MUNICÍPIO — CRIAÇÃO — DESMEMBRAMENTO

— A representação insuficientemente instruída deve ser rejeitada.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Representação nº 664 — Relator: Sr. Ministro EVANDRO LINS E SILVA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedente a representação.

Brasília, 16 de março de 1966. — *A. M. Ribeiro da Costa*, Presidente. — *Evandro Lins e Silva*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Evandro Lins — Baseado em representação firmada por Rodolfo Niehues e outros, o Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República submete ao Supremo Tribunal Federal a argüição de inconstitucionalidade da Lei nº 958, de 8-4-64, do Estado de Santa Catarina, pela qual foi criado o Município de Aurora, desmembrado do território do Município de Rio do Sul, alegando o seguinte:

"1. A inconstitucionalidade da lei impugnada decorre do não atendimento aos requisitos imprescindíveis à criação de município, segundo o estabelecido nos arts. 96, nº I, e 98, parágrafo único, da Constituição estadual, e art. 5º, nº I, da Lei Orgânica dos Municípios Catarinenses (Documentos de 16 a 18).

2. Pelo documento de nº 14, os autores da Representação comprovam não possuir o Município de Aurora aquela população mínima de 10 mil habitantes, constante que é de apenas 5.000, não contando com condições econômicas e administrativas para sua emancipação.

3. A carência dessas condições vicia a lei atacada, e a desobediência a tais normas estaduais fere frontalmente o princípio da autonomia municipal, assegurado pelo art. 7º, nº VII, e, da Constituição federal.

4. Em apoio da argüição, a representação invoca farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, destacando julgamento das representações ns. 296 e 275, referentes à inconstitucionalidade da criação de municípios de Santa Catarina, por inobservância dos textos constitucionais.

5. Em conclusão, a representação pretende que se declare a inconstitucionali-

dade da lei, porque: *a*) não se observaram os requisitos fixados pelos arts. 96, nº I, e 98, parágrafo único, da Constituição do Estado, e art. 5º, nº I, da sua Lei Orgânica dos Municípios; *b*) violou-se a autonomia do Município de Rio do Sul, de cujo território foi desmembrado o de *Aurora* com ofensa ao princípio protegido pelo art. 7º, VII, *e*, da Constituição federal."

Solicitei informações, e a Assembléia Legislativa prestou-as, nestes têrmos:

"1. A Lei nº 958, de 8-4-64, criando, neste Estado, o Município de Aurora, resultou da Resolução nº 56, de 15-10-63, da Câmara Municipal de Rio do Sul.

2. A Constituição do Estado, em seu art. 22, nº 10, atribui competência exclusiva a esta Assembléia para "aprovar" as resoluções dos órgãos legislativos municipais sôbre incorporação, subdivisão ou desmembramento de municípios. A Lei nº 22, de 14-12-47 (Lei Orgânica dos Municípios), no seu art. 63, inciso IX, dispondo sôbre a Matéria, diz: "É da competência exclusiva da Câmara Municipal resolver sôbre incorporação, subdivisão ou desmembramento do município, submetendo as resoluções à aprovação da Assembléia Legislativa."

3. A competência, neste particular, é legítima. A Assembléia Legislativa deu cumprimento, tão-sòmente, às disposições constitucionais e legais, não se verificando, portanto, nehuma falha que a incrimine.

4. Dispõe a nossa Constituição do Estado, no seu art. 99 (art. 28 da Constituição federal):

"A autonomia dos municípios será assegurada:

I — pela eleição dos prefeitos 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 das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

5. É assegurada, à Câmara Municipal de Rio do Sul, competência privativa para desmembramento do seu município. Não poderia esta Assembléia Legislativa recusar validade, sob pena de atentar contra a autonomia municipal, à Resolução daquela Câmara.

6. O ponto central desta representação é, segundo o seu autor, o desatendimento ao requisito populacional que, nos têrmos do art. 96, inciso I, da Constituição do Estado, alterado pela Lei Constitucional nº 7, de 21-12-61, é de 10 mil habitantes.

7. Esta Assembléia ao votar a Lei nº 958, de 8-4-64, criando o Município de Aurora, apoiou-se na Resolução nº 56, de 15-10-63, da Câmara Municipal, que, aliás, satisfez todos os requisitos exigidos nos diplomas legais acima citados.

Dentro da configuração do princípio de autonomia municipal, tal como se encontra no art. 28 da Constituição federal (art. 99 da Constituição estadual), seria impertinência se essa Assembléia condicionasse a aprovação da Resolução nº 56, editada pela Câmara Municipal de Rio do Sul, em virtude de sua competência privativa, à exibição, por essa mesma Câmara, das provas da observância dos requisitos essenciais para criação de municípios. Ressalte-se, porém, que todos os requisitos foram satisfeitos.

8. A Câmara Municipal de Rio do Sul, agindo como agiu, satisfez tôdas as exigências constitucionais e legais."

Dou por feito o relatório.

VOTO

O *Sr. Ministro Evandro Lins* (Relator) — A representação foi apresentada à Procuradoria-Geral da República insuficientemente instruida, como notou o eminente Dr. Oswaldo Trigueiro, no despacho de fls. 24, quando baixou os autos em diligência, para que os interessados juntassem os textos legais referidos, ou seja, os arts. 96, nº I, e 98, parágrafo único, da Constitui-

ção do Estado de Santa Catarina, e art. 5º, nº I, da Lei Orgânica dos Municípios.

A exigência foi cumprida parcialmente. Como se vê dos documentos de fls. 26-30, foram juntos textos incompletos, não sendo possível verificar a procedência das alegações contidas na representação.

