PARECER Nº 854, DE 2025, DA COMISSÃO DE ASSUNTOS METROPOLITANOS E MUNICIPAIS, SOBRE O PROCESSO Nº 6207, DE 1999

I. DO RELATÓRIO

O Processo nº 06207/1999, que Requer a formação de processo para a Emancipação de Cardeal, no qual pertence ao município de Elias Fausto, cerca de 10 km de Indaiatuba. Na propositura, consta abaixo assinado de cidadãos residentes no Município em questão.

O processo foi encaminhado a esta Comissão em 22 de março de 2024, para receber, tomar conhecimento e apreciar a matéria, uma vez que o artigo 31, II, do Regimento Interno, estabelece que às comissões permanentes compete dar parecer sobre proposições referentes aos assuntos de sua especialização.

Considerando o contexto fático exposto neste relatório, passa-se, nos termos do artigo 71, §1º, item 2, do Regimento Interno, à fundamentação do presente voto.

II. DO VOTO

Na presente oportunidade, o **PROCESSO LEGISLATIVO Nº. 06207/1999 - RG nº 002472/1996 foi distribuído a este Deputado, Ricardo Madalena**, cabendo, na qualidade de Relator, apreciá-lo quanto aos aspectos definidos no artigo 31, § 6º, item 1 do Regimento Interno, tendo em vista que todo processo/projeto que envolva a criação, fusão ou desmembramento de Município acarreta alteração na divisão territorial e administrativa do Estado.

Ao fazê-lo, verificou-se que o processo encontra alguns entraves de ordem jurídica e técnica, em que pese a nobre intenção dos interessados em **emancipar a região, ou melhor, em desmembrar a região do Distrito de Cardeal do Município de Elias Fausto**, nos termos do art. 18, § 4º da Constituição Federal.

O referido dispositivo constitucional, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, consigna:

Artigo *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.

Dessa forma, depreende-se que, para realizar o intento municipal, é necessário cumprir com os seguintes requisitos constitucionais: 1º) aprovação de lei complementar federal com fixação do período no qual será autorizada a criação e alteração de municípios; 2º) edição de lei que verse sobre os Estudos de Viabilidade Municipal; 3º) publicação de lei estadual autorizativa; e 4º) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações das cidades envolvidas.

Todavia, o primeiro e o segundo requisitos ainda não foram cumpridos, uma vez que, no momento deste voto, não há normas federais disciplinando o comando do constituinte derivado. Em outras palavras, **o ordenamento jurídico ainda padece de legislação federal dispondo sobre a fixação do período no qual será autorizada a criação e alteração de municípios e os Estudos de Viabilidade Municipal**.

A própria cautela jurídica aconselha observar, inicialmente, os debates travados em sede federal, a fim de que a proposta legislativa estadual seja integrativa e harmoniosa se comparada com o restante do ordenamento jurídico, visando conferir sistematicidade ao conjunto de leis que devem disciplinar o artigo 18, §4º, da Carta Magna.

É de se ressaltar que, por duas oportunidades, legislações que tramitaram no Congresso Nacional, regulamentando o referido parágrafo, foram vetadas integralmente pelo Poder Executivo (Projeto de Lei Complementar nº 416/08 e Projeto de Lei Complementar nº 397/14), notadamente pelo impacto jurídico-orçamentário que possuíam, fato que denota a importância de um debate amplo, atualizado e juridicamente respaldado, para que os Municípios e Estados não produzam leis açodadamente.

Cumpre-nos observar que, não obstante dotado de autonomia e capacidade própria de legislar, o Estado-membro deve almejar sempre uma atuação cooperativa com os demais entes da federação, tendo em vista o equilíbrio pactuado no Federalismo brasileiro e o bem-estar do cidadão, tal como preceitua o artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal.

Veja que, se a própria Carta Magna estatui uma sequência lógica para que o seu artigo 18, §4º alcance eficácia plena, carece de razoabilidade subverter a ordem constitucional para que uma municipalidade seja estruturada e criada sem se balizar pelas regras a serem dispostas tanto pela União quanto pela Unidade Federativa.

