MUNICÍPIO — AUTONOMIA — INCORPORAÇÃO, SUBDIVISÃO E DESMEMBRAMENTO

— Interpretação do art. 28 da Constituição.

— Declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 534, de 31 de dezembro de 1948, do Estado do Rio Grande do Sul.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Requerente: Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República
Representação n.º 130 — Relator: Sr. Ministro
RIBEIRO DA COSTA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de representação n.º 130, do Distrito Federal, requerente o Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República. Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, acolher a representação, unânimemente, a fim de declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos em causa nos têrmos dos votos constantes das notas taquigráficas anexas.

Rio de Janeiro, 4 de janeiro de 1950. — *Laudo de Camargo*, Presidente. — *Ribeiro da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Promulgou a Assembléia Legislativa da Estado do Rio Grande do Sul, em 15 de julho do corrente ano, o decreto legislativo n.º 45, que determina seja realizada consulta plebiscitária à população do Distrito de Criúva, a fim de ser apurada a vontade da maioria de seus habitantes, para o efeito de desanexá-lo do município de São Francisco de Paula e incorporá-lo ao de Caxias do Sul.

No uso das prerrogativas legais, oferece, ao propósito, o Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República a seguinte representação:

"Exmo. Sr. Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.

O Procurador Geral da República, com fundamento no disposto no parágrafo único do art. 8.º da Constituição federal, vem submeter a êste egrégio Tribunal, com o seu parecer, a inclusa representação feita pelo município de São Francisco de Paula, Estado do Rio Grande do Sul, por seus representantes legais: os respectivos Prefeito e Presidente da Câmara de Vereadores, em a qual arguem a inconstitucionalidade dos arts. 7, 17 e 29 da lei estadual n.º 534, de 31-12-1948, que estabeleceu normas para a alteração territorial do Estado.

Alegam as referidas autoridades que moradores do distrito de Criúva, parte integrante do município de São Francisco de Paula, pleitearam, junto à Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, a *incorporação* daquele distrito ao muncípio de Caxias do Sul, e que aquela Assembléia, acolhendo a aludida pretensão, baixou o decreto legislativo n.º 45, de 15 de julho último, que determinou a realização de consulta plebiscitária no supradito distrito, para decidir de sua desanexação a consequente incorporação à Comuna de Caxias do Sul.

Concluem, então, que tal decisão atenta contra a autonomia municipal naquilo que tange ao seu peculiar interêsse, golpeando em cheio, o art. 7.º, inciso VII, letra *e*, da Constituição federal, assim como o art. 46, n.º IV, da Carta estadual, que atribui às Câmaras de Vereadores e não à Assembléia Legislativa competência para resolver sôbre incorporação, subdivisão e desmembramento de municípios.

Efetivamente, a Constituição federal estabelece no art. 7.º, n.º VII, letra *e*, que:

"Art. 7.º O Govêrno federal não intervirá nos estados, salvo para:

.....

VII — assegurar a observância dos seguintes princípios:

.....

e) autonomia municipal".

E no art. 18 que:

"Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição".

Por sua vez, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul dispõe, no art. 10, que:

"Art. 10. O Estado assegurará autonomia dos municípios em tudo o que respeita ao seu peculiar interêsse, nos têrmos da Constituição federal".

E, no art. 46, n.º IV, que:

"Art. 46. E' da competência exclusiva da Assembléia:

.....

IV — dar aprovação às resoluções das Câmaras Municipais, sôbre incorporação, subdivisão ou desmembramento de municípios e aos acordos nesse sentido celebrados".

Preceitua ainda a Constituição federal, no art. 28, que:

"Art. 28. A autonomia dos municípios será assegurada:

1 — pela eleição do Prefeito e dos vereadores;

2 — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse e, especialmente:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais".

Vemos, pois, que, assegurando a Constituição federal a autonomia municipal, dispõe a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que essa autonomia existirá em tudo o que respeitar o peculiar interêsse do município e em harmonia com êsse princípio está o texto, já transcrito, do n.º IV, do art. 46 da Constituição estadual, em face do qual a Assembléia Legislativa, no tocante à incorporação, subdivisão ou desmembramento de municípios, só tem competência para dar aprovação às resoluções das Câmaras Municipais.

Entretanto, a lei estadual n.º 534, de 31-12-1948, deferiu ao Estado a atribuição de determinar, além da criação e extinção de municípios, a incorporação, da área total, ou parcial, de um dêles no território de outro.

Conferiu, assim, nova atribuição ao Estado na esfera do peculiar interêsse do município a êste reservada na Constituição estadual, dentro do princípio firmado na Constituição federal, respeitante à autonomia municipal.

