MUNICÍPIO — CRIAÇÃO — MATÉRIA DE FATO

— Havendo controvérsia sôbre matéria de fato, suscitada a propósito da criação de Município, não pode ser ela solvida em mandado de segurança.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Nhandeara *versus* Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e outro

Recurso de mandado de segurança n.º 7.181 — Relator: Sr. Ministro Henrique D'Ávila

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança nº 7.181, de São Paulo, em que são recorrentes Prefeitura Municipal de Nhandeara e recorridos Assembléia Legislativa e o Senhor Governador do Estado de São Paulo.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, à unanimidade, em negar provimento ao recurso, conforme o relatório e notas taquigrafadas em anexo. Custas *ex lege*.

Rio de Janeiro, 4 de dezembro de 1959, (data do julgamento). — *Antônio*

C. L. de Andrada, Presidente. — *Henrique D'Avila,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — Sr. Presidente, o presente recurso concerne com o venerando acórdão proferido de fls. 287-295, pela Primeira Câmara Civil do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos seguintes têrmos:

"A Prefeitura Municipal de Nhandeara impetra mandado de segurança contra a Assembléia Legislativa do Estado e o Exmo. Sr. Governador, para que seja reconhecida a nulidade do ato do Poder Legislativo, que autorizou o desmembramento do distrito de Floreal, ato êsse consubstanciado no art. 14, letra *c*, e quadro anexo, da Lei nº 5.121, de 31 de dezembro de 1958.

Alega a impetrante, em resumo, que pelo disposto no art. 1º da Lei Orgânica dos Municípios, são condições para o desmembramento de distrito de — digo — o desmembramento de distrito: população mínima de 4.000 habitantes, renda local mínima de Cr$ 500.000,00 e distância superior a 10 quilômetros. A prova dêsses requisitos deve ser feita de maneira cabal e nos têrmos do art. 5º, § 4º, da citada Lei Orgânica, se houver dificuldade ou impossibilidade de fazê-la, por circunstâncias independentes da vontade dos subscritores da representação, a Assembléia determinará, pelo órgão competente, as providências necessárias para a apuração dêsses requisitos.

No caso, continua a impetrante, dos requisitos essenciais indicados não houve prova concludente. Ao contrário, evidenciou-se a falta de população e de rendas. Quanto a estas deve ser apurada, "tomando-se por base a arrecadação no distrito ou subdistrito no último exercício encerrado ou a sua receita orçada para o ano seguinte, computando-se, exclusivamente a renda proveniente de impostos e taxas municipais", tal como reza o § 3º do aludido dispositivo da Lei Orgânica; ora, a arrecadação de Floreal, em 1957, foi sòmente de Cr$ 272.378,00 e a previsão orçamentária para 1958 atingiu apenas Cr$ 251.000,00. Portanto, o único elemento de prova permitido na Lei Orgânica afasta o requisito relativo a renda mínima. E, em relação ao número de habitantes, a Agência Municipal de Estatística de Nhandeara demonstrou que a população do distrito de Floreal era, em 1950, de 3.934 habitantes. Êsse devia ser o único elemento a ser considerado pela Augusta Assembléia. Contudo para considerar provado o requisito, lançou mão de uma conjuntura baseada em que de 1951 a 1957, verificaram-se 1.511 nascimentos e 287 óbitos, de onde um saldo favorável de 1.224 almas, ressultando uma população de 5.158 habitantes. Todavia, continua a impetrante, a conjectura afastar-se da realidade, porquanto o número decrescente de nascimentos indica êxodo da população, de forma que não se pode concluir pelo seu crescimento mas pela sua diminuição.

Em conclusão, sustenta a impetrante que não estando provados os aludidos requisitos, não podia a Assembléia Legislativa decretar o desmembramento do direito sem violação da Lei Orgânica dos Municípios de onde a nulidade do dispositivo legal acima citado."

Prestaram informações o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado e o Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa.

Preliminarmente diz o Exmo. Sr. Governador, que é parte ilegítima para responder ao presente processo, uma vez que limitou sua atividade à participação da elaboração da lei. Agiu dentro das normas constitucionais ao sancionar, promulgar e publicar a lei votada pela Assembléia Legislativa. A seguir, levanta a preliminar de não conhecimento do pedido por ser incabível

mandado de segurança contra a lei em tese, e por não poder o Judiciário ingressar no exame do juízo político do Poder Legislativo. Em relação ao mérito objeta que a matéria de fato apresentada no pedido é sujeita a controvérsias e não cabe no âmbito do processo questões de fato que demandem provas e que exigem diligências.