Seguindo esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional leis estaduais que versem sobre a matéria. Vale reproduzir o teor da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.711/2021-RS e o acórdão proferido:

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.*

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em julgar procedente o pedido formulado na ação direta e declarar: (i) a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 13.587/2010; e (ii) e a não recepção das Leis Complementares nº 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990, todas do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese de julgamento: "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" (Brasília, 27 de agosto a 03 de setembro de 2021. Ministro Luís Roberto Barroso - Relator)

Valendo-se disso, sob o ponto de vista jurídico, **a matéria encontra obstáculos para que, no mérito, o processo embase um projeto de lei estadual que promova a instituição de um novo município, levando inevitavelmente a sua**

inconstitucionalidade e, consequentemente, trazendo insegurança jurídica para todos os interessados no pleito.

Ademais, observa-se que há, hodiernamente, um extenso lapso temporal entre o pleito e o atual voto. **Decorridos 28 anos, a região e o Município passaram por uma série de mudanças demográficas, econômicas, sociais e políticas. Por essa razão, os dados constantes do processo encontram-se desatualizados.**

A própria lei estadual, ainda a ser elaborada no Estado de São Paulo, deve elencar os parâmetros a serem seguidos para a realização dos Estudos de Viabilidade Municipal, com fito de preservar, adequadamente, os aspectos da contemporaneidade e do interesse social e populacional presentes na localidade. Não se mostra correto aceitar que avaliações realizadas há décadas ainda estejam vigentes, diante de tantas mudanças pelas quais a sociedade brasileira passou desde o advento da globalização, da informatização dos meios de comunicação e do crescimento econômico observado no Estado de São Paulo ao longo desse período.

Soma-se a isso a influência do aspecto geográfico para a definição de novas localidades e a alteração espacial do território, especialmente se considerarmos as formas de locomoção humana que impactam diferentes polos regionais, microrregiões e regiões metropolitanas, entre elas, migração sazonal e migração pendular, bem como fenômenos que ditam o funcionamento do espaço urbano paulista e, em grande escala, brasileiro, tais como conurbação, formação de áreas de entorno, cidades-satélites, etc.

Com base nisso, sob o ponto de vista técnico, a matéria também encontra impedimentos, posto que seria necessário a atualização das informações para instruir eventuais estudos de viabilidade.

No que compete avaliar a elaboração de lei estadual para, no período delimitado por lei complementar federal, estabelecer regras para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, é notável destacar que o projeto mais recente, o PLC nº 14/2011, foi proposto há mais de 10 anos e encontra grande similaridade com as legislações tidas por inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Noutro giro, a atuação conjunta dos membros desta Comissão de mérito, em um esforço colaborativo e consensual para produzir uma norma adequada e satisfatória para a população paulista, angariaria legitimo apoio das municipalidades, ao mesmo tempo que seria sensível a todas as questões aqui expostas. **A leitura do artigo 136, caput e §1º combinada com a do artigo 146, II, todos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, consigna a autorização para que a Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais - CAMM, apresente um projeto de lei que verse sobre a matéria aqui analisada**.

Uma vez que se trata da comissão de mérito, a própria Resolução nº 576 de 1970, que estabelece as regras de funcionamento interno desta Casa Legislativa, coloca à disposição mecanismos que auxiliem na elaboração legislativa dos seus órgãos colegiados, tal como se depreende do seu artigo 31, III c/c artigo 240.

Diante dos argumentos colacionados, visando uma atuação coerente e homogênea dos membros desta Comissão, a fim de que processos que tramitam há mais de 3 legislaturas, no mínimo, possam ser arquivados, mediante parecer contrário, assim como se possa proceder à elaboração de uma legislação atualizada e condizente com o que estabelece a Constituição Federal e a jurisprudência da Suprema Corte, **pugnamos pela rejeição do presente processo, nos termos dos artigos 52, caput e 183, §1º, ambos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**.

Ante todo o exposto, naquilo que nos compete analisar, não há outro caminho que não seja pelo **voto contrário à continuidade da tramitação do presente Processo Legislativo com o seu consequente arquivamento**.

É o nosso parecer, s.m.j.

Ricardo Madalena – Relator

APROVADO COMO PARECER O VOTO DO DEPUTADO RICARDO MADALENA, PROPONDO ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 27/8/2025.

Ana Carolina Serra – Presidente

Tenente Coimbra	Favorável ao voto do relator
Ana Perugini	Favorável ao voto do relator
Dr. Jorge do Carmo	Favorável ao voto do relator
Beth Sahão	Favorável ao voto do relator
Ana Carolina Serra	Favorável ao voto do relator
Jorge Wilson Xerife do Consumidor	Favorável ao voto do relator
Dr. Eduardo Nóbrega	Favorável ao voto do relator
Marcio Nakashima	Favorável ao voto do relator