



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR
N.º 6-C, DE 2024
(Do Sr. Rafael Simoes)**

Disciplina o processo de desmembramento simplificado de Municípios com o fim exclusivo de solucionar conflitos territoriais; tendo parecer da Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, pela aprovação (relator: DEP. DANIEL AGROBOM); da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. HILDO ROCHA); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste e do de nº 197/25, apensado, na forma do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano, com subemenda substitutiva (relator: DEP. HILDO ROCHA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL;

DESENVOLVIMENTO URBANO E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Desenvolvimento Urbano:

- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão

IV - Projeto apensado: 197/25

V - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Subemenda oferecida pelo relator
- Parecer da Comissão
- Subemenda adotada pela Comissão

- 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





CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

**LEI Nº 9.709, DE 18 DE
NOVEMBRO DE 1998.**

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:199811-18:9709>

COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

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 DANIEL AGROBOM

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 PLP 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”*.

Proposição sujeita à apreciação do Plenário, onde será aberto prazo para a apresentação de emendas, e tramitando em regime de prioridade, foi ela distribuída às Comissões de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CINDRE), de Desenvolvimento Urbano (CDU) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

Os conflitos de limites municipais no Brasil são mais sérios do que se pensa e mais comuns do que se imagina. O nobre autor da proposição forneceu um breve histórico do que ocorreu no Brasil após o advento da atual Constituição Federal: uma veloz onda emancipatória, que rapidamente elevou o número de municípios brasileiros de cerca de 4 mil para mais de 5,5 mil, nos primeiros anos após 1988. Tais municípios, na maioria das vezes, detinham – e, em grande parte, ainda detêm – escassa condição econômica de se sustentarem, sobrevivendo, basicamente, às custas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Para corrigir essa distorção, tremendamente onerosa aos cofres públicos, adveio a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que passou a exigir, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios: 1º) lei estadual; 2º) lei complementar federal determinando o período dessa lei estadual, anterior a esta; 3º) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos; e 4º) estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Foi o que bastou para praticamente fechar essa torneira emancipatória.

Atualmente, a criação de municípios e a modificação de limites territoriais estão condicionadas à manifestação do Congresso Nacional, que, por meio de lei complementar, deverá fixar o período das emancipações políticas e das mudanças dos limites intermunicipais, entre outras disposições. Entretanto, transcorridos 28 anos da edição da mencionada emenda constitucional, o Legislativo da União ainda não aprovou a norma complementar de que se cogita, embora exista projeto em tramitação no Congresso Nacional. Essa demora na edição da lei tem dificultado a instituição de novos municípios e a modificação de limites intermunicipais, não obstante os problemas enfrentados por algumas municipalidades.

Assim, se, por um lado, a EC 15/1996 teve a virtude de frear a sanha emancipatória municipal, por outro lado ela também retirou a possibilidade de solucionar conflitos de limites territoriais municipais, uma vez



que o Supremo Tribunal Federal (STF) vem entendendo que, mesmo para solucionar conflitos de fronteiras municipais, sem a criação de novos municípios, trata-se de desmembramento, e sem a existência da lei complementar federal nada pode ser feito.

Desta forma, o PLP nº 6/2024 objetiva, por meio desse processo de desmembramento simplificado, resolver conflitos de limites municipais – que, muitas vezes, não representam disputas de fato, mas uma tentativa de solucionar essas discrepâncias de limites territoriais, com vista a uma prestação de serviços mais adequada à população dessas localidades. É o caso, por exemplo – e eles existem às dezenas no Brasil atual –, daqueles povoados ou distritos situados muito distantes da sede municipal, mas próximos o bastante da cidade do município contíguo, que acaba funcionando como um centro de oferta de produtos e serviços para eles, assim como o daqueles sem nenhuma identidade cultural com o município a que pertencem.

