



PARECER Nº 1616, DE 2025, DA COMISSÃO DE ASSUNTOS METROPOLITANOS E MUNICIPAIS, SOBRE O PROCESSO Nº 6193, DE 1999

I. DO RELATÓRIO

O processo de nº 06193/1999 dispõe sobre a emancipação do Distrito de Santa Cruz dos Lopes, pertencente ao município de Itararé. Nos autos, consta abaixo assinado de cidadãos residentes no município em questão, às fls. 2 a 16.

O processo foi encaminhado a esta Comissão em 6 de maio de 1994 para análise e parecer. Conforme o artigo 31, II, do Regimento Interno, compete às comissões permanentes emitir parecer sobre proposições referentes aos assuntos de sua especialização.

No intuito de instruir o processo com informações técnicas sobre o município que se pretende emancipar, o Presidente da Comissão de Assuntos Municipais enviou ofício ao Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo - IGC, em 5 de maio de 1994, vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que correspondeu às informações, detalhadas às fls. 19 a 24 deste processo.

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 foi distribuído a este Deputado, 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 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 o Distrito de Santa Cruz dos Lopes do Município de Itararé, 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.

Para a criação de um município, é necessário cumprir os seguintes requisitos constitucionais:

- **Aprovação de lei complementar federal** que fixe o período para a criação e alteração de municípios.
- **Edição de lei** sobre os Estudos de Viabilidade Municipal.
- **Publicação de lei estadual** que autorize a criação.
- **Consulta prévia** às populações das cidades envolvidas por meio de plebiscito.

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 dispendo 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. Este fato 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 inconstitucionais as 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, conseqüentemente, trazendo insegurança jurídica para todos os interessados no pleito.

Ademais, observa-se que há, atualmente, um extenso lapso temporal entre o pleito e o atual voto. Decorridos 31 (trinta e um) 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, uma vez que seriam necessárias atualizações nas 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.

A atuação conjunta e consensual dos membros desta Comissão de Mérito, em um esforço colaborativo, resultará em uma norma adequada e satisfatória para a população paulista. Essa medida, além de legitimar o apoio das municipalidades, será sensível a todas as questões aqui expostas.

Conforme a leitura do Artigo 136, *caput* e §1º, combinada com o Artigo 146, II, ambos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, a Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais (CAMM) possui autorização para apresentar um projeto de lei sobre a matéria em análise.

Como se trata de uma **comissão de mérito**, a própria Resolução nº 576 de 1970, que regulamenta o funcionamento interno desta Casa Legislativa, oferece mecanismos para auxiliar na elaboração de leis por seus órgãos colegiados, conforme os artigos 31, III, e 240.

Diante desses argumentos e buscando uma atuação coerente e homogênea dos membros desta Comissão, propomos a **rejeição deste processo**. Isso permitirá o arquivamento de propostas que tramitam por no mínimo três legislaturas, além de possibilitar a criação de uma legislação atualizada e em conformidade com a Constituição Federal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A rejeição está fundamentada nos 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 com o seu consequente arquivamento**.

É o nosso parecer.

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 Sahão	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