O desmembramento do Município de Rio do Sul, para a criação do Município de Aurora, resultou de iniciativa da Câmara Municipal de Rio do Sul, como informa a Assembléia Legislativa.

A principal argüição dos interessados é de que teria sido desatendido o requisito populacional, que é 10.000 habitantes. Realmente, o documento de fl. 22, da Agência Municipal de Estatística, informa que a antiga localidade de Alto Rio do Sul, que hoje constitui o Município de Aurora, tinha 5.000 habitantes no ano de 1960, quando a Constituição do Estado exige, para a criação de nôvo município, a população mínima de 10.000 habitantes.

Não consta dos autos a resolução da Câmara Municipal de Rio do Sul, no sentido da criação do Município de Aurora, desconhecendo-se se essa população aumentou entre os anos de 1960 e 1964, de modo a satisfazer a exigência constitucional.

Como consta das informações, a Câmara Municipal de Rio do Sul, dentro de suas atribuições, exibiu as provas da observância dos requisitos para a criação de município.

Acrescentam as informações que todos os requisitos foram satisfeitos. Não há elementos nos autos que contrariem essas informações. Por isso, não há como desacolhê-las, razão pela qual julgo improcedente a representação, que está deficientemente instruída.

É o meu voto.

SUSTENTAÇÃO DE PARECER

O *Sr. Alcino Salazar* (Procurador-Geral da República) — Exmo. Sr. Presidente, Exmos. Srs. Ministros, há aqui um outro aspecto, que convém ser focalizado, sempre com o objetivo de esclarecer tão importante questão.

Como o egrégio Tribunal ouviu a exposição do Sr. Ministro Relator, a Assembléia declarou expressamente ser impertinência de sua parte subordinar a votação da lei de criação de um município à exibição de prova. Seria impertinência de sua parte submeter a criação do município, à exibição de prova dos requisitos contidos na própria Constituição, sob o fundamento de que sai da competência da Câmara Municipal e que, então, o que devia fazer a Assembléia era apenas votar a criação do município. Ora, isso contrasta inteiramente com o dispositivo a que fêz referência o eminente Ministro Hermes Lima no caso anterior, relativo ao assunto contido no Ato Institucional nº 2, que é o seguinte:

"Art. 22. Sòmente poderão ser criados municípios novos depois de feita prova cabal de sua viabilidade econômico-financeira, perante a Assembléia Legislativa."

É um dispositivo do Ato Institucional nº 2, justamente no sentido de coibir o abuso na criação de municípios, gerando essas situações que aqui tantas vêzes têm sido observadas. Temos, então, um dispositivo de nível constitucional, exigindo prova cabal, e vem uma informação da Assembléia dizendo que seria impertinência subordinar o ato de criação de município à exibição de prova, isto é, a observância dos requisitos do Ato Institucional nº 2.

Por fim, termino estas considerações, focalizando um aspecto de importância, e que foi apontado pelo Ministro Prado Kelly, quando, em sessão anterior, se discutiu o assunto. É que a observância da Lei Orgânica é a observância do princípio de autonomia dos municípios, porque, muitas vêzes, é através da Lei Orgânica que o município fica resguardado da possibilidade de um esfacelamento. Essa Lei Orgânica, que a Constituição dos Municípios estabeleceu, é o meio de garantir a autonomia do município.

Sr. Presidente, reitero a Representação da Procuradoria-Geral da República, no sentido da sua procedência.

ADITAMENTO AO VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — A representação dirigida ao Procurador-Geral da República foi insuficientemente instruída, tanto que o eminente Dr. Oswaldo Trigueiro, à fl. 24, baixou os autos em diligência, nestes têrmos:

"1. A presente representação funda-se na alegação de infringência dos arts. 96, nº I, e 98, parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina, e art. 5º, nº I, da Lei Orgânica dos Municípios. Todavia, não foram anexados os textos das normas estaduais invocadas, sequer sendo transcritos na representação.

2. Dessa forma, oficie-se ao autor da representação solicitando-se que seja diligenciada a juntada dos textos legais em referência, do que dependerá o processamento da argüição.

Brasília, 25 de março de 1965. — *Oswaldo Trigueiro,* Procurador-Geral da República."

As considerações feitas pelo eminente Dr. Oswaldo Trigueiro, então Procurador-Geral da República, mostram a grande relevância, do ponto de vista político, econômico e social, da criação de um município. Entendo que pode ser da maior gravidade uma decisão do Supremo Tribunal Federal, julgando inconstitucional lei que cria município. Muitas vêzes, a representação vem a ser julgada procedente anos depois, provocando problemas muito mais graves do que a manutenção de um município, que teria sido criado com alguma irregularidade.

Penso mesmo que, diante do relevante papel do Supremo Tribunal Federal na vida institucional do País, não só devíamos julgar tais processos com informações mais recentes a respeito do funcionamento dêsse município. Devíamos saber se êle realmente é populoso e se tem uma economia capaz de sustentar a manutenção dos seus serviços. Uma verificação dessa ordem seria da maior utilidade. Talvez fôsse aconselhável que o legislador encarasse êsse problema, dando, por exemplo, podêres à Procuradoria-Geral da República para que, nas proximidades do julgamento dessas representações perante o Supremo Tribunal Federal, verificasse as condições de sobrevivência dêsses municípios.

Sempre me inclinei, nesses casos, quando não há prova cabal de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, como no caso, a julgar improcedente a representação.

No caso, temos um detalhe: conheço a região: que é a de Rio do Sul, fazendo parte do Vale do Itajaí.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — V. Exa. converteria o julgamento em diligência?

