



Porto Alegre, 21 de outubro de 2022.

## Orientação Técnica IGAM nº 22.647/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Aceguá solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei Complementar nº 1, de 2022, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Cria distritos no Município de Aceguá com suas respectivas áreas e limites”, ao tempo em que formula os seguintes questionamentos:

A pedido da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, solicitamos orientação técnica sobre o PL anexo, levando em consideração a seguinte situação:

- 1) Quanto a redação do Projeto de Lei em que pese os pontos que limitam os distritos, visto que não apresentam a matrícula dos imóveis em detrimento apenas do nome dos supostos proprietários dos imóveis, exceto nos casos em que os limites são acidentes geográficos;
- 2) Quanto ao Art. 3º na revogação da Lei Complementar nº 311/2004, visto que a numeração da mesma não condiz com a quantidade de Leis Complementares existentes no município, porquanto no ato de sancionar a Lei, foi usado numeração de Lei Ordinária.

II. Preliminarmente, acerca desta matéria veja-se o Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país, e contém o seguinte em relação aos distritos:

Art. 2º **Os municípios compreenderão um ou mais distritos**, formando área contínua. Quando se fizer necessário, os distritos se subdividirão em zonas com seriação ordinal.

(...)

Art. 4º **O distrito se designará pelo nome da respectiva sede**, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá, a categoria de vila.

Parágrafo único. No mesmo distrito não haverá mais de uma vila.

(...)

Art. 11. **Nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem os quadros urbano e suburbano da sede, onde haverá pelo menos trinta moradias.**

Parágrafo único. O ato de delimitação será sempre acompanhado da respectiva planta.

(...)

Art. 14. A companhia dos governos estaduais para a criação dos distritos **não impede que os governos dos municípios, para fins exclusivos da respectiva administração, os subdividam em subdistritos.** (grifos nossos)



Esta matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

Por sua vez, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul dispõe:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

§ 1º - **O território do Município poderá ser dividido em distritos e subdistritos, criados, organizados e extintos por lei municipal, observada a legislação estadual.** (grifou-se)

A legislação a que alude a Constituição Estadual está materializada na Lei nº 4.054, de 29 de dezembro de 1960, que dispõe sobre a alteração na divisão territorial do Estado, a qual, por sua vez, recomenda a seguinte providência:

Art. 50 - Os atos dos governos municipais, que criarem ou alterarem distritos serão enviados, por cópia, à Secção de Cartografia da Secretaria da Agricultura, para serem considerados na elaboração dos quadros da divisão territorial do Estado.

Retomando o art. 8º, § 1º, da Constituição Estadual, os distritos são criados por meio de lei. Por ser um ato de governo e de disposição sobre o território municipal e, ainda, que gerará alguma despesa, estes fatos parecem atrair a competência do Executivo para esta iniciativa. Neste sentido, veja-se a seguinte decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

LEI MUNICIPAL QUE CRIA DISTRITO. VICIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. EXISTENTE VICIO CONSTITUCIONAL DE NATUREZAS FORMAL, EIS QUE A INICIATIVA DEVERIA SER DO PREFEITO MUNICIPAL, NÃO PELA CRIAÇÃO DO MUNICIPIO EM SI MAS PELA DESPESA QUE ELA ACARRETA, A LEI MUNICIPAL, QUE CRIA O DISTRITO DE PASSO VERDE E INCONSTITUCIONAL. POR MAIORIA, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 594073587, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Redator: Eliseu Gomes Torres, Julgado em: 11-11-1996)



Por oportuno, sobre este tema Hely Lopes Meirelles deixou a seguinte lição<sup>1</sup>:

A divisão em Distritos e Subdistritos é de natureza meramente administrativa. Essas circunscrições não se erigem em pessoas jurídicas nem adquirem autonomia política ou financeira. Continuam sob administração do Município e não têm representação partidária. O Distrito é uma simples área administrativa com alguns serviços estaduais (Registro Civil, Registro de Imóveis, delegacias de polícia, etc.), destinados ao melhor atendimento dos usuários. Sendo, como é, uma circunscrição administrativa dependente do Município, o Distrito não tem capacidade processual para postular em juízo; todas as suas pretensões deverão ser manifestadas pelo Município a que pertence. Quanto aos Subdistritos, são subdivisões do Distrito, igualmente dependentes da Administração central do Município, destinando-se apenas à descentralização ou à desconcentração de serviços locais e estaduais. Atualmente, a criação, organização e a supressão de Distritos são da exclusiva competência do Município, observada a legislação estadual (CF, art.30, IV). Se a Constituição Federal admite a criação de Distritos pelo Município, também permite a divisão em Subdistritos, para facilitar a administração local. Todavia, as leis orgânicas municipais, podem estabelecer a consulta plebiscitária e fixar condições para essas divisões e subdivisões administrativas dos Municípios.