O mais relevante desta futura lei complementar, porém, é que os “ajustes territoriais” por ela permitidos não representarão um aumento de despesas, como aquelas que resultariam no caso de criação de um novo município. O texto, mesmo, deixa expresso que “em nenhuma hipótese, o procedimento simplificado de desmembramento de municípios poderá resultar na criação de uma nova entidade municipal” (art. 3º, § 2º). Além disso, esta lei complementar promoverá segurança jurídica para as questões de conflitos territoriais entre municípios, que têm entulhado nosso Judiciário com dezenas de ações, com idas e vindas das decisões, para um e para outro lado¹.

Assim, reconhecendo que, no âmbito da Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CINDRE), a iniciativa contribuirá, e muito, para os fins deste colegiado, e parabenizando seu ilustre autor, sou pela **aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 6, de 2024**.

¹ Ver, entre outros: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54371117>; https://www.google.com/search?q=conflitos+de+limites+municipais&rlz=1C1GCEU_pt-https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2015/02/QUESTAO_LIMITES_MUNICIPAIS_CEARA.pdf;BRBR1056BR1056&oq=conflitos+de+limites+municipais&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAMQIRigAdIBCTc5MjZqMGoxNagCCLACAQ&sourceid=chrome&ie=UTF-8#vhid=zephyrhttps://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/19313/1/Disserta%25C3%25A7%25C3%25A3o_Rita%2520Luquini.pdf&vssid=collectionitem-web-desktophttps://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/19313/1/Disserta%25C3%25A7%25C3%25A3o_Rita%2520Luquini.pdf. Acesso em: 11/04/2025.



Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado DANIEL AGROBOM
Relator

2024-4511

Apresentação: 23/04/2024 19:44:34.640 - CINDRE
PRL 1 CINDRE => PLP 6/2024

PRL n.1





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 6, DE 2024

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, opinou pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 6/2024, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Daniel Agrobom.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

José Rocha - Presidente, Átila Lins - Vice-Presidente, Carlos Veras, Dr. Remy Soares, Félix Mendonça Júnior, Gilson Daniel, João Maia, Murillo Gouvea, Paulo Guedes, Pedro Campos, Antônio Doido, Carlos Henrique Gaguim, Daniel Agrobom, Dorinaldo Malafaia, Henderson Pinto, Padre João, Pedro Lucas Fernandes e Saullo Vianna.

Sala da Comissão, em 8 de maio de 2024.

Deputado JOSÉ ROCHA
Presidente

Apresentação: 08/05/2024 17:27:31.583 - CINDRE
PAR 1 CINDRE => PLP 6/2024

PAR n.1



* C D 2 4 2 9 5 0 9 8 8 1 0 0 *

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 cotidiana 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



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 discontinuidades 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





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 6, DE 2024

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, opinou pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 6/2024, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Hildo Rocha.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Yury do Paredão - Presidente, Antônio Doido, Joseildo Ramos, Lêda Borges, Luiza Erundina, Natália Bonavides, Saulo Pedroso, Toninho Wandscheer, Cobalchini, Cristiane Lopes, Dorinaldo Malafaia, Fernando Monteiro, Guilherme Boulos, Hildo Rocha, Icaro de Valmir, Jilmar Tatto, Max Lemos e Rafael Simoes.

Sala da Comissão, em 28 de maio de 2025.

Deputado YURY DO PAREDÃO
Presidente



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO ADOTADO 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 discontinuidades 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 28 de maio de 2025.

Deputado **YURY DO PAREDÃO**
Presidente



PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

N.º 197, DE 2025

(Da Sra. Delegada Katarina)

Dispõe sobre normas gerais para a redefinição de limites municipais em áreas urbanas consolidadas, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PLP-6/2024.



CÂMARA DOS DEPUTADOS TERCEIRA SECRETARIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº _____, DE 2025 (Da Srª Deleghada Katarina)

Dispõe sobre normas gerais para a redefinição de limites municipais em áreas urbanas consolidadas, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre normas gerais relativas à redefinição de limites territoriais entre Municípios, quando envolver áreas urbanas consolidadas, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

Parágrafo Único - O prazo referido no § 4º do art. 18 da Constituição Federal será de 10 (dez) anos, contado da data de publicação desta Lei Complementar.

