



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

PARECER Nº 43, DE 2026-PLEN/SF

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 6, de 2024, do Deputado Rafael Simões, que *dispõe sobre normas gerais aplicáveis ao desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Complementar nº 6, de 2024, aprovado pela Câmara dos Deputados, que “disciplina o processo de desmembramento simplificado de Municípios com o fim exclusivo de solucionar conflitos territoriais”.

A matéria buscar regulamentar, em parte, o disposto na parte final do § 4º do art. 18 da Constituição, pelo qual “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”.

Na espécie, o PLP nº 6, de 2024, destina-se apenas a regulamentar a hipótese constitucional de desmembramento dos municípios, entendido o desmembramento como o processo de divisão territorial desses entes no qual parte do território de um município existente, o município originário, é desanexada para ser incorporada a outro município limítrofe.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

SF/26188.75568-10

Consoante o art. 1º da proposição, a nova lei complementar “estabelece normas gerais sobre o desmembramento de parte de um Município preexistente para sua posterior incorporação a outro município também existente”.

Pelo § 1º do art. 1º, “em nenhuma hipótese, o desmembramento poderá resultar na criação de novo Município”. E, pelo § 2º do mesmo art. 1º, “o disposto nesta Lei Complementar não se aplica a conflitos de natureza interestadual”.

Em cumprimento à norma constitucional objeto de regulação, o § 3º do art. 1º determina que “o período para o desmembramento de Municípios, de que trata o § 4º do art. 18 da Constituição, será de 15 (quinze) anos, contados da data da publicação desta Lei Complementar”.

O art. 2º do PLP nº 6, de 2024, estabelece os quatro requisitos para o desmembramento de municípios, nesses termos:

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 EVM, 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, o processo será concluído com a aprovação de projeto de lei e publicação da lei estadual que fixará os novos limites territoriais dos Municípios, caso o resultado seja favorável ao desmembramento.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O parágrafo único do art. 2º determina que a vontade popular será aferida de forma conjunta nos 2 (dois) Municípios, constituindo-se por meio de plebiscito único.

Os Estudos de Viabilidade Municipais (EVMs), referidos no inciso I do art. 2º apresentarão, no mínimo, os seguintes itens, conforme o art. 3º do Projeto:

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, observados, inclusive, a identidade e o sentimento de pertencimento da população residente na área afetada.

Esses estudos deverão conter a identificação atualizada e georreferenciada dos limites intermunicipais, assegurada a contiguidade dos territórios, conforme o parágrafo único do art. 3º do PLP.

Para que a consulta popular, mediante o plebiscito, 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, diz o *caput* do art. 4º, enquanto o seu parágrafo único determina que o processo de desmembramento ficará suspenso um ano antes da realização do Censo Demográfico de 2030 e poderá ser retomado após a publicação dos resultados da contagem populacional.

O processo de desmembramento de que trata a vindoura Lei não impede ações de atualização de limites interestaduais que estejam sendo conduzidas pelos governos estaduais, segundo o art. 5º, *caput*, enquanto o seu parágrafo único estabelece que “o Poder Executivo Federal, mediante solicitação formal, regulamentará a participação de órgãos e entidades federais, em especial a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE,





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

SF/26188.75568-10

em regime de cooperação técnica com os governos estaduais nas ações de atualização dos limites intermunicipais”.

Finalmente, o art. 7º reduz o prazo de 90 dias de anterioridade para a aprovação do decreto legislativo convocatório da consulta popular, de forma excepcional, neste ano de 2026, para 60 (sessenta) dias, enquanto o art. 8º traz a cláusula de vigência da nova Lei, que será a data de sua publicação.

O Deputado federal Rafael Simões, autor da iniciativa na Câmara dos Deputados, argumenta, na sua justificção, após sintético relato histórico do tratamento constitucional da matéria, que, “após quase três décadas da promulgação da referida Emenda Constitucional [a EC nº 15, de 1996], 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”.

Reconhece, a seguir, que “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”.