Tal dispositivo fere de frente a autonomia municipal assegurada pela Constituição federal, no art. 7.º, n.º VII, letra *e* e no art. 28, n.º II, letras *a* e *b*.

Não se poderá deixar de reconhecer que a alteração de municípios, seja em virtude de incorporação, de subdivisão ou de desmembramento não sendo determinada pelas respectivas Câmaras de Vereadores não atente contra a autonomia municipal, eis que irá afetar a sua administração no que concerne ao seu peculiar interêsse, quer quanto à arrecadação dos tributos de sua competência, quer quanto à organização dos serviços públicos legais.

Desmembrado que seja o distrito de Criúva, do município de São Francisco de Paula, ficará êste com arrecadação dos tributos da sua competência, reduzida e com a organização dos serviços públicos locais afetada.

Inconstitucional, portanto, se nos afigura a citada lei estadual n.º 534, de 31-12-1948, na parte em que atribui à Assembléia Legislativa a competência para decidir sôbre a alteração de municípios (art. 7.º da citada lei).

"E, por via de consequência, também é inconstitucional o art. 17 do citado diploma estadual, na parte em que, nos casos já aludidos, estabelece a competência da Assembléia Legislativa para mandar proceder ao plebicisto na área municipal em causa, eis que, em se tratando de assunto pertinente à au-

tonomia municipal, o Estado, a êsse respeito, só tem a atribuição de "aprovar as resoluções das Câmaras de Vereadores" em tal sentido, como ressalta da leitura do n.º IV do art. 46 da Constituição estadual.

Consequentemente, a inconstitucionalidade do art. 29 da mesma lei estadual n.º 534, de 1948, também é de ser proclamada, por atribuir à Assembléia Legislativa função pertinente à autonomia municipal, no que tange ao seu peculiar interêsse, quando estabelece que:

"Art. 29. Não havendo recurso, ou sendo negado provimento ao que tiver sido interposto, a Assembléia Legislativa, tomando conhecimento da comunicação que, no primeiro caso, lhe fizer o Presidente da Junta Apuradora, e, no segundo, o Presidente do Tribunal de Justiça, iniciará o processo legislativo adequado, em caso de decisão favorável do pronunciamento popular".

Em face, pois, do exposto, concluimos pela inconstitucionalidade dos artigos 7, 17 e 29 da lei estadual n.º 534, de 31-12-1948.

O suplicante, pedindo que a presente seja distribuída e processada na forma de lei.

E. deferimento.

Distrito Federal, 10 de outubro de 1949. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República".

Inserem-se à representação os seguintes documentos:

a) ofício em que o município de S. Francisco de Paula, representado, respectivamente, pelo seu Prefeito e Presidente da Câmara de Vereadores, solicita, por intermédio, da Procuradoria Geral da República, a manifestação desta Côrte acêrca de impugnado ato legislativo estadual (fls. 6).

b) fundamento do voto proferido no plenário pelo ilustre deputado à Assembléia Estadual, dr. Francisco Brochado da Rocha, contra a proposição que se transformou no mencionado decreto-legislativo, sustentando que não cabe à Assembléia dispor sôbre incorporação, subdivisão e desmembramentos de municípios, impendendo-lhe, a tal respeito, apenas a faculdade de aprovar o que resolveram as Câmaras, ou acordarem as Comunas recìprocamente interessadas (fls. 834);

c) texto do decreto-legislativo n.º 45, de 15 de julho de 1945 (fls. 37);

d) exemplar do *Diário da Assembléia Legislativa* (fls. 38);

e) texto das leis ns. 534, de 31-12-1948; 572, de 17-6-1949 e 620, de 22 de agôsto de 1949 (fls. 44-53).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Relator) — O tema, de indiscutível relêvo, proposto à solução desta Côrte, decorre da instituição municipal, cujos lineamentos, inscritos no art. 28 da Carta Política de 1946, se reforçam especialmente no que respeita ao Estado do Rio Grande do Sul, onde, pela letra do art. 10 de sua Constituição, "o Estado assegura a autonomia dos municípios em tudo o que respeita ao seu peculiar interêsse, nos têrmos da Constituição federal", dispondo, ainda, o art. 46, n.º IV, que "é da competência exclusiva da Assembléia: — dar aprovação às resoluções das Câmaras Municipais, sôbre incorporação, subdivisão ou desmembramento de municípios e aos acordos nesse sentido celebradoss".

Incumbe-nos decidir, à luz dêsses preceitos, se à União, ao Estado, ou aos municípios, cabe a atribuição de fazer Incorporação, subdivisão e desmembramento de municípios e, assentado seja isso pertinente ao Estado, a qual dos seus "Poderes" incumbem as *funções* do processamento respectivo.