Também o Exmo. Sr. Presidente da Assembléia levanta preliminares. Diz que a atividade do Presidente na elaboração da citada lei é meramente formal, sem a menor interferência no processo legislativo que coube inteiramente no Plenário. Não é, pois parte legítima. A seguir, reitera com os mesmos argumentos a preliminar de não conhecimento de mandado de segurança contra lei em tese. No mérito, S. Exa. afirma que foram atendidos os requisitos legais para o desdobramento do distrito porque provada a população mínima, por meio da informação da Agência Municipal de Estatística de Nhandeara, completada pelos dados constantes da certidão do Oficial do Registro Civil do distrito, acêrca de nascimentos e óbitos ocorridos nos últimos anos. Em relação à renda, informa que a certidão passada pela Prefeitura de Nhandeara sôbre a arrecadação do ano anterior fôra impugnada pelos moradores do distrito de Floreal, o que lança dúvidas quanto à exatidão da afirmativa da impetrante, e tanto basta para a não concessão do mandado de segurança.

A Procuradoria-Geral da Justiça emitiu o parecer de fls. 252, no sentido de se conhecer do pedido e conceder a segurança impetrada.

A essa altura do processo, apresentou-se o cidadão Décio Prata e invocando a qualidade de um dos subscritores da representação dirigida à Assembléia Legislativa para o desmembramento do distrito, requereu permissão para intervir como assistente litisconsorcial dos impetrados. Com seu pedido, juntou numerosos documentos. Manifestou-se a impetrante contra a intervenção por falta de legítimo interêsse.

É o relatório."

Indefere-se o pedido de intervenção litisconsorcial. Trata-se de anular ato legislativo que diz respeito ao território do município de Nhandeara. Por certo todos os cidadãos não só daquele município têm interêsses no feito, como também os do distrito e de outras regiões vizinhas que possam se aproveitar indiretamente do desmembramento com o não desmembramento. Cuida-se, porém, de interêsse indireto e geral; não de interêsse jurídico. A esfera patrimonial ou moral do interveniente não fica atingida por qualquer solução que seja dada ao presente processo.

Quanto às preliminares de ilegitimidade *ad causam*, suscitadas pelo Exmo. Sr. Governador e pelo Excelentíssimo Presidente da Assembléia Legislativa, não mereceu acolhimento. Quanto a déste, porque a impetração não foi dirigida contra ato da Presidência, mas, bem claro ficou na petição, que a segurança é contra ato da própria Assembléia. As informações foram pedidas a Sua Excelência como representante do Corpo Legislativo, e não em caráter pessoal ou como sendo a própria autoridade coatora. Em relação ao Exmo. Senhor Governador, não podia deixar de integrar a lide, uma vez que participou do ato legislativo inquinado de nulo, no exercício de função co-legislativa do Poder Executivo.

Sustentam as mesmas altas e dignas autoridades que caso não é de se conhecer do mandado de segurança, dirigido que foi contra lei em tese.

Também essa preliminar não pode ser acolhida, porque há de ser feita distinção entre mandado de segurança contra lei em tese e mandado de segurança contra ato legislativo de efeito imediato e especial, capaz de, por si mesmo, atingir direito líquido e certo. A lei que se pretende anular é mera-

mente formal; tem o caráter de ato administrativo, e não de lei no sentido de preceito geral. Em tal hipótese é admissível o mandado de segurança, segundo doutrina Seabra Fagundes, fiel ao que decidira como Desembargador em seu Estado natal (*O Contrôle dos Atos Administrativos,* 3ª edição, página 301, *Arquivo Judiciário,* 94/184). O ilustre jurista sustentou, então e continua a ensinar que "os atos de desmembramento não eram leis em sentido material, conquanto emanassem da Assembléia Legislativa e se denominassem leis. Eram meros atos de definição de situações jurídicas individuais.

Nem se cuida, no presente caso, de ato político que escape ao exame do Judiciário. Sem dúvida há um aspecto político no ato da Assembléia, mas não meramente político, dada sua finalidade administrativa de "definição de situação jurídica individual".

Caso é, conseqüentemente, de conhecimento de impetração a exemplo dos julgados insertos na *Revista dos Tribunais,* 227-350, 242-314 e nos mandados de segurança nº 91.878, julgado pela egrégia Primeira Câmara Cível dêste Tribunal de Justiça em 24 de fevereiro do corrente ano, e número 92.102, julgado pela egrégia Terceira Câmara Cível, em 28 de dezembro de 1958.

No mérito, denega-se a segurança, pelas razões a seguir expostas.

A Lei Orgânica dos Municípios impõe requisitos essenciais para que possa ser constituído um nôvo município. Assim é que seu art. 1º faz exigências quanto à população, à renda e a distância. No presente caso o que se diz é que o distrito de Floreal não tem população, nem renda que bastem para autorizar o desmembramento e que a Assembléia Legislativa violou a Lei Orgânica ao conceder a emancipação do território".

