



**PARECER Nº 1628, DE 2025, DA COMISSÃO DE ASSUNTOS METROPOLITANOS E MUNICIPAIS, SOBRE O PROCESSO Nº 3114, DE 2007**

**I. DO RELATÓRIO**

O processo de nº 3114/2007 dispõe sobre requerimento de consulta prévia mediante plebiscito sobre incorporação e/ou fusão dos municípios de Carapicuíba e Barueri, subscrito por eleitores do Município de Carapicuíba.

O processo foi encaminhado a esta, 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 foi distribuído a esta Deputada, cabendo, na qualidade de Relatora, 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 conforme descrito acima, 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, os 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, 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, seja por fusão ou incorporação, 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, hodiernamente, um extenso lapso temporal entre o pleito e o atual voto. Decorridos **18 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-satélite, 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 legítimo 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 com o seu consequente arquivamento.**

É o nosso parecer, s.m.j.

Ana Perugini – Relatora

APROVADO COMO PARECER O VOTO DA DEPUTADA ANA PERUGINI, PROPONDO ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

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

Ana Carolina Serra – Presidente

|                                   |                               |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| Ricardo Madalena                  | Favorável ao voto da relatora |
| Paulo Mansur                      | Favorável ao voto da relatora |
| Ana Perugini                      | Favorável ao voto da relatora |
| Dr. Jorge do Carmo                | Favorável ao voto da relatora |
| Beth Sahão                        | Favorável ao voto da relatora |
| Ana Carolina Serra                | Favorável ao voto da relatora |
| Jorge Wilson Xerife do Consumidor | Favorável ao voto da relatora |
| Fábio Faria de Sá                 | Favorável ao voto da relatora |
| Marta Costa                       | Favorável ao voto da relatora |