A Lei Orgânica do Município consulente não dispõe de regra específica para determinar a realização de consulta plebiscitária na criação de distritos territoriais, mas apenas sobre distritos industriais<sup>2</sup>. Sendo assim, facultar a oitiva da população torna-se uma decisão deste Município.

Com relação a eventuais questionamentos sobre vantagens e desvantagens da criação de distritos, uma vez mais nos socorremos do magistério de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

Para fins da administração local o município pode dividir o seu território em distritos e sub-distritos. Essa divisão, de caráter meramente administrativo, tem por objetivo a gestão direta de alguns serviços públicos locais necessários em cada região. Um distrito pode cuidar diretamente da limpeza pública e da arrecadação local dentro de sua área, por exemplo, sem que isso represente, no entanto, uma autonomia política ou financeira em relação à Administração Municipal.

Assim, infere-se que a criação de distritos tem finalidade apenas administrativa, o

---

<sup>1</sup> Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, São Paulo, Malheiros, 2003, p.75-76.

<sup>2</sup> Art. 154. A implantação de distritos ou pólos industriais, bem como de empreendimentos, definidos em Lei Federal, Estadual ou Municipal que possam alterar significativamente ou de forma irreversível uma região ou a vida de uma comunidade, dependerá de aprovação do órgão público ambiental local, da Câmara de Vereadores e do referendo da população da região, mediante convocação na forma da lei.

<sup>3</sup> Idem, p.75.



que pode ser considerado uma vantagem. Porém, não decorrem quaisquer outros tipos de benefícios, para o Município ou para as comunidades locais, sejam tributários ou de qualquer outra ordem. Pelo contrário, a criação de distritos certamente demandará despesas.

Portanto, trata-se de uma decisão de interesse público, situando-se no âmbito dos atos que estão revestidos do chamado poder discricionário do administrador público, conceito que a lei não define, razão porque o mesmo verte da doutrina<sup>4</sup>:

Poder discricionário, portanto, é a prerrogativa concedida aos agentes públicos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público.

Nisto se revela o chamado mérito do ato administrativo, conceito que, igualmente, não encontra definição em lei, o sendo por meio da doutrina<sup>5</sup>:

O conceito de *mérito administrativo* é de difícil fixação, mas poderá ser assinalada sua presença toda vez que a Administração decidir ou atuar valorando internamente as conseqüências ou vantagens do ato.

O mérito administrativo consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar. Daí a exata afirmativa de Seabra Fagundes de que “o merecimento é aspecto pertinente apenas aos atos administrativos praticados no exercício da competência discricionária”.

Portanto, o mérito do ato administrativo é seara que só ao administrador público cabe traspassar, guiado pelos critérios da conveniência e oportunidade.

Destarte, escapa à finalidade e ao poder da presente Orientação Técnica tecer considerações sobre a decisão do Município de criar distritos em seu território ou de avaliar o interesse público presente ou ausente neste ato; apenas se objetiva a demonstrar os contornos legais deste ato.

A partir da criação de distritos no território do Município, isso pode trazer como consequência a necessidade de revisão de seus limites ou de delimitação de suas áreas urbana e rural.

Neste ponto, esclareça-se que o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, trata da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 11ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004, p. 36.

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37ª ed., São Paulo, Malheiros, 2011, p. 160.



compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

**§ 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.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996) (grifou-se)

Esta mesma regra encontra-se disposta na Constituição Estadual:

**Art. 9º A criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 05/11/97) (Vide Lei Complementar nº 13.587/10) (grifou-se)

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município consulente também reproduz estas mesmas diretrizes:

**Art. 4º Fica mantido o atual território do Município, cujos limites somente poderão ser alterados com observância da Legislação e Constituições Federal e Estadual.** (grifou-se)

Parágrafo único. Fica mantida a cidade de Aceguá como a sede do Município que somente poderá ser alterada mediante plebiscito e pela aprovação de dois terços (2/3) dos eleitores.