Empresta-se grande debate a questão da autonomia municipal, cujos poderes participam de caráter simplesmente administrativo, porquanto, como adverte Temístocles Cavalcânti, "administração própria exclui a interferência de outro poder na execução dos serviços próprios à entidade autônoma" ("A Const. Federal Comentada", vol. I, págs. 361).

"A autonomia municipal, escreve Vitor Nunes Leal ("O Município e o Regime Representativo no Brasil", pág. 50): foi assunto que preocupou os constituintes de 1890, mas principalmente no que respeita à coletividade da sua administração. O ambiente doutrinário da Assembléia era favorável ao município, como desdobramento teórico de idéia federalista, que saia afinal vitoriosa com a queda da monarquia, de coexistir com o trono. Se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal. Não faltaria, aliás, na Constituinte e ainda mais tarde, quem sustentasse que o município está para o Estado na mesma relação em que êste se encontra para com a União".

O município, entretanto, não participa dos traços fundamentais do regime federativo a que nos subordinamos. Duas entidades erigem-se na Federação: a União e os Estados. Não são essenciais os municípios à caracterização do sistema federativo.

"Os constitucionalistas, observa Ivair Nogueira Itagiba, entraram em discrepância no conceituarem a federação — Jellinek deu-lhe esta característica: — autonomia das unidades federais. Borel notou-lhe êste traço: — participação das coletividades inferiores no exercício dos Poderes do Estado. Observa Duguit a existência no mesmo território de dois grupos de governantes que são senhores de competências definidas, só modificáveis por acôrdo de ambos, segundo Laband consiste nisto a diferença entre Confederação de Estados e Estado Federal; ali, o soberano é o poder do Estado particular; aqui, o poder central. Escreveu Borel que o sistema federativo não é mais do que o exercício autônomo e simultâneo, sôbre um mesmo território e sôbre as mesmas pessoas, da ação política de dois governos — o federal e o estadual" ("O Pensamento Político Universal e a Constituição Federal", pág. 48, 2.º volume).

A mesma concepção, definiu-a Porchat (Reinaldo — *apud* Castro Nunes, "O Estado Federal e sua Organização Municipal", pág. 123): — "O município está sujeito ao Estado. Mas não é igual a relação de subordinação; de modo que não se pode dizer que o Estado está para a União como o município para o Estado. Isso é falso em frente do nosso direito escrito, porque os Estados têm competência para se constituirem, por si mesmos, elaborando sua respectiva constituição; ao passo que os municípios não têm igual competência: o Estado é quem lhes outorga a lei orgânica por que devem reger-se".

Depois de acentuar que na organização política e administrativa do Brasil têm os municípios uma posição singular, acrescenta Temístocles Cavalcânti: — "embora não façam parte da estrutura do sistema federal, constituem, entretanto, em nosso regime político uma peça essencial e que representa, afinal, o último degrau da autonomia política na hierarquia das unidades que integram o nosso sistema político. E' também a expressão de um regime administrativo descentralizado, mas que não se reduz às finalidades puramente administrativas, encontradas em diversas partes como a França e Inglaterra e mesmo, sob certos aspectos, os Estados Unidos".

Aduz, a seguir: — "No Brasil, a descentralização tem de acompanhar a estrutura do regime federativo. Desenvolve-se na esfera política, dentro de plano traçado pela Constituição federal, que distribuiu a competência dos órgãos políticos, especialmente na esfera legislativa, atribuindo a cada um a soma de poderes consentânea com a sua posição no quadro da federação.

"Como vemos, portanto, a noção mais elementar e a estrutura mais simples, dentro da nossa organização política descentralizada é o município.

"O município representa, em sua concepção pura, o conjunto dos interêsses locais.

"Não sendo a sua existência um imperativo da forma federativa, constitui

no entanto, uma imposição do princípio de descentralização que deve presidir à organização de todo regime administrativo" (ob. cit., págs. 342 e 345).

É ainda Vitor Nunes Leal, em sua magnifica obra já citada, quem, ao perpassar o panorama encontrado pela Assembléia Constituinte de 1946, atesta haver esta revelado maior preocupação que a da Segunda República pela sorte dos municípios, frisando:

— "O seu "enternecimento municipalista" manifestou-se principalmente na solução dada ao problema tributário e seguiu, no mais, os mesmos rumos evidenciados na Constituição anterior. A autonomia dos municípios foi garantida: pela eleição do prefeito e dos vereadores; pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse. Conceituou-se o peculiar interêsse do município, especialmente, pela aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais" (pág. 62-63).

