MUNICÍPIO — AUTONOMIA — DESMEMBRAMENTO

— A alteração de Municípios, em virtude de incorporação, subdivisão ou desmembramento, há de ser determinada pelas respectivas Câmaras de vereadores, sob pena de se ferir a Constituição federal.

— Incorporar área de um Município ao território de outro, para a criação de nova comuna, é irrecusàvelmente assunto de interêsse direto de cada uma das unidades municipais a que pertence a porção desmembrada.

PARECER

1. Na pauta dos trabalhos da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, para ser brevemente discutida e votada pelo seu plenário, acha-se matéria atinente à criação do Município de Volta Redonda.

Pretende-se que a nova comuna se constitua dos atuais distritos de Volta Redonda e Pinheiral, que serão desmembrados, respectivamente, de Barra Mansa e de Piraí.

A Câmara de Vereadores de Piraí, à vista dêsse fato, me formula consulta sôbre a que *conditionis juris* está subordinada a operação de desmembramento de território de dois ou mais municípios, para a formação de um novo. Quer inteirar-se sôbre se nessa operação, atendendo-se à técnica democrática da autonomia municipal, basta, na forma da Lei Orgânica das Municipalidades, plebiscitar os eleitores do território que deva constituir o novo Município, ou se é de todo imprescindível prévia anuência das câmaras muncipais interessadas, que, na espécie, são a de Barra Mansa e a de Piraí.

2. O princípio fundamental da organização do Município está consubstanciado no art. 20 da Constituição federal. Prescreve a norma, indubitàvelmente de direito público comum ou nacional: "A autonomia do Município será assegurada: I — pela eleição do prefeito e dos vereadores; II — 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".

Êste preceito reafirma a estrutura tradicional do Município, com a integral segurança de sua autonomia. As franquias de autogovêrno deferidas a cada uma das unidades comunais se compreendem, pois, na ordem política, pela eleição do prefeito e dos vereadores; na ordem financeira, pela prerrogativa de decretar, arrecadar e aplicar as suas rendas; e na ordem administrativa, pela gestão dos negócios de seu peculiar interêsse e pela organização dos serviços públicos locais.

A autonomia municipal não resulta sòmente do contexto do art. 28, acima invocado. Provém do art. 18, que manda guardá-la pelas constituições e leis dos

Estados-membros. Promana, enfim, do art. 7.º, inciso VII, letra *e*, que determina a intervenção do Govêrno federal para lhe assegurar a total observância.

Há, no quadro da Federação brasileira, três órbitas com autonomia política e administrativa: União, Estado-membro e Município. A cada um dêsses níveis a Constituição traça os limites de sua atuação. O Município surge dentro desta organização como uma entidade intraestatal, tão rígida quanto o Estado-membro. Sua estrutura e sua organização pertencem à Constituição federal. Não podem de nenhum modo ser alteradas pelas Constituições e leis ditadas pelas unidades federativas.

Competindo à União as normas gerais de organização, da estrutura municipal, restam aos Estados-membros tão sòmente as medidas complementares. A êstes cabe, portanto, competência meramente complementar ou supletiva àquelas normas institucionais.

3. Sendo essencial à organização dos municípios brasileiros o princípio de autonomia, a Constituição federal postulou a obrigatoriedade da escolha dos vereadores e do prefeito, mediante eleição. Deixou bem explícita a separação de poderes para a órbita local. As constituições dos Estados-membros definem, em obediência à Lei das Leis e a princípios tradicionais em nosso direito público, as atribuições dêsses representantes municipais. O prefeito tem funções executivas, enquanto a Câmara Municipal constitui órgão deliberativo por excelência, com a competência coextensiva à esfera das atribuições locais.

Todos os assuntos de interêsse estrito ou peculiar do Município são indelegáveis. Não pertencendo à esfera remanescente, por isso que integram o conteúdo do princípio da autonomia, não podem ser absorvidos pelos Estados-membros.