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Não, julgo improcedente a representação. Conheço a região. É o município de Rio do Sul, já desmembrado do de Blumenau há mais de 20 anos. Aliás, é grande a capacidade criadora do Município de Blumenau, que produziu vários outros municípios, no govêrno Nereu Ramos. Nesse período, vários municípios foram desmembrados do de Blumenau, e todos êles têm vida própria e são prósperos.

Tudo indica, por êstes precedentes, que o Município de Aurora tem condições de vida própria. Quem propôs o desmembramento foi o próprio município desmembrado, o Município de Rio do Sul.

Por essas razões, Sr. Presidente, julgo improcedente a representação.

PEDIDO DE VISTA

O *Sr. Ministro Prado Kelly* — Peço vista.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Pediu vista o Ministro Prado Kelly, após o voto do Relator julgando improcedente a representação. Adiado.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa. Relator o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins.

VOTO

O Sr. Ministro Prado Kelly — Há quase 20 anos se vem ordenando a jurisprudência do Supremo Tribunal a propósito do desmembramento territorial de Municípios para a criação de outras unidades político-administrativas. Pareceu-me, por isso, conveniente à solução das representações em curso extrair daquele dilatado ensino, expresso numa centena de acórdãos, alguns princípios insistentemente proclamados e certos critérios cuja observância contribuirá para a uniformidade e a coerência de nossas decisões.

I — À raiz de todos os debates, depara-se invariàvelmente o zêlo da Alta Côrte pela *autonomia municipal*, segundo a plasmaram os fatos políticos e a consagrou enfàticamente a Constituição.

As franquias locais, mal enunciadas no texto de 1891, ganharam vulto e consistência, mediante construções jurídicas lenta e sàbiamente empreendidas por êste pretório.

A bem dizer, a I República, pela ação vigilante do Judiciário, completou orgânicamente um processo histórico, iniciado na fase colonial e desenvolvido ao longo de dois reinados. Só então se cumpriu o voto da Carta de 1824, que procurara assegurar, mais literária que efetivamente, "o govêrno econômico e municipal das cidades e vilas"; pois, em todo o período monárquico, não logrou aquela promessa vencer os preconceitos da época, — antes a lei regulamentar de 1828 marcou um incrível retrocesso, definindo os Municípios como "corporações meramente administrativas", vedando-lhes exercer qualquer jurisdição contenciosa e sujeitando-as à tutela dos podêres centrais, quer na subordinação direta ao presidente da província, quer na dependência, em certas matérias, do Ministro do Império e da legislatura geral. A função corregedora, que remanesce de alguma forma nas atuais Assembléias, procede, como se sabe do Ato Adicional de 1834. Mas não só com isso se minimizou a participação política local, senão ainda se traduziu um estado de espírito fundado na errônea suspeita de imaturidade do povo para o *self-government*, como chegou a escrever o Visconde de Uruguai. Os novos rumos, esboçados por Ouro Prêto ao fim do Império, em tôrno da instituição de tributos privativos das comunas, só repercutiriam meio século mais tarde, na Constituinte de 1934.

Foi a jurisprudência, desde o começo da República até a admirável, enérgica, persistente ação de Pedro Lessa nesta Côrte (*O Direito*, vols. 88/156 e 111/263; *Revista do Supremo Tribunal*, vol. I, parte 1ª, págs. 104 e 255; vol. 2, parte 1ª, págs. 100 e 406; vols. 5/361, 9/197, 10/67, 13/173 e 335, 32/220, 34/62, 46/207, 53/378, 63/423, 69/273; Levi Carneiro — *Pandectas*, vol. II, parte 2ª, pág. 156) que estatuiu as bases da formulação constitucional em vigor (arts. 28, 29, 15, §§ 2º e 4º, 23 e 24). Não seria a jurisprudência agora que renegasse tão meritório concurso à formação do nosso direito público. Sob iguais inspirações o Supremo Tribunal vem resguardando a mesma *autonomia* à sombra dos preceitos constitucionais da União (art. 7º, VII, e) e dos Estados, aos quais se reconhece, em harmonia com o exemplo norte-americano, a faculdade de "organizar os Municípios" (Castro Nunes, *Do Estado Federado*, pág. 144), mas aos quais se nega o arbítrio de restringir, direta ou obliquamente, a amplitude consagrada na lei maior (Acórdãos nas representações nº 223 de São Paulo, Relator o Ministro Ribeiro da Costa; nº 275 de Santa Catarina, Relator o Ministro Cândido Mota; nº 314 do Rio de Janeiro, Relator o Ministro Lafayette de Andrada; nº 577 de Santa Catarina, Relator o Ministro Hermes Lima).

No particular do desmembramento territorial, acentuou o Ministro Luís Gallotti que, se a Constituição garantiu aos Estados o direito a território, não o fêz em relação aos Municípios (Acórdãos nas representações ns. 199, 206, 224, 233). Mas fôrça é convir que, também no tocante a Estados-membros, a lei básica admite se incorporem entre si, se subdividam e se desmembrem para se anexarem a outros ou comporem novas unidades, consoante os meios formais que ela indicou no art. 2º, — *a verdadeira fonte de disposições homólogas das Constituições estaduais, no que pertine aos Municípios.*