Observa, igualmente, Temístocles Cavalcânti: — "Ao mesmo tempo que relega para um plano secundário a conceituação daquilo que se resumia no peculiar interêsse, a Constituição sintetiza em quatro itens as garantias gerais da autonomia municipal.

Após enumerá-las, conclui:

— "Não ficou assim, nem ao arbítrio dos Estados em suas respectivas Constituições nem de explicações doutrinárias difíceis de definir, a conceituação e os limites da autonomia municipal, porque alguns dados mais objetivos, incluindo a autonomia administrativa e financeira, vieram completar o pensamento do legislador constituinte.

.....

"O que está firmado no art. 28 da Constituição, — é a autonomia política dos municípios, compreendendo a autonomia administrativa e financeira" (ob. cit., págs. 353 e 354).

Expostos êsses fundamentos, levanos o estudo da controvérsia à penetração do conceito de "peculiar interêsse".

Elucida-o o ilustre Dr. Francisco Brochado da Rocha, na excelente explanação inserta nestes autos, 23-25, "*verbis*":

"O tema adquire relêvo, porém, no caso especial do Rio Grande do Sul.

Entre nós, como acentuou Júlio de Castilhos a instituição municipal repousa sôbre uma base sólida e liberal, eis que a Constituição do Estado, como a de 14 de julho, outorga aos municípios o direito de êles mesmos se organizarem.

E' adoção do sistema das Cartas Próprias, ou do *home rule charter*, segundo o qual cabe ao município o direito de se organizar por si mesmo, respeitados os preceitos normas fundamentais das Constituições da União e do Estado (vd. Júlio de Castilhos, "Exposição de Motivos da Lei Estadual n.º 19, de 12-1-1937", e "Constituição Estadual vig.", art. 154, II).

À Constituição do Estado e à lei orgânica, de elaboração municipal, é que cabe dar o contôrno definitivo ao conceito de peculiar interêsse, delimitando a esfera da ação do município e especificando suas atribuições.

E, cumpre acentuar, só à Constituição do Estado, ou à lei municipal, compete fazer essa especificação, pois, o Estado, em cláusula expressa de sua Constituição, outorgou aos municípios o direito de se auto-organizarem e qualquer lei ordinária estadual que enumerasse as atribuições, municipais seria orgânica dos municípios e, pois inconstitucional.

A lei orgânica municipal, ao traçar a esfera de ação do município e especificar suas atribuições, tem que observar o que a respeito disponha a Constituição do Estado e não pode exceder o campo delimitado pelo peculiar interêsse.

Isso significa que os municípios, ao contrário do Estado, não têm atribuições remanescentes.

Tôdas as atribuições municipais decorrem de cláusula expressa da Constituição, mas a cláusula expressa envolve uma concessão geral só limitada pelo peculiar interêsse, o que importa

na outorga efetiva de tôdas as atribuições contidas nessa esfera própria.

Incumbem, pois, aos municípios tôdas as atribuições que se compreendem no âmbito do seu peculiar interêsse, como o direito de eletividade do Prefeito e Vereadores e a administração própria no que concerne à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, à aplicação de suas rendas e à organização dos serviços públicos locais.

XI — Qual o conceito de peculiar interêsse?

Orlando de Carvalho reputa-o impreciso do ponto de vista jurídico, pois que o considera função de circunstâncias várias, dependendo mais da economia do que do direito: — Francisco de Campos, em um de seus magistrais discursos na Câmara Legislativa mineira, acentuou que onde quer que se estabeleça o comércio e a vida de relação se intensifique pela multiplicidade e permanência do contacto, a economia local acaba por se consubstanciar com a economia do Estado, constituindo êsse tecido indissolúvel, essa rêde homogênea de interêsses, êsse trama-orgânico, vivo, contínuo, indivisível, que alimenta a vida local com as energias do conjunto e restaura a economia do conjunto pelas reservas acumuladas em suas partes (vd. Orlando de Carvalho, "Política do Município", páginas 86-87 e "Anais da Câmara Legislativa de Minas Gerais", ano 1919, pág. 588).

Na época atual, não há realmente, interêsses, *exclusivamente* locais. Nenhum assunto se limita apenas ao município. Os aspectos mais rudimentares da atividade local, aparentemente só peculiares ao município, entendem, também, com a vida do conjunto, com os interêsses de outros municípios ou do Estado.

Não é possível negar-se a natureza típicamente municipal dos planos de urbanismo e saneamento, da aferição de pesos e medidas, da fiscalização dos gêneros alimentícios, dos serviços de saneamento, de iluminação pública, de mercados e matadouros, de transportes coletivos e feiras, como de tantos outros; entretanto, ninguém desconhece a íntima conexão dessas atribuições com os interêsses do Estado.