A justificção do PLP 6, de 2024, faz o registro do fato de que o Congresso Nacional chegou até mesmo a promulgar uma Emenda à Constituição (EC nº 58, de 2008) para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Trata-se, efetivamente, da Emenda Constitucional nº 57. Por ela, foi acrescentado um artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) nos seguintes termos:

Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

Entende o autor da matéria que, com razão, a inexistência da referida lei complementar acabou por gerar efeitos colaterais negativos em





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

SF/26188.75568-10

outras situações que não a criação de novas entidades municipais. Ele se refere especificamente à solução de conflitos territoriais entre Municípios. E resume:

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), 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.

A substantiva justificação do PLP nº 6, de 2024, conclui nesses termos:

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.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

SF/26188.75568-10

A matéria foi distribuída, na Câmara dos Deputados, para exame de mérito, às comissões de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CINDRE) e de Desenvolvimento Urbano (CDU). A primeira se manifestou favorável ao projeto, sem alterações, e a segunda nos mesmos termos, com substitutivo.

O Substitutivo da CDU acrescentou dispositivos que fixam regras para a caracterização das áreas elegíveis ao desmembramento, como informa o parecer aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado federal Hildo Rocha. E, 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.

Foi apensado ao PLP nº 6, de 2024, para tramitar em conjunto, o Projeto de Lei Complementar nº 197, de 2025, de autoria da Deputada federal Delegada Katarina, por versar sobre o mesmo assunto.

O parecer aprovado pela CCJC adotou os termos do Substitutivo da CDU, com subemenda substitutiva. Em Plenário foi aprovada a matéria, com a adoção de duas emendas, ambas acolhidas na forma da Subemenda Substitutiva Global. Aprovada a redação final, a matéria foi encaminhada ao Senado Federal no último dia 19 de março deste ano de 2026.

No Senado Federal o Projeto de Lei Complementar nº 6, de 2024, nos termos como aprovado pela Câmara dos Deputados, foi objeto de requerimento de urgência (nº 217, de 2026), apresentados pelos líderes partidários.

Em Plenário, foi apresentada a Emenda nº1, de autoria do Senador Jaime Bagatolli, que propõe nova redação ao §1º do art. 1º do Projeto, para determinar que, “o desmembramento de que trata esta Lei, quando destinado à incorporação a Município preexistente, não poderá resultar na criação de novo Município, não se aplicando essa vedação às hipóteses de criação de Município por legislação complementar específica, nos termos do §4º do art. 18 da





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Constituição.” Argumenta o eminente colega que, embora a delimitação do escopo do Projeto seja necessária, a norma gera preocupação quanto à interpretação mais larga do seu texto.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

O Projeto de Lei Complementar nº 6, de 2024, em síntese, estabelece normas para o desmembramento de parte de um Município para incorporação a outro, preexistente.

Como assinala o parecer aprovado pela CCJC da Câmara dos Deputados, “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”.

Ressalta, nesse parecer, cujos termos nos parecem adequados, o reconhecimento da constitucionalidade formal da matéria, seja por tratar de matéria relativa à competência constitucional privativa da União, portanto, às atribuições do Congresso Nacional, seja à iniciativa parlamentar. A espécie normativa adotada, um projeto de lei complementar, revela-se idônea, e atende ao que determina o § 4º do art. 18 da Constituição.

Como determina o Texto Constitucional, o PLP nº 6, de 2024, estabelece os critérios e as balizas de ordem técnica e política, como prescreve o citado § 4º do art. 18, quais sejam, os estudos de viabilidade municipal, a realização da consulta plebiscitária e a lei estadual conclusiva.

A questão constitucional que poderia ser suscitada para o debate, em face da matéria, consiste em verificar se a lei complementar exigida pela norma constitucional que aqui se regulamenta, o § 4º do art. 18, CF, deve necessariamente tratar de todos os procedimentos a que se refere, ou seja, a criação, a incorporação e a fusão, além do desmembramento.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

SF/26188.75568-10

Compartilhamos do entendimento de que não há, na Constituição, nenhuma imposição no sentido de que seja um único diploma a cuidar dessas matérias, por se tratar de uma opção político-legislativa legítima, que se insere na esfera de discricionariedade do legislador.