Tão exato é êste raciocínio que onde a norma competente obriga (em casos de desmembramento) à realização de plebiscito entre as populações interessadas esta Côrte deu por seguido, e não por desacato, o modêlo federal (Acórdãos nas representações: nº 234 de São Paulo, Relator o Ministro Orosimbo Nonato; nº 302 de São Paulo, Relator o Ministro Cândido Mota; nº 349 do Ceará, Relator o Ministro Luís Gallotti; nº 358 de Alagoas, Relator o Ministro Luís Gallotti; nº 401 do Paraná, Relator o Ministro Cândido Mota; nº 404 de Alagoas, Relator o Ministro Ari Franco; nº 226 de São Paulo, Relator o Ministro Nélson Hungria; e nº 423 do Rio de Janeiro, Relator o Ministro Sampaio Costa). E nisto andou com visível acêrto, porquanto não é diversa a tendência do moderno direito constitucional, principalmente o europeu, em matéria de jurisdição territorial. Na Alemanha, por exemplo, se previu a reorganização do território em função dos sentimentos de afeição local, de laços históricos e culturais, das conveniências econômicas e de estrutura social. A Constituição de 1949 consentiu que, nas porções de província desmembradas da originária em 1945, o décimo de eleitores a Dieta tivesse a iniciativa, no prazo de um ano, de pedir alteração da lei. Ordenou também que a lei geral anunciada fôsse objeto de *referendum* das populações atingidas por ela; e, se houvesse divergências "parciais", a nova decisão federal seria submetida a *referendum* em todo o território do Reich (art. 29, §§ 1º e 7º). Em casos que tais, a consulta popular se legitima de todos os ângulos, ao contrário do que sucede, entre as especialistas, com o "plebiscito pròpriamente dito", ou seja a confiança pedida em favor de um homem ou de uma política (M. Duverger, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, pág. 228; G. Vedel, *Manuel Elémentaire de Droit Constitutionnel*, pág. 137).

II — Partindo dêsse princípio, o Supremo condicionou a validade do desmembramento à observância de todos os requisitos e formalidades estabelecidas na respectiva Constituição, considerando que "a divisão, sendo feita contra, a lei básica do Estado, será uma violência que o Município não está obrigado a obedecer" (Acórdãos nas representações: nº 212 de Minas, Relator o Ministro Mário Guimarães; nº 200 de São Paulo, Relator o Ministro Afrânio Costa; nº 217 do Rio Grande do Norte, Relator o Ministro Luís Gallotti; nº 218 da Paraíba, Relator o Ministro Lafayette de Andrada; nº 221 da Paraíba, Relator o Ministro Nélson Hungria; nº 222 de Santa Catarina, Relator o Ministro Abner de Vasconcelos; nº 229 de Santa Catarina, Relator o Ministro Hahnemann Guimarães; nº 242 do Maranhão, Relator o Ministro Lafayette de Andrada; nº 283 do Rio Grande do Norte, Relator o Ministro Vilas-Boas; nº 293 do Pará, Relator o Ministro Luís Gallotti; nº 297 do Rio Grande do Norte, Relator o Ministro Lafayette de Andrada; nº 298 de Pernambuco, Relator o Ministro Henrique D'Ávila; nº 352 do Ceará, Relator o Ministro Cândido Mota; nº 374 de Santa Catarina, Relator o Ministro Ari Franco nº 393 de Goiás, Relator o Ministro Ari Franco; nº 399 de Santa Catarina, Relator o Ministro Cândido Lôbo; nº 400 de Alagoas, Relator o Ministro Lafayette de Andada; nº 402 de Santa Catarina, Relator o Ministro Barros Barreto; nº 451 do Rio Grande do Norte, Relator o Ministro Cândido Mota; nº 501 da Bahia, Relator o Ministro Cândido Mota; nº 507 de Santa Catarina, Relator o Ministro Vítor Nunes Leal; nº 534 de Santa Catarina, Relator o Ministro Vítor Nunes Leal; nº 574 do Rio Grande do Norte, Relator o Ministro Evandro Lins e Silva; nº 576 de Alagoas, Relator o Ministro Hahnemann Guimarães; nº 592 de Goiás, Relator o Ministro Pedro Chaves; nº 598 de Santa Catarina, Relator o Ministro Cândido Mota). Nesse rumo, ainda reclamou o cumprimento de cláusula inserta em "Disposições Constitucionais Transitórias" (Acórdão na representação nº 215 da Bahia. Relator o Ministro Ribeiro da Costa).

Ocorre, porém, que nem todos os Estados-membros, em suas Constituições, estabeleceram condições ou exigências para a criação, a anexação, o desmembramento ou a supressão de Municípios. Fizeram-no Goiás (arts. 86 a 90), Mato Grosso (art. 80), Minas (art. 80), Rio Grande do Nor-

te (arts. 74, 766, 77), Rio Grande do Sul (art. 139 e parágrafo único), Rio de Janeiro (art. 84) e Santa Catarina (arts. 96 e 98). Outros *delegaram* tal atribuição às "leis orgânicas", como Alagoas (art. 88), Amazonas (art. 101), Espírito Santo (art. 54, parágrafo único), Guanabara (art. 52 combinado com o art. 9º das "Disposições Transitórias"), Pará (arts. 65, 85, 86), Paraíba (arts. 77, 81, 83), Paraná (art. 132 e parágrafo único), Pernambuco (art. 103 e §§ 1º e 2º), Piauí (art. 16) e Sergipe (art. 92). Outros ainda *partilharam* aquela tarefa entre a Constituição e a "lei orgânica" (Bahia, arts. 93, II, e 91; Ceará, arts. 88 e 89; Maranhão, arts. 85 a 87; São São Paulo, art. 73).

