MUNICÍPIO — CRIAÇÃO — RESOLUÇÃO DA ASSEMBLÉIA

— A resolução da Assembléia Legislativa sôbre a criação de Município, não constitui decisão final, impugnável por mandado de segurança.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo *versus* Prefeitura Municipal de São Vicente

Recurso extraordinário nº 57.684 — Relator: Sr. Ministro HERMES LIMA

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Terceira Turma, por unanimidade de votos, conhecer do recurso e lhe dar provimento na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas.

Brasília, 27 de maio de 1966. — *Luís Gallotti*, Presidente. — *Hermes Lima*, Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Hermes Lima* — A Prefeitura Municipal de São Vicente impetrou segurança contra a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo porque, através da Resolução nº 453, de 8-11-63 a Assembléia determinou a realização do plebiscito e consulta à população do território compreendido pelas divisas propostas para criação do município do Segundo Subdistrito de Boqueirão, até então pertencente ao Município de São Vicente.

Alega que êsse ato da Assembléia foi ilegal, pois as circunscrições territoriais dentro das divisas propostas não apresentavam as condições mínimas exigidas para adquirirem a autonomia municipal. Uma dessas condições é um mínimo de população e o Instituto Geográfico e Geológico do Estado informou que êsse requisito não

se verificava dentro das divisas propostas para a criação do nôvo município.

A Assembléia Legislativa, através da Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária, emitiu parecer favorável à criação do nôvo Município de Praia Grande, elaborando a Resolução nº 453 que autorizou a realização do plebiscito. Argumenta-se que essa resolução deve ser declarada nula e conseqüentemente nulo o plebiscito que ela mandou realizar, porque a resolução teria violado as condições mínimas para a criação de Município.

A Assembléia informou não ser procedente a alegação segundo a qual a população da área não atingia os mínimos legais, notando não ser exato que a população do Subdistrito de Boqueirão era apenas de 2.900 pessoas, pois tal informação se referia ao ano de 1960. A informação prestada pelo Departamento de Estatística do Estado dava para Boqueirão 7.344 habitantes; que a realização do plebiscito é apenas uma das fases do processo da elaboração da lei qüinqüenal.

Assim, não cabe interferência do Poder Judiciário em assunto da competência exclusiva do Legislativo, pois, se concedida a segurança, estaria o Judiciário invadindo campo de competência do Legislativo, interferindo no processo de elaboração da lei. Nessa conformidade, decidiu o Supremo Tribunal Federal em 1916, em acórdão subscrito, entre outros, por Viveiros de Castro e Pedro Lessa. Francisco Campos, em parecer da Comissão de Justiça da Câmara Federal, defendeu a mesma tese. No mesmo sentido é a jurisprudência do colendo Tribunal de Justiça de São Paulo (fl. 20).

O acórdão da 5ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça, por voto de desempate, concedeu a segurança para anular a Resolução nº 453, de 8-11-63. E, em conseqüência, o plebiscito efetuado.

Quanto à preliminar suscitada de que não cabia mandado de segurança, disse o acórdão:

"Rejeita-se a preliminar suscitada pela impetrada, visto dirigir-se a segurança contra um ato formal e materialmente administrativo, que é a Resolução nº 453, da Mesa da Assembléia, concretizadora de uma autorização especial para a realização de plebiscito de consulta. Ora, resolução administrativa não é lei; é deliberação administrativa, sempre sujeita ao contrôle de legalidade pelo Poder Judiciário. Não ocorre, *in casu*, qualquer invasão do Judiciário na área dos *interna corporis* da Assembléia Legislativa do Estado, sendo o exame judicial da indigitada Resolução perfeitamente cabível dentro do nosso sistema constitucional, expresso na tripartição dos Podêres e na sujeição de todos ao pronunciamento da legitimidade do Judiciário."

No mérito, concedeu a segurança porque, aplicando a Lei nº 8.001, de 11-10-63, constatou que no houve parecer favorável do Instituto Geográfico e Geológico; que o parecer do Instituto foi contrário à criação do Município de Praia Grande não só em face da reduzida população do distrito de Solemar e do Subdistrito de Boqueirão, como ainda porque grande parte dêsse subdistrito integra a cidade de São Vicente, de conformidade com o disposto no Decreto-Lei municipal nº 169, de 12-3-56, que estabeleceu o perímetro urbano da referida cidade.

Foi assim, ao arrepio da Lei nº 8.001, que a Mesa da Assembléia Legislativa expediu a Resolução nº 453, pois o parecer do Instituto não era apenas um elemento informativo, mas vinculativo.