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se área urbana consolidada aquela contínua e contígua à malha urbana, caracterizada por ocupação predominante de caráter residencial, comercial, industrial ou de serviços, dotada de infraestrutura básica e serviços públicos essenciais.

Art. 3º A redefinição de limites municipais que envolva áreas urbanas consolidadas deverá observar, além dos requisitos previstos no art. 18, § 4º da Constituição Federal:

- I – a preservação da identidade cultural e comunitária da população local;
- II – a continuidade administrativa e a adequada prestação de serviços públicos;
- III – a observância da função social do território e do direito à cidade;





CÂMARA DOS DEPUTADOS TERCEIRA SECRETARIA

IV – o respeito ao pacto federativo e à autonomia dos entes envolvidos.

Art. 4º A lei estadual que tratar da redefinição de limites municipais em áreas urbanas consolidadas deverá estar instruída por:

I – estudos técnicos de viabilidade administrativa, econômica, urbanística e social;

II – estimativa do impacto financeiro e da redistribuição das receitas públicas entre os Municípios envolvidos;

III – plano de compensação administrativa e tributária, quando constatado desequilíbrio significativo;

IV – consulta popular às populações diretamente interessadas, realizada por plebiscito ou outros instrumentos de participação previstos em regulamento.

Art. 5º Os estudos técnicos previstos no art. 4º desta Lei Complementar deverão ser previamente divulgados em meios oficiais e disponibilizados para consulta pública, no prazo mínimo de 90 (noventa) dias antes da realização da consulta popular.

Art. 6º A redefinição de limites municipais será precedida de parecer do Tribunal de Contas do respectivo Estado, que se manifestará sobre a adequação dos estudos técnicos, do plano de compensação e do impacto orçamentário.

Art. 7º O Poder Executivo federal poderá, mediante regulamento, prestar apoio técnico e metodológico aos Estados e Municípios na elaboração dos estudos previstos nesta Lei Complementar.

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

JUSTIFICAÇÃO





CÂMARA DOS DEPUTADOS TERCEIRA SECRETARIA

A presente proposição busca suprir relevante lacuna jurídica: a ausência da Lei Complementar prevista no § 4º do art. 18 da Constituição Federal, necessária para viabilizar a redefinição de limites municipais em áreas urbanas já consolidadas.

Em diversas regiões do País, comunidades inteiras vivem em situação de incerteza quanto ao município ao qual pertencem. Essa indefinição compromete a adequada prestação de serviços públicos, dificulta a arrecadação tributária, gera disputas administrativas e judiciais e fragiliza o sentimento de pertencimento da população local. Casos cotidianos, como ruas em que um lado pertence a um município e o outro a outro ente federativo, ilustram a gravidade do problema.

Levantamentos de órgãos técnicos, como o IBGE e Tribunais Regionais Eleitorais, apontam a existência de dezenas de áreas urbanas brasileiras em disputa, situação que afeta diretamente a distribuição de receitas do FPM, do ICMS e do ISS, produzindo distorções econômicas e insegurança para gestores e cidadãos.

A proposição não trata de casos específicos, mas estabelece parâmetros claros, uniformes e estáveis, orientados pelos seguintes princípios constitucionais e urbanísticos:

- Direito à cidade, garantindo que o espaço urbano seja organizado, inclusivo e sustentável;
- Função social do território, assegurando uso racional e adequado do solo urbano;
- Continuidade administrativa, evitando que políticas públicas sejam desarticuladas por indefinições territoriais;
- Identidade cultural e comunitária, preservando vínculos históricos da população;
- Organização federativa, reforçando a autonomia municipal sem fragilizar o pacto federativo.





CÂMARA DOS DEPUTADOS TERCEIRA SECRETARIA

O prazo de 10 (dez) anos fixado pela proposição confere previsibilidade e segurança jurídica, permitindo que Estados e Municípios promovam os estudos técnicos, as consultas populares e os eventuais planos de compensação de forma gradual, sem sobressaltos financeiros ou administrativos.

Dessa forma, a proposta possibilita que disputas de limites territoriais não mais dependam apenas de longas batalhas judiciais ou de soluções casuísticas, mas passem a seguir rito constitucionalmente previsto, com base em critérios técnicos, participação popular e mecanismos de compensação equitativos.