Por identidade de motivos, o Supremo, em grande cópia de decisões, pautou o seu julgamento pelo que prescreviam, em *concorrência*, as Constituições e as "leis orgânicas" (Acórdãos nas representações: nº 193 da Bahia, Relator o Ministro Ribeiro da Costa; nº 207 de São Paulo, Relator o Ministro Ribeiro da Costa; nº 210 de Mato Grosso, Relator o Ministro Rocha Lagoa; nº 214 da Bahia, Relator o Ministro Hahnemann Guimarães; nº 216 da Bahia, Relator o Ministro Macedo Ludolf; nº 244 do Espírito Santo, Relator o Ministro Ribeiro da Costa; nº 247 de São Paulo, Relator o Ministro Rocha Lagoa; nº 254 do Rio de Janeiro, Relator o Ministro Ribeiro da Costa; ns. 259 e 260 da Bahia, Relator o Ministro Ari Franco; nº 273 de São Paulo, Relator o Ministro Rocha Lagoa; nº 296 de Santa Catarina, Relator o Ministro Luís Gallotti; nº 397 de Santa Catarina, Relator o Ministro Barros Barreto; nº 403 de Santa Catarina, Relator o Ministro Lafayette de Andrada; nº 424 da Bahia, Relator o Ministro Cândido Mota; nº 506 de São Paulo, Relator o Ministro Gonçalves de Oliveira; nº 522 da Paraíba, Relator o Ministro Gonçalves de Oliveira; nº 529 do Rio Grande do Norte, Relator o Ministro Hahnemann Guimarães; nº 530 do Rio Grande do Norte, Relator o Ministro Ari Franco; nº 573 de Alagoas, Relator o Ministro Pedro Chaves; nº 586 do Piauí, Relator o Ministro Luís Gallotti; nº 590 do Ceará, Relator o Ministro Hahnemann Guimarães; nº 638 do Maranhão, Relator o Ministro Cândido Mota).

E, quando só a "lei orgânica" se defrontava, o Tribunal a sobrepôs à "lei especial" (Acórdãos nas representações nº 294 do Maranhão, Relator o Ministro Ribeiro da Costa; nº 347 de Minas, Relator o Ministro Ribeiro da Costa; nº 377 de Alagoas, Relator o Ministro Lafayette de Andrada; nº 398 de Santa Catarina, Relator o Ministro Nélson Hungria; nº 475 da Bahia, Relator o Ministro Lafayette de Andrada).

III — Nas espécies pendentes de decisão, objeta-se que, obedecendo a igual tramitação nas Assembléias estaduais as leis orgânicas e as leis específicas de criação de Municípios, estas últimas, quando destoam das primeiras, devem sempre prevalecer em seus efeitos, porque terão derrogado, na parte conflitante, os textos anteriores.

A conclusão levaria à conseqüência de serem, em tal matéria, desnecessárias, inúteis, redundantes as leis orgânicas.

Opinando acêrca do assunto, o culto Procurador-Geral rememorou nomeadamente e reforçou com seu apoio a divergência que manifestei em relação a tese adotada, há pouco tempo, neste plenário, pelo eminente Ministro Vítor Nunes.

Senti-me no dever de acudir à convocação, e pedi vista dos autos.

Em verdade me pareceu inaceitável, *concessa venia*, a objeção renovada naquele ensejo e prestigiada por votação recente do Tribunal Pleno, em oposição aos inúmeros acórdãos que acabo de trazer à conferência.

Melhor do que eu sabe o egrégio Tribunal que, se *formalmente* se nivelam aquelas espécies de "leis", diversificam *materialmente*, seja por sua natureza, seja por seu alcance. Lembra Esmein que a variedade das funções das Câmaras não impede que tôda decisão tomada por elas, conforme a seus podêres e em texto idêntico, traga o nome genérico de "leis" — e isto, em dada terminologia, está certo do ponto de vista da "forma". "Mas, quanto ao *fundo* (acrescenta) muitas delas não são

"leis", e sim "atos particulares que não firmam *regra geral* de duração indefinida, nem correspondem, por isso, à qualificação correta de *lei*" (*Élément de Droit Constitutionnel*, vol. II, págs. 879-80). Indigita, noutro tópico (pág. 15, nota 1), entre aquelas "resoluções particulares", os *privilegia* que os Romanos herdaram dos Gregos e arrola exemplos de estatutos em "matéria legislativa" na prática do parlamento inglês e do parlamento francês (pág. 952 e seguintes).

Se o confronto assim se arma em relação a "leis da mesma categoria" (ou "gerais" ou "privadas" — *private bills*), que se não dirá da comparação entre as "leis orgânicas" e as "leis ordinárias", levando-se em conta que as primeiras são complementares da Constituição?

Ao levantar o rol daqueles diplomas, na Comissão Mista designada pelo Congresso, o Relator João Mangabeira inspirou-se em conhecida advertência de Rui: "As Constituições não têm caráter analítico das codificações legislativas. São, como se sabe, largas sínteses, sumas de princípios gerais, onde, por via de regra, só se encontra o *substractum* de cada instituição nas suas normas dominantes, a estrutura de cada uma reduzida, as mais das vêzes, a uma característica, a uma indicação, a um traço. Ao legislador cumpre, ordinàriamente, revestir-lhes a ossatura delineada, impor-lhes o organismo adequado e dar-lhes capacidade de ação." (*Documentos Parlamentares XCIII — Leis Complementares*, vol. I, págs. 197-198.) E, como Rui se louvara no lexicógrafo Domingos Vieira ("Leis orgânicas são as que têm por objeto regular o modo e a ação das instituições ou estabelecimentos cujo princípio foi consagrado por uma lei precedente"). Louvou-se Mangabeira na lição de Duguit: "Esta categoria compreende não sòmente *as leis constitucionais rígidas*, mas também as de *organização* política, *administrativa* e judiciária." Nesse plano superior, elas se equiparam, portanto, às Constituições e, tanto quanto estas, limitam (até serem reformadas) a atividade normal das legislaturas.