Dêsse modo, a segurança foi concedida por contrariar a Lei nº 8.001-63, violando direito líquido e certo da Prefeitura Municipal de São Vicente.

A Assembléia interpôs recurso extraordinário pelas letras *a* e *d*. Dá como violados os arts. 36, 7, item VII, letra *b*, da Constituição federal e 1º da Lei nº 1.533, de 31-12-51, porque "o processo legislativo é absolutamente independente, no sentido de que nenhum outro Poder do Estado pode interferir na ordem interna, quer para sus-

tar, quer para modificar os projetos que estão em curso, assim referentes a leis como a resoluções".

No caso, o plebiscito é um elo no processo legislativo de criação de Municípios novos. Êsse processo completa-se com a votação da lei qüinqüenal, mas o acórdão declarou ilegal a resolução, determinando o plebiscito, sendo esta, entretanto, apenas uma fase nesse processo.

Nas razões do recurso, a Assembléia argumenta que o acórdão recorrido cometeu engano ao fundar a decisão na Lei nº 8.001, de 11-10-63, porque essa lei não diz respeito à criação de municípios. Ela se refere ùnicamente a anexação a um município de território de outro. O art. 20 da Lei Orgânica por ela suspenso refere-se exatamente a êsse problema.

O art. 20 dispõe:

"Art. 20. Qualquer território que tenha mais de 1.000 moradores, maiores de 18 anos, poderá ser anexado ao município vizinho, desde que pelo menos 50 eleitores o requeiram.

Parágrafo único. A incorporação de território a Município ou Municípios vizinhos dependerá sempre de aprovação por lei do Município incorporador."

Dêsse modo, a figura da anexação de território é diversa da figura de criação de Municípios. E tanto é diferente que, em 1953, a Assembléia paulista suspendeu igualmente por determinado período a vigência dêsse mesmo art. 20 da Lei Orgânica, o que não impediu que se criassem numerosos Municípios, tal qual se fêz em 1963.

A Prefeitura de São Vicente, contestando, afirma que o acórdão não invadiu matéria privativa do Legislativo, que a resolução era um ato administrativo, embora emanado de órgão legislativo, mas nem por isso insuscetível de exame e contrôle do Judiciário. Além disso, o acórdão concedeu a segurança porque o ato da Assembléia teria atentado contra a legislação ordinária e não porque teria sido inconstitucional.

O parecer da Douta Procuradoria é pelo não conhecimento e, se conhecido, pelo não provimento.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Conheço do recurso e lhe dou provimento.

O Município de Praia Grande, no litoral paulista, ao lado de Santos, se originou de duas áreas — a do subdistrito base de Boqueirão de São Vicente e do distrito de Solemar — o primeiro com população fixa de 7.344 e o segundo com 3.234 habitantes, segundo o Departamento de Estatística do Estado.

Em 1962, a renda de Boqueirão, que tem 44 quilômetros quadrados, atingiu ..... Cr$ 87.200.000. Isto se explica porque essa área constitui hoje um dos mais procurados sítios de repouso e de férias da população paulistana, que para ali aflui em fins de semana, e nas férias grandes de julho e do fim de ano. Nesses períodos mais longos, a população atinge a casa dos setenta mil. A sede de Praia Grande conta com uma sucessão de modernos edifícios de apartamentos e outras instalações e serviços que ali formam núcleo urbano muito importante.

A idéia da criação dêsse município litorâneo amadureceu, até que a Assembléia, ao elaborar a lei qüinqüenal, lhe deu existência legal.

Foi exatamente quando corria o processo de elaboração legislativa da criação de Praia Grande que o Município de São Vicente, do qual Boqueirão até então fazia parte, impetrou mandado de segurança contra a Resolução nº 453, de 8-11-63, votada pelo plenário e promulgada pela Mesa, e pela qual se ordenava a realização de plebiscito à população interessada.

São Vicente impetrou segurança contra essa Resolução alegando que ela feria seu direito líquido e certo, porque aquela circunscrição territorial não possuía o mínimo de população para concessão da autonomia municipal. E o mínimo exigido pela lei para um subdistrito se transformar em Município era de 50 mil habitantes (fl. 3).

Além disso, grande parte de Boqueirão integrava o perímetro urbano de São Vicente, segundo o Decreto-Lei municipal nº 169, de 12-3-46.

A colenda 5ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça por voto de desempate concedeu a segurança para invalidar a Resolução nº 453, de 8-11-63, com a conseqüente anulação de todos os atos ou efeitos dela decorrentes por contrários à Lei nº 8.001, de 11-10-63 (fl. 32).