Apenas acrescentaria ao entendimento adotado pela Câmara dos Deputados a declaração, que entendemos necessária, de que aqui não se cuida apenas do desmembramento de uma área, uma parte ou um distrito de um município. Autoriza-se também, até pelo fato de se vedar a criação de novo ente municipal, nesse período, a incorporação desse distrito municipal ou área desmembrada a um município preexistente. Esse entendimento decorre logicamente do contexto normativo a que a matéria se refere, o que prescinde, a nosso juízo, de emenda substantiva para declará-lo.

Espelhamos, por tudo isso, igualmente, o entendimento adotado pela Câmara dos Deputados no sentido da constitucionalidade formal e material do PLP, assim como o atendimento aos requisitos de juridicidade, como abstração e generalidade, inovação da ordem jurídica e harmonia com os princípios gerais do Direito.

Quanto ao mérito, seguimos o amplo entendimento no sentido de que a matéria deve ser enfrentada mediante a aprovação, pelo Congresso Nacional, de projeto de lei complementar que trate dos temas a que o § 4º do art. 18 da Constituição, assim como o exige, apropriadamente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Quanto à disciplina detalhada da matéria, compreendemos que a melhor aplicação ao tema do princípio federativo aconselha que esta seja uma atribuição endereçada à respectiva Assembleia Legislativa do estado em que se encontram os dois entes municipais envolvidos.

Cabe notar, finalmente, que, tal como determina o art. 1º, em seu *caput*, o PLP nº 6, de 2024, não trata apenas de desmembramento, mas também de incorporação, que resulta um fato inescapável, até pelo fato de se vedar, de





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

SF/26188.75568-10

forma expressa, no § 1º do art. 1º, que, “em nenhuma hipótese, o desmembramento poderá resultar na criação de novo Município”.

Concluimos que essa imprecisão pode ser sanada por duas emendas de redação. A primeira, para alterar a ementa da matéria, de forma a precisar que a nova Lei Complementar tratará do desmembramento de parte de um Município para incorporar-se a outro, limítrofe.

A segunda, na mesma linha da Emenda nº 1, de autoria do Senador Jaime Bagattoli, a qual acolhemos parcialmente, para deixar claro que a vedação de criação de novos municípios restringe-se aos termos da lei que, como dito, trata apenas da hipótese de desmembramento para incorporação em município já existente. Isso porque permanece em aberto a possibilidade de disciplina legislativa sobre os demais institutos previstos no § 4º do art. 18 da Constituição: seja a criação de novo município ou a fusão entre municípios, matérias não tratadas pelo Projeto que ora apreciamos.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 6, de 2024, e votamos, quanto ao mérito, por sua aprovação, adotadas uma emenda de redação e acolhida, parcialmente, a Emenda nº 1, de Plenário, na forma da subemenda de redação, nos seguintes termos:

EMENDA PLEN Nº 2 (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei Complementar nº 6, de 2024, a seguinte redação:

“Dispõe sobre normas gerais aplicáveis ao desmembramento de parte de um Município para incorporação a outro, limítrofe, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal”





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

SF/26188.75568-10

SUBEMENDA A EMENDA Nº 1-PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao § 1º do art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 6, de 2024, a seguinte redação:

“§ 1º Em nenhuma hipótese, o desmembramento, quando realizado nos termos desta lei, poderá resultar na criação de novo Município.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

Gabinete do Senador Alessandro Vieira | Senado Federal – Anexo II – Ala Afonso Arinos –
Gabinete 8

CEP 70165-900 | Brasília-DF | Telefone: +55 (61) 3303-9011 / 3303-9014

Assinado eletronicamente, por Sen. Alessandro Vieira

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2750803661>