Maurício Cardoso, falando na Constituinte Riograndense de 1935, fêz notar que o conceito de peculiar interêsse, de longa data se vem estratificando em nosso direito consuetudinário e que, no período republicano, jamais se suscitaram, a tal respeito, conflitos apreciáveis (vd. "Anais da Assembléia Constituinte do Rio Grande do Sul", 1935, vol. I, págs. 154-168).

Por isso, podemos dizer que constitui peculiar interêsse do município, não o que é exclusivamente do seu interêsse, mas as atribuições que entendem principal e imediatamente com o interêsse local, ou, como escreve Posada, aquelas atividades, interêsses e serviços que se estimam, circunstancial ou essencialmente, como notòriamente locais, e de uma forma ou de outra, se derivam como funções próprias da cidade (vd. A. Posada "O Regime Municipal da Cidade Moderna", pág. 178).

Em parecer apresentado à Comissão de Constituição e Justiça na Assembléia Legislativa de Sergipe, o ilustre deputado Manuel Ribeiro abordando, com brilho e erudição, o tema da autonomia municipal na Constituição de 1946, conclui, de forma induvidosa, que essa prerrogativa "consiste tão sòmente nos elementos expressos que lhe garante a lei fundamental do país". E ajunta: "Querer estender aquêles poderes, por interpretação, é êrro crasso. Resta, porém, a expressão *peculiar interêsse*, a que, por bastante imprecisa pode querer se emprestar sentido muito amplo ou restrito, ao sabor das conveniências do momento. A garantia da autonomia do município no que concerne ao *seu peculiar interêsse* já vinha na Constituição federal de 1891 (art. 68) e foi reproduzida na Constituição de 1934 (art. 13). Não é inovação, portanto, da Carta Magna de 1946. Discussões infindáveis se verificaram sôbre a autonomia municipal, garantia a eletividade dos Prefeitos, empenhando-se na contenda grandes vultos das nos-

sas letras jurídicas. De um lado, figuras como a de Enéas Galvão, Astolfo Rezende, Quintino Bocaiuva e Epitácio Pessoa, sustentando a constitucionalidade das leis que acompanham a nomeação dos prefeitos. Contra a nomeação dos Prefeitos, Rui Barbosa, Pedro Lessa, Amaro Câvalcanti e tantos outros. Apesar disso, foi sempre vacilante e incerta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ("A Constituição Federal Comentada", Temístocles Cavalcânti, pág. 356, vol. I).

"A questão ficou resolvida, em definitivo, com as Constituições de 1934 e 1946, quando, explìcitamente, foi consagrada a efetividade dos prefeitos como elemento de autonomia municipal. Foi, no entanto, como assinalamos, imprecisa ainda a Constituição de 1946 como o foram as anteriores, com a expressão *peculiar interêsse*. Como entendê-la?

"A quem cabe conceituá-la?

É ainda Castro Nunes quem esclarece magistralmente o assunto:

"Dependendo da lei do Estado a definição do que seja *peculiar* ao município, é claro que, em última análise, os poderes dos municípios são os enumerados na lei, que pode restringí-los ou ensanchá-los visando os fins superiores da Administração pública.

Por outras palavras, a esfera de município, pôsto que suscetível de conceituação doutrinária ou histórica, não pode ser reivindicada pela municipalidade como um *direito*, não tem legalmente êsse caráter de concessão geral que constitui o traço fundamental da instituição no continente europeu.

Fora do terreno histórico ou da pura doutrina, não tem o município outros poderes senão os que a lei lhe reconhece, podendo-se, todavia, classificá-los como pertinentes à esfera pròpriamente *municipal* por tocarem mais de perto ao município que ao Estado — ou do interêsse dêste, embora confiado o seu desempenho às autoridades municipais, por estarem os serviços sôbre que recaem na área territorial do município" ("O Estado Federal e sua Organização Municipal" pág. 123).

Procuramos expor, em síntese, pela opinião dos doutos, a teoria e os conceitos entrelaçados com a solução específica da controvérsia. Esta é atinente a saber se cabe na esfera da competência municipal a incorporação, subdivisão e desmembramento de municípios.

Temos, nessa altura, ainda uma vez, a palavra ao ilustrado Dr. Francisco Brochado da Rocha, cujo parecer esgota, com a lucidez e aguda penetração, o tema debatido.

Assim opina: — "A competência questionada não poderia, nunca, ser estadual. A incorporação, a subdivisão e o desmembramento de municípios considerados, não em face do Estado — criação de novos municípios — mas na esfera municipal — desanexação para incorporação a outros municípios — não seria jamais atribuição pertinente, ao Estado, e, sim, necessàriamente, aos municípios. Na espécie, o interêsse dêstes é que é o principal, imediato, e, pois, peculiar.