Nesse sentido, a Lei Estadual nº 14.338, de 30 de outubro de 2013, dispõe sobre a correção de limites entre Municípios no Rio Grande do Sul, quando ocorrer as seguintes situações:

**Art. 2.º A correção de limites será realizada quando se identificar a existência de erro ou incorreção na descrição das divisas entre municípios, ocorrida na lei de criação do município ou municípios envolvidos, bem como nas subseqüentes alterações legais.**

Entretanto, a lei municipal é apenas um item do procedimento estabelecido no art. 3º da Lei Estadual nº 14.338, de 2013, a ser desenvolvido perante a Comissão de Assuntos Municipais da Assembleia Legislativa.

Neste procedimento constam, ainda, itens como o mapa da nova proposta de limites (com as características técnicas descritas) a ser elaborado por profissional competente em cartografia e o abaixo-assinado de mais de 50% (cinquenta por cento) dos moradores da área a ser retificada.

A discussão relativa à alteração de limites entre Municípios estendeu-se até o Supremo Tribunal Federal, resultando em hipóteses que podem ser assim resumidas:



1) o desmembramento de que trata o texto constitucional ocorre apenas quando a porção destacada do território municipal passa a constituir nova pessoa jurídica de direito público, ou seja, novo Município;

2) ocorre desmembramento quando se retira porção considerável de um Município (um distrito, por exemplo) para anexá-la a outro;

3) qualquer alteração das fronteiras do município, ainda que para mera correção de limites, constitui hipótese de desmembramento.

O STF acolheu a terceira hipótese como verdadeira e por reiteradas vezes proclamou que qualquer alteração dos limites territoriais de Município constitui hipótese de desmembramento, cuja efetivação depende de lei estadual e consulta plebiscitária.

Porém, a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1034 demonstra que a alteração dos limites territoriais de Municípios é possível, mas não dispensa a consulta plebiscitária prevista no art. 18 da Constituição Federal, pouco importando a extensão observada:

ADI 1034/ TO – TOCANTINS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO

Julgamento: 24/03/1997 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação: DJ 25.02.2000, p. 49 Ement. Vol. 01980-01, p. 35

Ementa

CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIOS – LIMITES – ALTERAÇÃO – NATUREZA DO ATO. Na dicção da ilustrada maioria, o ato mediante o qual são modificados limites geográficos de municípios é de natureza normativa e abstrata, desafiando o controle concentrado. MUNICÍPIOS – LIMITES – ALTERAÇÃO – FORMALIDADE. A alteração dos limites territoriais de municípios não prescinde da consulta plebiscitária prevista no artigo 18 da Constituição Federal, pouco importando a extensão observada.

Não cabe aqui uma discussão do mérito da questão, exaustivamente debatida no STF, mas parece-nos que a posição adotada por aquela Corte se prende ao fato de que, a pretexto de modificar e corrigir limites, deslocava-se efetivamente parcela do território de um município para outro sem a manifestação das respectivas populações.

Outrossim, a título de exemplo, cita-se notícia<sup>6</sup> sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei que redefiniu limites entre Municípios, em que se ressalta a necessidade de consulta à população local, sob pena de nulidade:

Lei que redefiniu limites entre sete municípios mato-grossenses é questionada em ADI

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5665, com pedido de liminar, no Supremo

<sup>6</sup> < <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=338175&ori=1> > acesso em 21.10.2022.



Tribunal Federal (STF), contra a Lei 10.403/2016, de Mato Grosso, que redefiniu limites territoriais entre sete municípios do estado: Acorizal, Barão de Melgaço, Cuiabá, Jangada, Nossa Senhora do Livramento, Santo Antônio de Leverger e Várzea Grande. Segundo a legenda, o processo legislativo que deu origem à alteração deve ser anulado **por falta de cumprimento do dispositivo constitucional que exige consulta prévia à população afetada.** (grifou-se)

Assim, a alteração de limites entre os territórios de um Município, ato que pode afetar os Municípios vizinhos, encerra a hipótese de desmembramento, cuja efetivação depende, nos termos da lei estadual, da observância dos requisitos técnicos, sem prejuízo de prévia consulta plebiscitária junto às populações diretamente interessadas.

III. Feitos estes esclarecimentos sobre a matéria, passa-se então a antecipar respostas a questionamentos que costumam ocorrer em situações como a descrita nesta consulta.

