1º Em nenhuma hipótese, o desmembramento poderá resultar na criação de novo Município.

§ 2º O disposto nesta Lei não se aplica a conflitos de natureza interestadual.

§ 3º O período para o desmembramento de Municípios, a que se refere o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, será de 10 (dez) anos, a contar da data de publicação desta Lei Complementar.

Art. 2º O desmembramento de Municípios observará os seguintes requisitos e etapas:

I – a iniciativa do processo de desmembramento compete à Assembleia Legislativa do respectivo Estado, de acordo com a Constituição Estadual e regras regimentais próprias, cabendo-lhe, ainda, tomar as providências necessárias para a realização do Estudo de Viabilidade Municipal (EVM);

II – após a conclusão e ampla divulgação do Estudo de Viabilidade, a Assembleia deliberará sobre o decreto legislativo convocatório da



consulta popular às populações dos Municípios envolvidos, a ser realizada na forma de plebiscito;

III – uma vez aprovado o decreto legislativo, o Tribunal Regional Eleitoral tomará providências para a realização do plebiscito, preferencialmente na mesma data das eleições municipais ou gerais;

IV – proclamado o resultado da consulta popular pelo Tribunal Regional Eleitoral, se favorável ao desmembramento, o processo será concluído com a aprovação e publicação da lei estadual que fixará os novos limites territoriais dos Municípios.

Parágrafo único. A vontade popular será aferida de forma conjunta nos dois Municípios, constituindo-se um plebiscito único.

Art. 3º Os Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) apresentarão, no mínimo:

I – análise econômico-financeira e fiscal dos Municípios, na configuração resultante do desmembramento;

II – avaliação da infraestrutura e da prestação de serviços públicos essenciais, bem como dos impactos administrativos decorrentes da alteração territorial.

III – avaliação urbanística e social, observando, inclusive, a identidade e o sentimento de pertencimento da população residente na área afetada.

Parágrafo único. Os Estudos deverão conter a identificação atualizada e georreferenciada dos limites intermunicipais, assegurada a contiguidade dos territórios.

Art. 4º Para que a consulta popular ocorra concomitante às eleições gerais ou municipais, o decreto legislativo convocatório deverá ser aprovado com a antecedência mínima de 90 (noventa) dias da data da eleição.

Parágrafo único. Os processos de desmembramento ficarão suspensos um ano antes da realização do Censo Demográfico de 2030, podendo serem retomados após a publicação dos resultados da contagem populacional.



Art. 5º O processo de desmembramento não impede as ações de atualização de limites intermunicipais que estejam sendo conduzidas pelos governos estaduais.

Parágrafo único. O Poder Executivo federal regulamentará a participação de órgãos e entidades federais, em especial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em regime de cooperação técnica com os governos estaduais nas ações de atualização de limites intermunicipais, mediante solicitação formal.

Art. 6º A distribuição de novos valores do Fundo de Participação dos Municípios e das demais transferências constitucionais e legais decorrentes do desmembramento ocorrerá após o término do exercício financeiro seguinte ao da aprovação da lei estadual que fixar os novos limites intermunicipais.

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

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

2025-18576