De resto, a Constituição riograndense é expressa, definindo explìcitamente as atribuições que, no caso, incumbem ao Estado e aos municípios.

Segundo o art. 46, item IV, da Constituição de 8 de julho, compete ao Estado, pelo órgão de sua Assembléia Legislativa, dar aprovação às decisões dos municípios, tomadas em resoluções das respectivas Câmaras de Vereadores, sôbre *incorporação, subdivisão* e desmembramento e aos acôrdos nesse sentido celebrados.

E' certo que a lei estadual n.º 534, de 31 de dezembro de 1948, deferiu ao Estado a atribuição de determinar, além da criação e extinção de municípios, também, a *incorporação* da área total, ou parcial, de um dêles, no território do outro (vd. Lei estudal n.º 534, de 31-12-1948, arts. 4.º e 7.º).

O aludido diploma legal confere, assim, *nova atribuição* ao Estado, não pertinente à esfera remanescente e prevista na Constituição local como da competência dos municípios.

Se isso contraria o disposto no art. 40, item IV, da Carta básica de 8 de

julho, infringe, também, o princípio da autonomia municipal, pois transfere uma atribuição, que a Constituição riograndense reconhece pertinente aos municípios, da esfera da competência dêstes para a do Estado.

Isso faz com que a lei n.º 534, de 31-12-1948, seja duplamente inconstitucional, vulnerando o próprio Pacto Fundamental do país, no seu art. 7.º, item VII, letra *e*.

Impendendo ao município, como vimos, a atribuição de decidir sôbre a incorporação, subdivisão e desmembramento aludidos, torna-se manifesta inconstitucionalidade da lei n.º 534, de 31-12-1948, no seu art. 17.

Efetivamente. Se cabe aos municípios, segundo as resoluções de suas Câmaras de Vereadores, decidir de incorporação, subdivisão e desmembramento de seu território, só a êles compete, também, por ser de seu interêsse principal, imediato, peculiar, mandar proceder ao plebiscito na área em causa.

O Estado, a tal respeito, sòmente tem atribuição de aprovar as resoluções das Câmaras de Vereadores e os acordos municipais. Sendo a matéria de interêsse peculiar dos municípios, não lhe incumbe, nessa esfera de ação qualquer poder remanescente.

"Sob tal aspecto, não há negar-se que a lei n.º 534, de 31-12-1948, vulnera também o disposto no art. 46, item IV, da Constituição do Estado e, consequentemente, o art. 7, item VII, letra *e*, da Lei Fundamental da República.

Além disso, inconstitucional, em si mesmo, é o art. 17, da lei n.º 534, de 31-12-1948, pois confere ao Poder Legislativo do Estado uma *função* que, de nenhum modo lhe compete.

Vimos já que a lei ordinária não pode atribuir qualquer competência, *função aos poderes* da União, dos Estados e dos municípios. A tal respeito, a Constituição federal, as leis Básicas dos Estados e as Leis Orgânicas dos municípios são exaustivas.

Dissemos que se o nosso propósito é o de determinar a que poder corresponde o exercício de certa *função*, devemos preliminarmente, investigar se a algum dêles a Constituição expressamente se refere. Se assim fôr — e não importa a falta de identidade material entre uma e outro — a tal poder corresponderá seu desempenho. Mas, se a Lei Maior não a designou expressamente como da competência de qualquer dos poderes, então o exercício da função caberá àquele poder que com ela tenha identidade de conteúdo e igualdade de substância.

A Constituição do Estado não disse a quem cabia — se à Assembléia, se ao Governador, ou se aos juízes e tribunais — a competência legal para determinar a realização dos plebiscitos relativos à incorporação, subdivisão e desmembramento dos municípios.

Não havendo, portanto, outorga expressa da *função* a um *poder* — essa função competirá àquele poder com que tenha identidade de natureza, isto é, se fôr substancialmente legislativa, caberá à Assembléia, se substancialmente executiva, incumbirá ao governador e se substancialmente judiciária impenderá dos juízes e tribunais.

A competência para determinar a realização de um plebiscito não é a de uma função normativa, pertinente a uma situação geral (Lei), mas sim, a de uma função executória, relativa a uma situação especial.

A situação materialmente legislativa é a que *institui* o plebiscito e regula o modo de sua realização; mas a função de determinar a realização do plebiscito, essa não cria qualquer situação geral, antes *executa* uma regra geral, sendo, assim, executória, quer dizer, materialmente administrativa.

Se a função é materialmente administrativa e se não foi, por disposição expressa da Constituição, outorgada ao legislativo, nem ao judiciário — então ela impenderia — se relativa a uma atribuição do Estado — constitucionalmente ao Governador (vd. Constituição Estadual art. 76).