*Quem é a autoridade competente para realizar os procedimentos administrativos para alterações de limites ou mesmo correções nas descrições de limites territoriais entre municípios do Rio Grande do Sul?*

A rigor, considerando que a matéria envolve a elaboração de materiais como mapas, a autoridade competente seria do Executivo, pois acredita-se que em uma Câmara Municipal não existem setores de cartografia, mapeamento, enfim, que detenham competências para realizar esta atribuição. De acordo com o material anexo “Correção de limites municipais”, na pág. 11, item 1.2, informa que é possível a lei ser de origem parlamentar.

Ainda assim, neste caso, orienta-se que a elaboração do material cartográfico de correção de limites ou a contratação de serviços técnicos de terceiros para fazê-lo se dê no âmbito do Executivo, ficando a iniciativa do projeto de lei solucionada a partir de diálogo entre Prefeitura e Câmara de Vereadores.

*Como deve ser procedimento para alterações de limites ou correções de limites territoriais?*

Conforme explicações prestadas ao longo do item II desta Orientação Técnica, sucintamente, o procedimento se inicia com mapeamento e elaboração de material que demonstre os limites a serem alterados. Também faz parte do procedimento a consulta à população do Município. Em seguida, projeto de lei que, se aprovado na Câmara Municipal, deverá ser encaminhado à Comissão de Assuntos Municipais da Assembleia Legislativa.

*Há possibilidade de procedimento administrativo para alterações ou correções de limites territoriais e este procedimento deve ser submetidos ao processo legislativo na Assembleia do Estado do Rio Grande do Sul?*





O procedimento não é apenas administrativo, mas necessariamente integrado por lei autorizativa do Município e então encaminhado à Assembleia Legislativa.

Eventual judicialização da questão depende de decisão do Município caso se sinta prejudicado. Conforme procedimentos que o Município deve realizar de mapeamento do seu território, identificação de erros de limites, oitiva de sua população por plebiscito ou documentada em abaixo-assinado e a lei municipal autorizativa, a questão será analisada quando do envio à Comissão de Assuntos Municipais da Assembleia Legislativa.

Por fim, em conclusão, reitera-se que a viabilidade do resultado da alteração de limites municipais passa pela observância dos requisitos descritos no art. 3º da Lei Estadual nº 14.338, de 2013, entre os quais se destacam o projeto de lei, o mapa elaborado com as características técnicas determinadas e a comprovação da realização de plebiscito, para então ser apresentada à Comissão de Assuntos Municipais da Assembleia Legislativa onde toda a matéria será analisada.

Especificamente com relação aos questionamentos formulados pelo consulente, tem-se a responder o seguinte:

- 1) É compreensível a dúvida sobre a indicação das matrículas no próprio texto do projeto de lei, porém, não é costumeiro constar tal informação em leis que têm este objeto. Até porque, como se trata de um serviço técnico para delimitação, definição ou redefinição de limites territoriais, basta que conste a informação sobre os proprietários das áreas vizinhas. Porém, se esta Câmara assim entender, poderá solicitar as matrículas ao Executivo a fim de instruir o projeto de lei.
- 2) De fato, causa-nos estranheza o número da lei 311. Porém, em pesquisa ao *site* Leis Municipais<sup>7</sup>, consta a referida norma indicada como lei complementar. De qualquer forma, esta informação também pode ser solicitada para confirmação junto ao Executivo.

**IV.** Ante o exposto, em conclusão, opina-se que o Projeto de Lei Complementar nº 1, de 2022, possui objeto materialmente viável.

Entretanto, do ponto de vista formal, conforme os questionamentos feitos pelo consulente, existem informações que podem necessitar de confirmação, tais como as certidões de matrícula dos imóveis vizinhos (ainda que a legislação específica da matéria não as exija), bem como a questão do número da Lei nº 311, de 23 de novembro de 2004, ora objeto de revogação.

Sendo assim, para evitar que ocorra eventual rejeição do referido projeto de lei, o que poderia dificultar nova apreciação nesta sessão legislativa, orienta-se que esta Casa Legislativa, por meio do Presidente da Câmara, atendendo deliberação da comissão competente, oficie ao

---

<sup>7</sup> Disponível em < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/a/acegua/lei-complementar/2004/32/311/lei-complementar-n-311-2004-altera-a-lei-complementar-n-003-2001?q=311> > acesso em 21.10.2022.





Prefeito para solicitar as informações e documentos que entender faltantes, para que assim o Legislativo tenha todas as condições de apreciar o projeto de lei e, sendo a decisão do Plenário, aprová-lo.

O IGAM permanece à disposição.

**ROGER ARAÚJO MACHADO**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor do IGAM