Por semelhantes razões, o saudoso Professor Sampaio Dória distinguiu, em seu "Projeto" de 1946, as "leis orgânicas" e as "ordinárias", exigindo para a votação ou emenda das primeiras *quorum* qualificado, mais numeroso que o das segundas. E aí estava a seguir as modernas tendências do direito, que assinam às "leis orgânicas", em benefício da lógica "formal", um lugar intermédio entre as Constituições e as leis ordinárias, como realça G. Burdeau (*Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, edição 1965, pág. 61) e veio a ser adotado na Constituição francesa de 1958 (Ch. Sirat, *Les Lois Organiques et la Constitution* de 1958, 1960, Chron, pág. XXVII; M. Prélot, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 1961, pág. 749; D. Pickles, *The Fifth French Republic*, 1960, pág. 99).

Mas creio trazer para a discussão um argumento decisivo.

A distinção, feita em direito constitucional, entre "competência exclusiva" do Congresso (art. 66) e "atribuições dependentes de sanção presidencial" (art. 65) corresponde, em direito parlamentar, a diferença entre "decreto legislativo" e "lei", caracterizada de modo inequívoco nos regimentos das duas Câmaras.

A discriminação tem tôda a importância para o objeto e os trâmites dos projetos, porque, se a "sanção" não importa (ao contrário do que pareceu a vários publicistas) em "colaboração legislativa", constitui "ato extrínseco" de outro Poder e, como lùcidamente ponderou Herculano de Freitas, na Faculdade de São Paulo, "o legislador constituinte afirmou assim não ter o Congresso Nacional um poder absoluto da legislação, e seu trabalho precisa conformar-se com a utilidade e a necessidade pública e com os preceitos da lei fundamental" (*Direito Constitucional*, pág. 183). É bem de ver que as "leis", como tais entendidas e em cuja formação participam ambos os Podêres eletivos, hão de primar, em suas normas *gerais* e *obrigatórias*, sôbre os "decretos", mediante os quais o Parlamento exerce "atribuições exclusivas", dependentes apenas da sua opção política.

Ora, o padrão federal, no preceito que serviu de fonte, como dissemos, às cláusulas estaduais ora examinadas (Constituição,

art. 2º), configura uma "competência exclusiva" do Congresso (art. 66, VI) que se exercita, não mediante "leis", e sim mediante "decretos legislativos".

De igual modo devem proceder, nos Estados, as respectivas Assembléias, no que toca ao desmembramento de áreas municipais, como, aliás, ficou determinado nas Constituições da Bahia (art. 100), do Espírito Santo (art. 18, VIII), de Goiás (art. 21, XV), do Rio Grande do Sul (art. 39, VI) e de Santa Catarina (art. 22, X). E é curioso observar:

1º) que, se as demais se fizeram omissas a respeito, nem por isso deixaram algumas de prever, em identidade de situação, outras deliberações relativas à vida municipal (Amazonas, art. 23, XII; Ceará, art. 17, XIII; Rio Grande do Norte, art. 21, VI);

2º) que, correta ou errôneamente (com sanção ou sem ela), tôdas previram a hipótese do art. 2º da Constituição federal.

Destarte, jamais se pode dar a denominação de "lei" ao "ato" da Assembléia que aprove, ou não, a separação de parte de um Município para erigir-se em Município autônomo.

E, se de "decreto legislativo" se trata, há-êle de subordinar-se aos mandamentos da "lei" que o discipline, seja ela "ordinária", seja "orgânica", elaboradas ambas de igual maneira, com sanção do Governador, indispensável à eficácia e à executoriedade do texto.

Uma "lei" só se entenderá revogada por outra de igual categoria (Introdução ao Código Civil, art. 2º), nunca por um "decreto legislativo" ou por uma "resolução" de câmara ou assembléia.

Se o "decreto legislativo" entesta com a "lei", deixa de ser operante, como deixarão de sê-lo, no mesmo caso, os "decretos executivos".

IV — Resta agora aplicar os princípios acima enunciados às questões em jujgamento.

A 1ª Representação (nº 581 do Piauí), relatada pelo eminente Ministro Vilas-Boas, despreza os incidentes do processo legislativo, antes focalizados, e cinge a inconstitucionalidade da Lei nº 2.566, de 2-1-64 (atinente à criação do Município de Padre Marcos) a duas argüições:

a) infringência do princípio de revisão qüinqüenal da divisão administrativa, expresso no art. 37, nº 8, da Constituição estadual;

b) violação da autonomia reconhecida na Constituição federal, com sujeitar a nova comuna à administração de prefeito nomeado pelo governador.

A primeira das argüições repousa no pressuposto de que, inexistindo (como se confessa à fl. 5) lei de divisão administrativa após a Constituição, da promulgação desta se contam os qüinqüênios proibitivos.

Não interpreto por esta forma o art. 37, inciso 8, da Constituição piauiense. Já Heli Lopes Meireles, no *Direito Municipal Brasileiro* (vol. I, pág. 40), frisou o descabido da frase "a União não tem Municípios", desde que a lei máxima prescreveu regras peculiares como fôsse (entre outras a que mantém inalterável, por um qüinqüênio, a divisão judiciária, art. 124, I). Este é, de fato, o molde do dispositivo em causa e, à luz daquele preceito se entenderá o último; tanto mais quanto o mesmo autor aduz que, embora a divisão judiciária não se confunda com a administrativa, "os Estados-membros realizam uma e outra na mesma época, para que vigorem ambas pelo mesmo qüinqüênio". Ora, o ponto de partida para a contagem do período não é, pela Constituição federal, o da promulgação do seu texto nem o da promulgação do texto estadual que repita a norma, e sim o da lei ordinária respectiva: "... da data da lei que as estabelecer (divisão e organização)." Se, após a Constituição do Estado não se ditou lei alguma a respeito, não ocorre o impedimento que ambos os estatutos prevêm um em relação à divisão judiciária, outro em relação a esta e à divisão administrativa.