Caso, pois se considerasse competir ao Estado determinar a incorporação, subdivisão e desmembramento de municípios, inconstitucional, ainda assim,

seria o art. 17 da Lei Municipal n.º 534, de 31-12-1948, por infringir o art. 76 da Constituição riograndense, uma vez que outorga à Assembléia uma função materialmente executiva e não expressamente atribuída nem ao legislativo, nem ao judiciário, e, pois, da competência do Governador (Vd. Constituição estadual art. 76).

Mas, ainda que se pudesse considerar tal função da competência da Assembléia teria havido, nessa hipótese, a inteligência do que dispõe o art. 45 da Constituição do Estado, pois só dispensam a sanção do Governador as funções que o art. 46 da mesma Lei Básica taxativamente enumera e, entre essas últimas, se não encontra nem a de decidir sôbre incorporação, subdivisão e desmembramento de municípios, nem a de decretar a realização dos plebiscitos a isso referentes (vd. Constituição do Estado art. 45 (especialmente o n.º X) e 46)" (fls. 27-31).

Concluímos, à vista do exposto, e na conformidade da representação, que os arts. 7, 17 e 29 da Lei n.º 534, de 31 de dezembro de 1948, que conferem atribuição ao Estado e competência à Assembléia Legislativa, para, em lei, resolver sôbre a incorporação, subdivisão e desmembramento de municípios, são inconstitucionais, contravindo o disposto no art. 46, IV e 76 da Constituição do Estado e 7, VII, *e*, do Pacto Fundamental da União.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Sr. Presidente, peço visto dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Adiado, por ter pedido vista o Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf depois de ter votado o Exmo. Sr. Ministro Relator, que acolheu a representação.

Deixaram de comparecer, por motivo justificado, o Exmo. Sr. Ministro Edgar Costa, e por se achar em gôzo de licença, o Exmo. Sr. Ministro Goulart de Oliveira, substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Examinei o assunto em julgamento, fazendo-o, sobretudo, através do voto longo e erudito que proferiu o eminente Relator Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Estou em que S. Excia. deixou perfeitamente justificado o seu ponto de vista no sentido afirmativo da inconstitucionalidade atribuída aos arts. 7.º, 17 e 29, da lei sulriograndense n.º 534, de 1948.

A cogitada lei atentou, sem dúvida, contra a autonomia municipal assegurada pela Magna Carta, art. 7.º, VII, letra *e*, em harmonia com o art. 28, do mesmo estatuto básico, desde que ela infringiu o disposto nos arts. 46, IV e 76, da Constituição do Estado.

Esta última, procurando respeitar, dentro da norma julgada conveniente, o princípio fundamental que vem de ser mencionado, estabeleceu competir apenas à Assembléia Legislativa aprovar as resoluções das Câmaras municipais sôbre incorporação, subdivisão ou desmembramento de municípios; todavia, a legislação ordinária malsinada entendeu de dar à mesma Assembléia o poder de criar e extinguir ditos municípios, ordenando, a êsse fim, a realização de plebiscito, como ainda o de fazer incorporar, total ou parcialmente, a área de um dêles no território de outro.

O douto Sr. Ministro Relator, em suas considerações, após estudar proficientemente o conceito da expressão *peculiar interêsse*, empregada pelo nosso legislador constituinte ao tratar da cogitada autonomia municipal — deixou, em conclusão, esposada a tese realmente procedente, de que o apontado vício de inconstitucionalidade, de logo resultada, verificada infringência de preceitos contidos no estatuto orgânico estadual. onde êles figuram como imperativo decorrente de *canon* instituído no Pacto Fundamental do país.

Descumprido ou inobservado que seja êsse *canon*, como no caso aconteceu, não há senão tornar inoperante os textos legais em contrário, por fôrça ainda da Constituição federal citada, art. 18.

Assim, reportando-me, *data venia*, ao voto brilhante que venho de abordar, a largos traços, manifesto-me também pelo acolhimento da presente representação, articulada com segurança de argumentos pelo Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República, a fim de que insubsistam, por inconstitucionais, os dispositivos que fazem objeto de apreciação na espécie.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, a Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul promulgou, em 15 de julho do corrente ano, o decreto legislativo n.º 45, que determinou se fizesse o plebiscito no Distrito de Criúva, a fim de que se apurasse a vontade da maioria de seus habitantes, para o efeito de desanexá-lo do municipio de São Francisco de Paula e incorporá-lo ao município de Caxias do Sul.