Os autores distinguem nas Assembléias Legislativas três espécies de atos: os normativos que são as leis, os administrativos que são os referentes a seus serviços e os *interna corporis* que são aquêles ligados à sua atividade política, ao processo dessa atividade.

Ora, a Resolução em questão é caracterizadamente um ato político porque *interna corporis*, porque estruturalmente ligado ao processamento de sua atividade política que é fazer leis. A Resolução nº 453, integra-se como etapa de um processo legalmente estabelecido para criação de Municípios. Portanto, insere-se na faixa da atividade essencialmente política do corpo legislativo. que tomará, ao cabo de suas deliberações, na base de fundamentos jurídicos e de fundamentos políticos, a decisão final.

A Resolução nº 453 não encerrava decisão final. Era uma fase do processo legislativo, cujo têrmo último seria a votação da lei qüinqüenal, nos têrmos do art. 151 da Constituição, do Estado. Por si só não era final, nem decidia o plebiscito. Mandava realizá-lo. Em si mesma, porém, não feria nenhum direito líquido e certo, pois plebiscito é consulta.

Há uma via processual específica que está no art. 8º, parágrafo único, da Constituição para se representar contra a criação inconstitucional de Município. Por aí deveria São Vicente insurgir-se contra a lei que criou o Município de Praia Grande.

Se Boqueirão não satisfazia as exigências estatísticas legais; se a Assembléia podia ou não contrapor as estatísticas do ano 60 do Instituto Geográfico e Geológico das estatísticas mais novas do ano de 62 do Departamento de Estatística do Estado; se a Assembléia podia considerar como população de Boqueirão e Solemar não apenas a que ali é fixa, mas igualmente a população que possui casa ou apartamento e lá se acolhe permanentemente nos fins de semana e nas férias; se era válido o nôvo pronunciamento do Instituto afirmando que não tinha elementos para dizer se havia ou não solução de continuidade entre o perímetro urbano do subdistrito de Boqueirão e do Município de São Vicente; se a Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária da Assembléia, nos têrmos do art. 5º, § 5º, da Lei Orgânica dos Municípios podia concluir através de verificação no local, que havia essa solução de continuidade, tudo é matéria de indagação ou de fato que retira qualquer liquidez para apreciar-se em mandado de segurança a impetração de São Vicente.

Além disto, o acórdão baseou-se no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.001, de 1963, para conceder o *mandamus*. Ora, essa lei suspendera temporàriamente a vigência do art. 20 e parágrafo único da Lei Orgânica, artigo e parágrafo que dispõem:

"Art. 20. Qualquer território que tenha mais de 1.000 moradores, maiores de 18 anos, poderá ser anexado ao Município vizinho. desde que pelo menos 50 eleitores o requeiram.

Parágrafo único. A incorporação de território a Município ou Municípios vizinhos dependerá sempre de aprovação por lei do Município incorporador."

A própria Assembléia explica que em 1953 também o mencionado artigo 20 e

seu parágrafo foram suspensos, ao elaborar-se a lei qüinqüenal, porque "nessas oportunidades afloram reivindicações de transferência de pequenos territórios de um Município para outro, muitas vêzes inspirados em motivo meramente político. Daí, a orientação de se sustar a vigência do dispositivo para se evitar o tumulto na elaboração da lei qüinqüenal que visa prioritàriamente a criação de Municípios".

A Lei nº 8.001 não tinha, pois, que ver com a espécie em debate.

ADITAMENTO AO VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Além disto, Sr. Presidente, posso acrescentar, como razão de ordem complementar, que o Município já existe, está funcionando há três anos e que sua renda, neste ano, é de cêrca de trezentos milhões de cruzeiros. Enfim, trata-se de uma área hoje muito rica. Aqui estão, nos autos, algumas fotografias do que é, atualmente, Praia Grande: uma verdadeira cidade.

Por êstes motivos, Sr. Presidente, conheço do recurso e lhe dou provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Medeiros Silva — Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente Relator, voto minucioso e que deu cabal resposta a tôdas as questões suscitadas.

O mandado de segurança, a meu ver, é inidôneo para o caso. Já tem decidido, reiteradamente, êste egrégio Tribunal que o processo adequado é a representação contra o ato final da criação de Município.

No caso, pretendeu-se interromper o processo de criação do município, impetrando-se mandado de segurança contra a resolução, a qual, como bem salientou o eminente Relator, era um elo do processo, não era o ato final, porque a Assembléia poderia, ou não, criar o Município, à vista dos resultados do plebiscito, ainda que êste concluísse favoràvelmente à criação do Município.