Também não colhe a segunda argüição, porquanto se sanou o defeito inquinado, em

face da eleição e posse ulteriores de prefeito, vice-prefeito e vereadores, como se alega à fl. 108 e se comprova às fls. 109-119.

A 2ª Representação (nº 664 de Santa Catarina), relatada pelo eminente Ministro Evandro Lins e Silva firma-se em que, exigindo a Constituição e a Lei Orgânica o mínimo de 10.000 habitantes do distrito para a sua transformação em Município (fl. 1), só 5.000 contava Aurora, quando se desmembrou de Rio do Sul.

Na espécie, todavia, é de atentar em que a prova produzida não oferece condições de *certeza*, pois a estimativa da Agência Municipal de Estatística resultou de recenseamento a que se procedeu *há seis anos* e, nessa parte, a Representação não se pode haver como cabalmente instruída (caso análogo aos da Representação nº 572 do mesmo Estado e 578 de Alagoas, das quais foram Relatores os eminentes Ministros Vitor Nunes e Vilas-Boas, respectivamente).

Acresce que a Assembléia não só obtempera "terem sido satisfeitos todos os requisitos" em causa, senão também informa que, na conformidade do art. 63, IX, da Lei Orgânica (fl. 35), foi o próprio Município de Rio do Sul que, pela Resolução nº 56, de 1963, sujeita à aprovação do Legislativo estadual, deliberou sôbre o desmembramento, de que ora se cuida. A invalidade do preceito acima citado seria patente depois da vigência do Ato Institucional nº 2, de 27-10-65, que obriga as legislaturas a exigirem "prova cabal de viabilidade econômico-financeira" de "Municípios novos" (art. 22). Até então, a invalidade seria discutível e dificilmente serviria de suporte à denúncia de violação de "autonomia local", pois a própria entidade autônoma assim o quis e deliberou, e nisso aquiesceu o Estado (princípio consentâneo com o argumento da Representação nº 255 de São Paulo, da qual foi Relator o eminente Ministro Luís Gallotti).

A 3ª Representação (nº 656 do Rio Grande do Norte), relatada pelo eminente Ministro Hermes Lima, baseia-se em dois argumentos:

a) ter-se desatendido a requisitos substanciais do art. 3º da Lei Orgânica (nº 109, de 1948, modificada pelas Leis ns. 410, de 1951, e 1.187, de 1955);

b) ter sido a Lei nº 2.779, de 10-5-62 (pela qual se criou o Município de Lagoa de Pedras) editada em ano de milésimo dois, e não de três e oito, como exige a Constituição.

Não dou pelo segundo argumento, quer em vista da opinião já manifestada a propósito da Reclamação antecedente (nº 581 do Piauí), quer em virtude da informação prestada pela Assembléia (fls. 22-23) de haver a Lei nº 2.890, de 25-6-63 (ano de milésimo três) ratificado a lei anterior (nº 2.779, de 1962).

Mas, dou pelo primeiro argumento, pois está comprovado:

a) que Brejinho e Lagoa de Pedra, conforme censo escolar recente (1964), têm respectivamente 4.070 e 4.125 habitantes (fls. 11 e 14).

b) que nenhum dos dois Municípios, segundo as atestações de fl. 12 e 15, possui açougue e matadouro, e só no último existe mercado:

c) que falecem, portanto, os requisitos do art. 3º, I e IV.

Limita-se a Assembléia a sustentar que as leis inquinadas de inconstitucionalidade *revogaram* a lei orgânica: penso ter demonstrado a sem-razão da tese nas longas considerações feitas na primeira parte do presente voto.

A última Representação (nº 645 do Rio Grande do Norte), relatada pelo eminente Ministro Hermes Lima, reputa inconstitucional a Lei nº 3.037, de 27-12-63, que criou o Município de Passagem, desmembrado do de Brejinho, por inconformidade dela com o art. 3º da Lei Orgânica, retrocitada.

Também aqui se provou (fl. 12) que a população é de 2.800 almas (em contraste com a exigência substancial de 10.000) e não existem prédios para matadouro e

mercado (contra o que exige o mencionado artigo, nos incisos I e IV).

Também aqui a Assembléia reedita a tese insustentável de que a Lei nº 3.037 revogou a Lei Orgânica.

Em face do exposto, julgo as quatro representações pela seguinte forma:

— improcedente a de nº 581 do Piauí;

— improcedente, por deficiência de instrução, a de nº 664 de Santa Catarina;

— procedentes as de ns. 656 e 645 do Rio Grande do Norte, para declarar a inconstitucionalidade das Leis ns. 2.832, 2.779 e 3.035 que criaram, respectivamente, os Municípios de Brejinho, Lagoa de Pedras e Passagem.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, meu voto é julgando improcedente as representações.

Estou de acôrdo tanto com o eminente Relator, como com o voto extremamente brilhante e fecundo do Ministro Prado Kelly, até mesmo segundo o argumento, que eu percebi, de que a Assembléia teria impôsto ao nôvo Município do Piauí um prefeito nomeado durante algum tempo. Isto não me impressionaria, porque, conquanto essa disposição de lei estadual seja de evidente inconstitucionalidade, a meu ver, o município, depois de admitido, não é obrigado a cumpri-la.

Eu me fundo na *construction* da Côrte Suprema dos Estados Unidos, a propósito dos chamados *Enabling Acts*, pelos quais os antigos Territórios são admitidos à condição de Estado.