Dêsse julgado é que a Prefeitura Municipal de Nhandeara interpôs o presente recurso, que foi devidamente arrazoado e contra-arrazoado. E, nesta Superior Instância, a douta Procuradoria-Geral da República, de fôlhas 326-327, assim se pronuncia:

"A decisão recorrida (fls. 287-295) proferida por votação unânime, pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça de São Paulo, denegou segurança impetrada pela Prefeitura Municipal de Nhandeara contra a Assembléia Legislativa e o Sr. Governador do mesmo Estado que pela Lei nº 5.121, de 31-12-58, votada pela primeira e sancionada pelo segundo, no seu art. 14, letra *c,* elevou à categoria de Município o seu antigo distrito de Floreal".

Diz o aresto recorrido em sua conclusão:

"Não cabe ao Poder Judiciário, em sumaríssimo processo, rever as provas examinadas pelo órgão competente da Assembléia Legislativa, considerando-as de plano imprestáveis aos seus fins, quando dúvidas persistem em matéria de alta relevância".

É jurisprudência pacífica do Pretório Excelso que não cabe mandado de segurança contra a lei em tese, nem é êste o meio processual adequado para a defesa da autonomia dos Municípios, quando haja desmembramento territorial; o remédio adequado é a representação prevista no art. 8º, parágrafo único, da Constituição (ver as citações dos julgados na informação ao Sr. Governador, a fôlhas 123-141 e da Assembléia Legislativa, a fls. 143-150; idem, razões de fls. 313-315 e 316-319).

Ante o exposto opino pelo desprovimento do recurso".

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila (Relator) — Sr. Presidente, a defesa que acaba de fazer da tribuna o nobre patrono do recorrente é muito hábil e

evidencia mais uma vez o elevado descortínio do provecto advogado; mas não procede. A meu ver, não está em causa qualquer questão de direito. Se a lei estabelecesse taxativamente o modo e o meio de apurar determinados requisitos, é evidente que só através da prova específica seria lícito fazê-lo. E, então seria possível invocar a infração. Mas, os requisitos dos cinco mil habitantes e a renda mínima de quatro milhões exigidos, podiam e deviam ser comprovados através da previsão orçamentária, ou da arrecadação, quanto à renda e, no que se refere à população, através do censo, demográfico. Acontece, todavia, que nem sempre essas provas, são decisivas; e, se a lei não as adotou com exclusividade, é evidente, que a Assembléia poderia respigar subsidiàriamente outros elementos de prova para chegar à conclusão a que chegou. O censo poderia encontrar-se em atraso, consignando população já superada. E a previsão, segundo se afirma estaria muito aquém da própria arrecadação obtida no exercício anterior. De modo que a Assembléia, buscando outros elementos probatórios, através de sindicância demográfica no distrito de Floreal, chegou à conclusão de que se teriam integrado os requisitos à ereção daquele Distrito em Município.

Trata-se, como se vê, de matéria de fato, que não pode ser revista através de mandado de segurança.

Nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Antônio Vilas-Boas — Sr. Presidente, o município foi criado porque a Assembléia Legislativa julgou que os requisitos legais estavam preenchidos, em vista da arrecadação do distrito desmembrado e da sua população. Acho que, no caso, não cabe mandado de segurança, pois interfere uma questão de fato, dependente de verificação.

Nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Nélson Hungria — Sr. Presidente, entendo que, no mandado de segurança, se podem examinar questões de fato e provas a respeito. Mas, se a autoridade pública presta informações categóricas no sentido contrário à afirmativa do impetrante, é preciso que seja exibida prova concludente, no sentido de que ela não está sendo exata, para que se considere elidida tal informação. Ora, no caso vertente, essa prova não se apresenta. O ilustre advogado do recorrente argumenta no sentido de que os dados estariam errados, não seriam fiéis à realidade; mas, o seu raciocínio não conduz à necessária certeza. Pode ser, ou não, acertado. Se êle nos tivesse trazido uma prova inconcussa, no sentido do que afirma, aí, sim, ter-se-ia de conceder a segurança. O que êle, porém, nos oferece é apenas argumentação com probabilidades. S. Excia. entende que, segundo tais ou quais critérios, os cálculos da Assembléia Legislativa quanto às condições de renda e população não estariam certos; mas os ditos critérios não são de infalibilidade matemática, a excluir, necessàriamente, o acêrto dos cálculos. O direito que ora se pleiteia não é líquido e certo.

Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — A unanimidade, negaram provimento.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada, na ausência justificada do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato da Silva.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Henrique D'Ávila (substituto do Exmo. Sr. Ministro

Hahnemann Guimarães, que se encontra de licença), Vila-Boas, Cândido Mota Filho, Ari Franco, Nélson Hungria, Rocha Lagoa, Luís Gallotti, Ribeiro da Costa, Lafayette de Andrada e Barros Barreto.