A alteração de municípios, em virtude de incorporação, subdivisão ou desmembramento, há de ser determinada pelas respectivas câmaras de vereadores, sob pena de se malferir a Constituição federal, pela vulneração do princípio da autonomia muncipal, nela explícito, nela plenamente assegurado por normas de pronta incidência, bastantes em si, cogentes, exaustivas.

Fôrça é convir que alteração de tal natureza, como no caso da consulta de desanexação para incorporação a outro Município, toca diretamente à administração municipal no respeitante ao seu peculiar interêsse, não sòmente quanto à arrecadação dos tributos de sua competência, como quanto à organização dos serviços públicos locais.

4. Contravêm à Constituição federal, por conculcarem o princípio da autonomia muncipal, as normas legais que permitem nos Estados-membros, à maneira do que sucede no Rio de Janeiro, a criação de Municípios pelo desmembramento de território de uma ou mais unidades comunais, sem prévia autorização das respectivas câmaras de vereadores.

A realização de consulta plebiscitária, votada por lei do Assembléia Legislativa, para a população decidir da desanexação e conseqüente incorporação, não tem, só por só, a virtude que porventura se lhe queira dar de satisfazer ao princípio constitucional.

Da Câmara Municipal, e não da Assembléia Legislativa, é a competência constitucional para resolver acêrca da incorporação, subdivisão ou desmembramento de municípios. Trata-se, por sem dúvida, de atribuição, absolutamente não pertinente ao Estado-membro, mas necessàriamente ao Município, cujo interêsse na desanexação é principal, imediato, direto, peculiar.

A Lei Orgânica das Municipalidades do Rio de Janeiro desatendeu a cânones fundametnais da autonomia municipal. O processo, que instituiu sôbre criação de Município por desmembramento de território de uma ou mais unidades municiapis, contraria a pleno, preceitos de nossa Carta Magna, porque prescinde da anuência da Câmara de Vereadores interessada.

Assegurada a autonomia municipal pela Constituição federal, reafirmada no art. 85 da Constituição estadual, é evi-

dente que essa autonomia existirá em tudo o que diz respeito ao peculiar interêsse do Município. A competência da Assembléia Legislativa, em se tratando de incorporação, subdivisão ou desmembramento do Município, deve limitar-se à aprovação das resoluções das câmaras municipais.

Incorporar área de um Município ao território de outro, para criação de nova comuna, é irrecusàvelmente assunto de interêsse direto de cada uma das unidades municipais a que pertence a porção desmembrada. Não há, pois, dada a eiva de evidente inconstitucionalidade, deferir ao Estado-membro, como fêz aquela Lei Orgânica, uma atribuição do peculiar interêsse do Município, a êle assegurada pela Constituição federal e reservada pela Constituição estadual.

5. Na sua função de intérprete dos conteúdos e têrmos das regras constitucionais, o Supremo Tribunal Federal dilucidou, através de dois arestos, o alcance e a extensão da autonomia municipal, segundo a conceituação que lhe dá a nossa Carta Magna. Nessas duas oportunidades, teve ensejo, por decisões unânimes, de declarar a inconstitucionalidade de dispositivos de leis estaduais, que malferiam ou derrogavam o princípio da autonomia do Município.

O primeiro acórdão, de 4 de janeiro de 1950, de que foi Relator o eminente Ministro Ribeiro da Costa, versou sôbre o Decreto legislativo n.º 45, promulgado pela Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, determinando fôsse plebiscitada a população do distrito de Criuva, a fim de se apurar a vontade da maioria de seu corpo eleitoral, para o efeito de desmembrá-lo do Município de São Francisco de Paula e incorporá-lo ao de Caxias do Sul.

Êsse Decreto legislativo, sem embargo de ter sido pleiteado pelos moradores do distrito de Criuva, apesar de haver mandado realizar o plebíscito, foi, a pedido do Presidente da Câmara do Município de São Francisco de Paula, declarado inconstitucional. E o foi, por ter atentado contra a autonomia municipal naquilo que entende com o seu peculiar interêsse, por haver conferido à Assembléia Legislativa o que é da competência privativa das câmaras municipais.