Trata-se, portanto, de avanço institucional relevante, que assegura segurança jurídica, pacificação federativa e maior proteção às comunidades locais, que devem estar no centro das decisões públicas.

Nessas condições, submeto a presente proposição à apreciação desta Casa, convicta de que sua aprovação trará benefícios concretos à governança municipal e ao fortalecimento do pacto federativo.

Sala das Sessões, em 22 de setembro de 2025.

Deputada Delegada Katarina
PSD/SE





CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

CONSTITUIÇÃO DE 1988

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-19885-outubro-1988-322142-normapl.html>

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 substitutivo da CDU, apresentamos uma subemenda ao texto daquele colegiado. 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

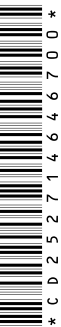


complementar nº 6/2024 e nº 197/2025, bem como do substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU); e, no mérito, pela aprovação dos projetos de lei complementar nº 6/2024 e nº 197/2025, na forma do substitutivo da CDU, com a subemenda substitutiva anexa.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

2025-18576



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO 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 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 concomitantemente 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 ser 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





Câmara dos Deputados

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 6, DE 2024

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 6/2024 e do Projeto de Lei Complementar nº 197/2025, apensado, na forma do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano, com subemenda substitutiva, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Hildo Rocha.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Paulo Azi - Presidente, Alfredo Gaspar, Aluisio Mendes, Bia Kicis, Carlos Jordy, Cezinha de Madureira, Coronel Assis, Daiana Santos, Daniel Freitas, Defensor Stélio Dener, Delegado Éder Mauro, Delegado Fabio Costa, Domingos Neto, Dr. Jaziel, Eunício Oliveira, Félix Mendonça Júnior, Fernanda Pessoa, Fernando Rodolfo, Gisela Simona, Helder Salomão, José Guimarães, José Rocha, Lucas Redecker, Marcelo Crivella, Marcos Pollon, Maria Arraes, Maria do Rosário, Marreca Filho, Mersinho Lucena, Nicoletti, Olival Marques, Orlando Silva, Pastor Eurico, Patrus Ananias, Pedro Campos, Pompeo de Mattos, Renilce Nicodemos, Ricardo Ayres, Roberto Duarte, Rubens Pereira Júnior, Waldemar Oliveira, Zé Trovão, Ana Paula Lima, Cabo Gilberto Silva, Capitão Alden, Capitão Augusto, Chris Tonietto, Clodoaldo Magalhães, Coronel Fernanda, Delegado Paulo Bilynskyj, Erika Hilton, Fausto Pinato, Hildo Rocha, Hugo Leal, José Medeiros, Lafayette de Andrada, Laura Carneiro, Luiz Carlos Motta, Luiz Gastão, Marangoni, Neto Carletto, Professora Luciene Cavalcante, Rodrigo Rollemberg, Rosângela Moro, Argento Portugal, Silvia Cristina, Tabata Amaral e Toninho Wandscheer.



Sala da Comissão, em 11 de novembro de 2025.

Deputado PAULO AZI
Presidente

Apresentação: 11/11/2025 18:28:21.310 - CCJC
PAR 1 CCJC => PLP 6/2024
DAD n 1





**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**SUBEMENDA SUBSTITUTIVA ADOTADA PELA CCJC
AO SUBSTITUTIVO DA CDU
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.

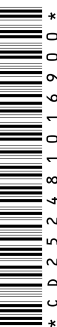
§ 3º O período para o desmembramento de Municípios, a que se refere o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, será de 10 (dez) anos, a contar da data de publicação desta Lei Complementar.

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 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;





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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 concomitantemente 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 ser 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





**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

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 11 de novembro de 2025.

Deputado PAULO AZI
Presidente

Apresentação: 11/11/2025 18:29:20.867 - CCJC
SBE-A 1 CCJC => SBT-A 1 CDU => PLP 6/2024

SBE-A n.1



* C D 2 5 2 4 8 1 0 1 6 9 0 0 *