Nenhum território pode ser admitido, nos Estados Unidos, sem a aprovação do Congresso, e agora isso faz-se num ato, chamado, na linguagem, local *enabling act*. Depois que o Território prepara sua Constituição — convocando, para isso, uma Constituinte (*Convention*) — entrega o projeto aprovado ao Governador do Território. Êste o remete ao Presidente da República, que o submete ao Congresso. Depois disso o Congresso determina as condições no *Enabling Act*. Agora, depois de admitido, o nôvo Estado não é obrigado a cumpri-las.

Isto foi decidido em dois casos, um dêles relativo a Oklahoma. Impôs-se que Oklahoma conservasse, durante um período de 1906 até 1913 a Capital atual, isto é, aquela do momento da admissão. Isto não convinha a Oklahoma que, depois de 4 ou 5 anos, mudou a capital para Oklahoma City. Houve litígio e foi considerado que a lei de admissão não obriga o Estado a cumprir as condições (*Coyle versus Smith*, 221 *U.S.* 559, de 1911).

A meu ver, o nôvo município, depois de admitido, não é obrigado a sujeitar-se a êsse prefeito nomeado. Poderá promover a eleição.

Estou de acôrdo com ambos os votos.

VOTO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira — Sr. Presidente, também estou de pleno acôrdo com o voto do eminente Sr. Ministro Prado Kelly, nas duas representações: nº 581, do Piauí, e 664, de Santa Catarina, voto que coincide com os votos dos eminentes Relatores; e quero aproveitar a oportunidade para louvar a alta lição de Direito Constitucional com que nos acaba de brindar o Sr. Ministro Prado Kelly.

Julgo improcedentes as Representações.

VOTO

O Sr. Minitro Gonçalves de Oliveira — Sr. Presidente, do douto e lúcido voto do eminente Sr. Ministro Prado Kelly, o ponto alto foi quando S. Exa. mostrou ao Tribunal que as várias Constituições deram relêvo à organização judiciária, deixando o assunto não limitado ao próprio texto constitucional, mas remetendo, muitas delas, o legislador ordinário não só para os textos

da Constituição estadual, mas, também, para dispositivos das leis orgânicas.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — O problema da prevalência das leis orgânicas só surge nas duas outras representações. Aqui, êle não aparece.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — De qualquer forma o eminente Sr. Ministro Prado Kelly, quando adversou a opinião do Sr. Ministro Vítor Nunes, no sentido de que, no caso concreto, havia uma lei e não teria importância se essa lei desobedecesse à lei orgânica, produziu um longo e substancioso voto e chamou a atenção do Tribunal para a relevância do seu argumento: que a aprovação dos Municípios pelas Assembléias era, muitas vêzes, matéria de decreto legislativo, e não matéria legislativa. Não tinha sanção do Governador do Estado e, portanto, a lei ordinária não estava modificada com a aprovação dêsse decreto legislativo.

A meu ver, a opinião de S. Exa. enunciada, com muita clareza, pôs de manifesto que, de nenhuma maneira, a aprovação, pelas Assembléias Legislativas, de organizações administrativas, importa em revogação de lei orgânica.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — O Sr. Ministro Prado Kelly demonstrou, à evidência, que essa doutrina da prevalência da última lei — de organização judiciária — enfim, contra a lei orgânica, demonstraria a inutilidade dessa lei.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Mas, naquela ocasião, a maioria do Tribunal se avolumava contra a tese do Sr. Ministro Prado Kelly. Já naquela oportunidade, me havia pôsto de acôrdo com S. Exa., que teve a generosidade de se referir ao modesto voto que proferi numa representação em que assinalava haver a lei orgânica sido observada pelas Assembléias Legislativas, como se fôra lei constitucional.

Verifico que o Tribunal acolhe, como até agora acolheu, as doutas considerações de S. Exa.

No caso da organização judiciária, para ficar, mesmo, dentro da controvérsia, parece que a dúvida maior será a de que o Município foi criado nos primeiros 5 anos da Constituição estadual, depois da Constituição de 1946.

Tive ensejo de apartear S. Exa., dizendo que o princípio vinha da Constituição de 1937. De sorte que êsses 5 anos poderiam ser contados da última organização administrativa estadual.

Parece, portanto, que êste é um ponto relevante. Se a criação dêsse Município foi feita dentro dêsse prazo de 5 anos, a contar da última organização administrativa do Estado...

O Sr. Ministro Pedro Chaves — O *dies a quo* poderia partir da última lei.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Mas, parece que os votos dos eminentes Srs. Ministros Relator e Prado Kelly foram no sentido de dar validade a esta reforma administrativa, e, portanto, à criação dêsse Município. Há tantos anos que êsse Município foi criado, e a representação não tem argumento decisivo para pôr por terra a sua criação. O Município está constituído, tem sua vigência constitucional há muito tempo. Na dúvida, voto pela prevalência do Município.

Com essas considerações, acompanho os doutos votos dos Srs. Ministros Relator e Prado Kelly, no sentido de julgar improcedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Presidente) — Meu votos nas representações ns. 581, do Piauí, e 664, de Santa Catarina, são no sentido dos votos dos eminentes Srs. Ministros Relatores e Prado Kelly, pela improcedência das mesmas.

DECISÃO

Como consta da Ata, a decisão foi a seguinte: Julgaram improcedente a representação, à unanimidade (Votou o Presidente).

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins e Silva. Tomaram

parte no julgamento os Exmos Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Prado Kelly, Adalicio Nogueira, Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho, Luis Gallotti, Hahnemann Guimarães, Lafayette de Andrada e Ribeiro da Costa. Impedido, o Exmo. Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Carlos Medeiros. Licenciado o Exmo. Sr. Ministro Vitor Nunes.