Nesta oportunidade, adiro integralmente ao voto de S. Exa., também conhecendo do recurso e lhe dando provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Prado Kelly — Infiro, do minucioso e brilhante voto do eminente Relator, que S. Exa. também não vê no mandado de segurança aquêles pressupostos indispensável de liquidez e certeza do direito para sua tutela jurídica.

Nestas condições, acompanho o seu voto, máxime quando há circunstâncias supervenientes ao mandado e que dificilmente poderiam ser compreendidas na conclusão do acórdão recorrido, em harmonia com as exigências legais para a impetração. Anular um ato preparatório da criação do Município não se confunde com a anulação de atos conseqüentes, que não foram objeto de exame adequado no processo da segurança. Há, portanto, razões de natureza processual para se admitir, através do recurso extraordinário, a cassação da segurança concedida, pela iliquidez e incerteza do direito postulado.

Acompanho, nestes têrmos, o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Luis Gallotti (Presidente) — Também acompanho o eminente Relator.

Apenas pediria vênia para não concordar com um dos fundamentos do voto de S. Exa., que, aliás, estaria apoiado num antigo acórdão, de que foi Relator o eminente Ministro Edgar Costa, no recurso de mandado de segurança nº 1.247...

O Sr. Ministro Prado Kelly — Também me permito acompanhar o eminente Relator nessa parte.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Eu também, nessa parte, tenho opinião diversa da de V. Exa., Sr. Presidente.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — ... no sentido de que, por caber a representação do art. 8º da Constituição, não caberia o mandado de segurança.

Tenho entendido, com o apoio do Tribunal, que, como essa representação é privativa do Procurador-Geral da República, ela não exclui a possibilidade de os interessados, as pessoas que tenham sofrido ou que estejam ameaçadas de sofrer uma lesão no seu direito, recorrem às outras vias judiciais, como o mandado de segurança ou a ação ordinária.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Os interessados não poderiam dirigir-se ao Procurador-Geral da República.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — No caso, o interessado era o Município que se diz prejudicado, titular do direito alegado.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Mas não poderia dirigir-se ao Procurador-Geral.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — Poderia. O Procurador-Geral da República é que poderia, ou não, acolher seu pedido. Eu, por exemplo, fui Procurador-Geral da República e apresentava, ou não, a representação, conforme convicção que formava. Isso fica a critério de cada Procurador-Geral.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — De qualquer forma, há um mecanismo a ser seguido.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — O fato é que a representação, pela Constituição, é privativa do Procurador-Geral da República. Ninguém, a não ser êle, pode oferecê-la. Assim, não será razoável *data venia*, impedir que o possível lesado em seu direito ingresse em Juízo pela via cabível.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Como remédio jurídico sucedâneo.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — Tanto mais que pode ser caso urgente. Na representação, por exemplo, não cabe a liminar. Já não cabia antes, porque o acórdão proferido na representação é meramente declaratório, depende, pela Constituição (arts. 8º e 13), de uma lei federal superveniente, para que se torne exeqüível. Assim, não haveria como permitir-se ao Relator uma liminar com fôrça executória, quando tal fôrça não tem a decisão do Supremo Tribunal antes que venha a lei exigida pela Constituição. Seria dar-se ao Relator maior poder do que ao Tribunal. A última lei sôbre as representações, atendendo a isso, expressamente proíbe a liminar.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Aí há dualidade de competência.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — Pouco importa. O Supremo Tribunal tem competência para conhecer da mesma matéria em mandado de segurança originário, ou em ação ordinária, que lhe chegue em grau de recurso. Aqui se trata de recurso. Mas êsses aspectos não têm interêsse maior, porque vou concordar com o eminente Relator por outras razões.

A outra dúvida que restaria é quanto ao descumprimento do acórdão do Tribunal de São Paulo, porque, tendo êle dado o mandado de segurança, para invalidar não só a resolução da Assembléia, mas, por via de conseqüência, o que a seguir se fizesse, a rigor — em respeito ao julgado e dado que o recurso extraordinário não tem efeito suspensivo — não se poderia ter prosseguido, como se prosseguiu.

Mas, como agora estamos julgando o recurso extraordinário e temos de examinar

o acórdão recorrido, para ver se êle merece, ou não, confirmação, penso que, realmente, tem razão o eminente Relator, pelas demais razões que invocou e também porque, como bem acentuou o eminente Ministro Prado Kelly e, igualmente, o eminente Relator, no caso não se configura um direito líquido e certo, que pudesse ter amparo em mandado de segurança. Há controvérsia sôbre matéria de fato.

Assim, também estou de acôrdo em conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conhecido e provido. Unânime.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Hermes Lima. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Carlos Medeiros, Prado Kelly, Hermes Lima, Gonçalves de Oliveira e Luís Gallotti.