



PARECER Nº 1617, DE 2025, DA COMISSÃO DE ASSUNTOS METROPOLITANOS E MUNICIPAIS, SOBRE O PROCESSO Nº 6195, DE 1999

I. RELATÓRIO

O Processo nº 6195, de 1999, dispõe sobre a alteração de divisas entre os municípios de Diadema e São Paulo. Nos autos, constam manifestações de entidades da sociedade civil, seguidas de abaixo-assinados de cidadãos residentes no bairro em questão.

O processo foi encaminhado a esta Comissão em 17/05/1994 para análise, conforme o artigo 31, II, do Regimento Interno, que determina a competência das comissões permanentes para emitir parecer sobre proposições relacionadas às suas áreas de especialização.

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

II. VOTO

Na presente análise, o processo foi distribuído a este Deputado. Em minha função de Relator, cabe-me avaliá-lo segundo os critérios do artigo 31, § 6º, do Regimento Interno, uma vez que a criação, fusão ou desmembramento de um Município implica em alteração da divisão territorial e administrativa do Estado.

Após a avaliação, identifiquei obstáculos jurídicos e técnicos, apesar da nobre intenção dos interessados em alteração de divisas entre os municípios de Diadema e São Paulo, conforme o art. 18, § 4º da Constituição Federal.

Este dispositivo constitucional, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, estabelece que:

Artigo 18. (...)

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, serão feitos 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.

Para a emancipação, é necessário cumprir os seguintes requisitos constitucionais: 1º) aprovação de uma lei complementar federal que defina o período para a criação e alteração de municípios; 2º) a edição de uma lei sobre os Estudos de Viabilidade Municipal; 3º) a publicação de uma lei estadual de autorização; e 4º) a realização de um plebiscito prévio com a população das cidades envolvidas.

No entanto, os dois primeiros requisitos ainda não foram cumpridos. No momento deste voto, não existem normas federais que regulamentem o que foi determinado pela Constituição. Em outras palavras, o ordenamento jurídico ainda carece de legislação federal que defina o período para a criação e alteração de municípios e os critérios dos Estudos de Viabilidade Municipal.

A cautela jurídica sugere que os debates federais sejam observados primeiro, para que a proposta legislativa estadual seja consistente e harmoniosa com o restante do ordenamento jurídico, conferindo sistematicidade ao conjunto de leis que regulamentam o artigo 18, §4º da Carta Magna.

Vale ressaltar que, em duas ocasiões, projetos de lei no Congresso Nacional que buscavam regulamentar o parágrafo foram vetados integralmente pelo Poder Executivo (Projeto de Lei Complementar nº 416/08 e Projeto de Lei Complementar nº 397/14). Esses vetos, notadamente por conta do impacto jurídico-orçamentário, reforçam a importância de um debate amplo e atualizado, evitando que Municípios e Estados produzam leis de forma precipitada.

É importante observar que o Estado-membro, embora tenha autonomia para legislar, deve buscar uma atuação cooperativa com os demais entes da federação, visando o equilíbrio pactuado no Federalismo brasileiro e o bem-estar do cidadão, conforme previsto no artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal.

A própria Carta Magna estabelece uma sequência lógica para a plena eficácia do seu artigo 18, §4º. Subverter essa ordem para estruturar um novo município, sem base nas regras federais e estaduais, carece de razoabilidade.

O Supremo Tribunal Federal, seguindo esse entendimento, já julgou leis estaduais sobre o tema como inconstitucionais. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.711/2021-RS e seu acórdão reforçam a tese:

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.

Com base nisso, do ponto de vista jurídico, a matéria enfrenta obstáculos para que o processo sirva de base para um projeto de lei estadual que crie um novo município. Isso levaria à sua inevitável inconstitucionalidade e traria insegurança jurídica para todos os interessados.

Além disso, há um grande intervalo de tempo entre a solicitação inicial e este voto, que já se estende por 31 anos. Nesse período, a região e o Município passaram por diversas mudanças demográficas, econômicas, sociais e políticas. Por isso, os dados do processo estão desatualizados.

A lei estadual a ser elaborada em São Paulo deve definir os parâmetros para os Estudos de Viabilidade Municipal, garantindo a análise de aspectos atuais e do interesse social e populacional da localidade. Não é adequado aceitar avaliações de décadas atrás, considerando as profundas mudanças que a sociedade brasileira passou desde o advento da globalização, da informatização e do crescimento econômico no Estado.

Soma-se a isso a influência do aspecto geográfico, especialmente considerando o impacto das formas de locomoção humana em polos regionais, microrregiões e regiões metropolitanas. Fenômenos como a migração pendular, a conurbação e a formação de cidades-satélites alteram o funcionamento do espaço urbano e precisam ser considerados.

Assim, do ponto de vista técnico, a matéria também tem impedimentos, pois a atualização das informações para instruir eventuais estudos de viabilidade é essencial.

No que se refere à elaboração de uma lei estadual para estabelecer as regras de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, o projeto mais recente (PLC nº 14/2011) foi proposto há mais de 10 anos e é semelhante a legislações que o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucionais.

A atuação conjunta dos membros desta Comissão, em um esforço colaborativo e consensual para produzir uma norma adequada para a população paulista, angariaria o apoio legítimo das municipalidades, ao mesmo tempo em que seria sensível a todas as questões aqui expostas. O Regimento Interno da Assembleia Legislativa (artigos 136, *caput* e §1º, e 146, II) autoriza a Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais - CAMM a apresentar um projeto de lei sobre o tema.

Por ser a comissão de mérito, a própria Resolução nº 576 de 1970 disponibiliza mecanismos para auxiliar na elaboração legislativa de seus órgãos colegiados, como se depreende do seu artigo 31, III c/c artigo 240.

Diante dos argumentos apresentados, e visando uma atuação coerente da Comissão para que processos antigos possam ser arquivados, opino pela rejeição do presente processo. Assim, poderemos iniciar a elaboração de uma legislação atualizada e em conformidade com a Constituição Federal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme os artigos 52, *caput* e 183, §1º, ambos do Regimento Interno.

Portanto, naquilo que nos compete analisar, a única **conclusão possível é pelo voto contrário à continuidade da tramitação do processo e seu consequente arquivamento.**

É o nosso parecer, **s.m.j.**

Rogério Santos – Relator

APROVADO COMO PARECER O VOTO DO DEPUTADO ROGÉRIO SANTOS, PROPONDO ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 29/10/2025.

Ana Carolina Serra – Presidente

Ricardo Madalena	Favorável ao voto do relator
Paulo Mansur	Favorável ao voto do relator
Ana Perugini	Favorável ao voto do relator
Dr. Jorge do Carmo	Favorável ao voto do relator
Beth Sahnão	Favorável ao voto do relator
Ana Carolina Serra	Favorável ao voto do relator
Jorge Wilson Xerife do Consumidor	Favorável ao voto do relator
Fábio Faria de Sá	Favorável ao voto do relator
Marta Costa	Favorável ao voto do relator