Reconheceu o acórdão mais recente, relatado pelo eminente Ministro Orosimbo Nonato e proferido na representação do Prefeito do Município de Goiaz ao Procurador Geral da República, que a lei goiana n.º 332 é inconstitucional. E' que para decidir da desanexação do distrito de São Luís de Montes Belos e partes dos distritos de Massamedes e Córrego do Ouro do Município de Goiás e de sua incorporação no Município de Firminobim a competência era da Câmara de Vereadores, e não da Assembléia Legislativa Estadual.

Firmou o ac6rdão que "a alteração de municípios por via de incorporação, subdivisão ou desmembramento não determinado pelas respectivas câmaras de vereadores atenta contra a autonomia municipal, pois atinge sua administração, em ponto de seu peculiar interêsse, assim quanto à arrecadação dos tributos de sua competência, como no que tange à organização dos serviços públicos locais".

6. Para a criação do Município, na forma do art. 84 da Constituição estadual, são essenciais elementos relativos à população, à renda e às condições favoráveis ao desenvolvimento. Desde que êsses elementos coexistem, torna-se possível a alteração de municípios por via de incorporação, subdivisão ou desmembramento.

Qualquer dessas operações depende sempre de deliberação da Câmara Municipal interessada. Pois, consoante já se ressaltou, o que fica em jôgo é a autonomia municipal. A desanexação, com a consequente incorporação, atinge a administração comunal no ponto essencial de seu peculiar interêsse. E' o interêsse da arrecedação dos tributos de sua competência e da organização dos serviços públicos locais.

Destarte, em aquiescendo as câmaras municipais interessadas na desanexação, na incorporação e, por via de conseqüên-

cia, na criação do novo Município, a Assembléia Legislativa, satisfeitas as exigências legais, aprovará a deliberação das câmaras, cingindo-se, quanto ao mais, a regular o modo de realização do plebíscito, já instituído por fôrça do parágrafo 2.º do art. 84 da Constituição estadual e decorrente dos atos de anuência das câmaras municipais e de aprovação da Assembléia legislativa.

7. Parece fora de qualquer dúvida ou entre-dúvida que coexistem os elementos essenciais, exigidos pela Constituição estadual, para a criação do Município de Volta Redonda. Deverá êle, ao que se informa, constituir-se dos distritos de Volta Redonda, desanexado de Barra Mansa e de Pinheiral, desmembrado de Piraí.

E' de mister para tanto que as câmaras municipais dos dois municípios concordem, mediante expressa autorização, com desmembramento e consequente incorporação das áreas na nova comuna. Sem essa deliberação, nada poderá fazer a Assembléia Legislativa. Qualquer lei estadual que dispuser sôbre a desanexação, será havida por flagrantemente inconstitucional.

Não está no livre alvedrio do Estado-membro, através de sua constituição ou de leis estaduais, ofender, no que toca à autonomia municipal, os princípios básicos que a garantem. A cláusula do art. 28 da Carta Magna envolve uma concessão ao Município, a qual não pode a lei ou a Constituição do Estado-membro reduzir arbitràriamente. Os limites se contêm no peculiar interêsse. Tôdas as atribuições neste encerradas, isto é, tôdas as atribuições compreendidas nesta esfera própria, são funções de poder municipal, que não comportam qualquer cerceamento, inda que imposto em Assembléias Constituintes ou Ordinárias dos Estados-membros.

A Câmara Municipal de Piraí é o juiz da desanexação do distrito de Pinheiral. A ela caberá examinar e decidir sôbre a conveniência ou não de ter reduzida a arrecadação dos tributos de sua competência e de ter alterada a organização de seus serviços públicos locais.

Competir-lhe-á resolver o assunto, que é de seu interêsse imediato, direto, peculiar. A matéria, em sendo estritamente de autonomia municipal, contém-se na sua alçada e depende de sua exclusiva deliberação.

E' êste o meu parecer.

Rio de Janeiro, 8 de março de 1954. — *Ivair Nogueira Itagiba*, Advogado no Distrito Federal.