O decreto legislativo baseia-se nas disposições dos arts. 7.º, 17 e 29 da Lei n.º 534, de 31 de dezembro de 1948. Reconheceu-se que as disposições da lei estadual são manifestamente contrárias à Constituição do Estado, no artigo 46, inciso IV, onde se diz: "E' da competência exclusiva da Assembléia... IV — dar aprovação à resolução das Câmaras Municipais sôbre a incorporação, subdivisão ou desmembramento de municípios e acôrdo nesse sentido celebrado".

Conseguintemente, não é possível que se realize a incorporação, a subdivisão ou o desmembramento dos municípios, sem uma Resolução das Câmaras Municipais, resolução sôbre a qual será, então, ouvida a Assembléia Legislativa.

E', pois, ostensivamente contrária ao preceito constitucional citado a disposição constante dos arts. 7.º, 17 e 29 da Lei estadual n.º 534.

Redarguiu-se, entretanto, e essa objeção, alegando-se que uma infração do preceito constitucional estadual não é infração do preceito da autonomia municipal, consagrado na Constiuição federal como uma das bases essenciais do regime, segundo se verifica no art. 7.º, inciso VII, letra *e*, da Constituição. O argumento, entretanto, não procede, *data venia*, como demonstrou cabalmente o brilhantíssimo voto do eminente Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

A Constituição, no art. 28, limita-se a definir os caracteres essenciais do princípio da autonomia municipal, consistentes na eleição dos prefeitos e dos vereadores e na administração própria dos negócios pertinentes ao peculiar interêsse municipal. Mas o princípio, assim definido, nos seus elementos essenciais, requer seja completado pelas disposições de Constituição estadual como se verifica na própria Constiuição federal, por exemplo, no art. 22, onde se diz: "A administração financeira, especialmente a execução do Orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas e, nos Estados e municípios, pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais.

Conseguintemente, a autonomia municipal, definida na Constituição federal, completa-se pelas disposições das Constituições estaduais, como ainda uma vez é lícito verificar-se no preceito de eficácia transitória, consagrado no art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde se estabeleceu: Os Estados e os municípios, enquanto não se promulgarem as Constituições estaduais e o Distrito Federal, até ser decretada a sua Lei Orgânica, serão administrados de conformidade com a legislação vigente, na data da promulgação dêste "Ato".

Ofende-se, portanto, o princípio de autonomia municipal, não só quando se violam os caracteres essenciais dessa autonomia, definidos no art. 28 da Constituição federal, mas, também, quando se infringem os preceitos da Constituição estadual reguladora dessa mesma autonomia. Não é possível que prevaleça a lei estadual contrária à Constituição estadual, na parte em que essa Constituição assegura a autonomia dos municípios.

A infração da Constituição estadual repercute, assim, profundamente, na

Constituição federal; é uma violação do princípio da autonomia municipal, como demonstrou — mais uma vez o repito, porque merece êste reconhecimento — o brilhante voto do eminente Sr. Ministro Relator, que eu acompanho, acolhendo a representação, para declarar inconstitucionais as disposições dos arts. 7.º, 17 e 29 da Lei do Rio Grande do Sul, n.º 534, de 31 de dezembro de 1948.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, no opulento voto do eminente Sr. Ministro Ribeiro da Costa, que acompanho, está demonstrada a inconstitucionalidade da lei a que alude a representação. E' exato que o art. 28 da Constituição federal não pode dar o quadro completo da chamada "autonomia dos municípios", outorgando esta tarefa também as Constituições estaduais. E é aí que a ofensa da lei pode ter repercussão, a ponto de atingir a matriz do instituto. Como disse o eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães não é possível enunciar casuisticamente, as consequências da autonomia dos municípios e definir com amplitude, na lei, em que consiste o "peculiar interêsse', que é a zona de influência da autonomia do município.

De modo que, no caso, em que se procura atingir a própria Constituição dos municípios, através de deliberação tomada pela Assembléia do Estado, ferindo dispositivos da Constituição estadual, entendo que o princípio da autonomia municipal — foi ofendido.

Estou, assim, de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator, julgo inconstitucionais os dispositivos dos arts. 7.º, 17 e 29 da Lei n.º 534, do Estado do Rio Grande do Sul.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Sr. Presidente, em pronunciamentos anteriores, neste Tribunal, sempre entendi que o preceito da autonomia municipal é de acolher-se. Neste sentido, acompanho em todos os seus têrmos o brilhante voto do Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Foi acolhida a representação, dada a inconstitucionalidade dos preceitos invocados. Votação unânime.

Deixou de votar, por não ter assistido ao relatório, o Exmo. Sr. Ministro Edgar Costa.

Deixou de comparecer, por se achar em gôzo de licença, o Exmo. Sr. Ministro Goulart de Oliveira, substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf.