MUNICÍPIO — CRIAÇÃO — REQUISITOS LEGAIS — AUDIÊNCIA DO PREFEITO

— Pleiteada a extinção do Município por inobservância de requisito legal para a sua criação, deve ser ouvido o respectivo prefeito.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte

Representação nº 656 — Relator: Sr. Ministro

HERMES LIMA

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, por maioria de votos, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, converter o julgamento em diligência.

Brasília, 16 de março de 1966. — *A. M. Ribeiro da Costa, Presidente — Hermes Lima,* Relator,

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Hermes Lima — O Procurador-Geral da República, na forma da lei, submeteu à apreciação dêste Tribunal a argüição de inconstitucionalidade das Leis nº 2.832, de 20.3.63, e 2.779, de 10.5.62, do Estado do Rio Grande do Norte, pelas quais foram criados respectivamente, os Municípios de Brejinho e Lagoa de Pedras, desmembrados do território do Município de Santo Antônio.

Alega-se que não foram atendidos os requisitos básicos para criação dos municípios, estabelecido no art. 3º da Lei Orgânica dos Municípios do Rio Grande do Norte (Lei nº 109, de 14.12.48, modificada pelas Leis nº 410, de 6.11.51, e 1.187, de 24.1.55).

Os requisitos exigidos para criação dos municípios eram os seguintes: população mínima de dez mil habitantes; receita tributária anual mínima de cinqüenta mil cruzeiros; existência, na sede, de cem moradias pelo menos, além de prédio adaptável ao funcionamento da Prefeitura, mercado, matadouro, açougue e cemitério.

Argumenta-se que os municípios criados não preenchiam aquelas condições. Além disso, a lei criadora do Município de Lagoa de Pedras foi editada em ano de milésimo dois (1962), e não de três e oito, conforme exige a Constituição Estadual, ferindo-se, assim, frontalmente o princípio da autonomia, municipal, protegido pelo art. 7º, nº VII, *e*, da Constituição.

A Representação pretende, pois, que se declare a inconstitucionalidade das leis em causa porque:

a) não se observaram os requisitos indispensáveis à criação de municípios estabelecidos no art. 3º da Lei Orgânica dos Municípios;

b) em referência ao Município de Lagoa de Pedras, alega-se ainda ofensa ao princípio da qüinqüenabilidade da lei de fixação da divisão administrativa;

Violada foi, assim, a autonomia do Município de Santo Antônio.

A Assembléia forneceu as informações de fôlha 21. Dois são os argumentos apresentados pela Assembléia. O primeiro, é que a Lei Orgânica é lei ordinária e, portanto, se outra ordinária regula de modo diferente o seu conteúdo, elas se tornam incompatíveis, prevalecendo a lei mais recente. Considera, que assim, as exigências de Lei Orgânica foram revogadas pela lei especial criadora dos municípios.

No concernente à criação do Municípios de Lagoas de Pedras, cuja lei foi editada em ano de milésimo dois e não de milésimo três ou oito, alega a Assembléia que lhe parece ser êsse um argumento superado, porque o Poder Legislativo, pela Lei nº 2.890, de 25.6.63, publicada no *Diário Oficial* do Estado de 26.6.63, ratificou em todos os seus têrmos a Lei nº 2.779, de 10.5.62, que criara o município citado. E, conclui, que a ratificação mencionada importa na correção da impugnação argüida e, portanto, na retificação do milésimo constitucional incriminado mudando de dois para três.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Sr. Presidente, julgo procedente a Representação, porque não se atendeu o requisito segundo o qual a divisão administrativa, conforme diz o art. 76, da Constituição do Rio Grande do Norte, será fixada em lei qüinqüenal, baixada nos anos de milésimos três e oito, para vigorar a partir de 1º de janeiro do ano seguinte.

Êsse artigo foi ofendido. Não está na Lei Orgânica, mas na Constituição Estadual. O município, portanto, foi criado contra o que dispõe a Constituição Estadual, porque dentro do prazo qüinqüenalmente fixado para a divisão administrativa. Dentro dêsse prazo, a divisão administrativa deve ser respeitada. Assim, julgo procedente a representação para declarar nula a criação do Município de Lagoa de Pedra por inconstitucionalidade da lei, que o instituiu.

VISTA

O Sr. Ministro Prado Kelly — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

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

Presidência do Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Hermes Lima. Impedido o Exmo. Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro.

VOTO

O Sr. Ministro Prado Kelly — Há quase vinte anos se vem ordenando a jurisprudência do Supremo Tribunal a propósito do desmembramento territorial de Municípios para 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 proclamadas e certos critérios cuja observância contribuirá para a uniformidade e a coerência de nossa decisões.

I

A 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 fraquias 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 procurou 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 de 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 do Uruguai. Os novos rumos, esboçados por Ouro Prêto ao fim do Império em tôrno da instituição de tributos privativos das comunas, só repercutiram 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*, 88/156 e 111/263; *Revista do Supremo Tribunal*, vol. 1, pt. 1ª, pág. 104 e 255; vol. 2 pt. 1ª, pág. 100 e 406; 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, pt. 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 o 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. 7,º, 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 obliqüamente, a amplitude consagrada na lei maior (Acórdãos nas representações 223 de São Paulo, relator o Ministro Ribeiro da Costa; 275 de Santa Catarina, relator o Ministro Cândido Mota; 314 do Rio de Janeiro, relator o Ministro Lafayette de Andrada; 577 de Santa Catarina, relator o Ministro Hermes Lima.

No particular do desmembramento territorial, acentuou o Ministro Luis 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 desacatado, o modêlo federal (Acórdãos nas representações ns. 234 de São Paulo — relator o Ministro Orozimbo Nonato; 302 de São Paulo — relator o Ministro Cândido Mota; 340 do Ceará — relator o Ministro Luis Gallotti; 358 de Alagoas — relator o Ministro Luis Gallotti; 401 do Paraná — relator o Ministro Cândido Mota; 404 de Alagoas — relator o Ministro Ari Franco; 226 de São Paulo — relator o Ministro Nélson Hungria; e 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 à 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 os 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 Élementaire 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 nºs: 212 de Minas — relator o Ministro Mário Guimarães; 220 de São Paulo — relator o Ministro Afrânio Costa; 217 do Rio Grande do Norte — relator o Ministro Luís Gallotti; 218 da Paraíba — relator o Ministro Lafayette de Andrada; 221 da Paraíba — relator o Ministro Nélson Hungria; 22 de Santa Catarina — relator o Ministro Abner Vasconcelos; 229 de Santa Catarina — relator o Ministro Hahnemann Guimarães; 242 do Maranhão — relator o Ministro Lafayette de Andrada; 283 do Rio Grande do Norte — relator o Ministro Vilas-Boas; 293 do Pará — relator o Ministro Luís Gallotti; 297 do Rio Grande do Norte — relator o Ministro Lafayette de Andrada; 298 de Pernambuco — relator o Ministro Henrique D'Ávila; 352 do Ceará — relator o Ministro Cândido Mota; 374 de Santa Catarina — relator o Ministro Ari Franco; 393 de Goiás — relator o Ministro Ari Franco; 399 de Santa Catarina — relator o Ministro Cândido Lôbo; 400 de Alagoas — relator o Ministro Lafayette de Andrada; 402 de Santa Catarina — relator o Ministro Barros Barreto; 451 do Rio Grande do Norte — relator o Ministro Cândido Mota; 501 da Bahia — relator o Ministro Cândido Mota; 507 de Santa Catarina — relator o Ministro Vítor Nunes Leal; 534 de Santa Catarina — relator o Ministro Vítor Nunes; 574 do Rio Grande do Norte — relator o Ministro Evandro Lins e Silva; 576 de Alagoas — relator o Ministro Hahnemann Guimarães; 592 de Goiás — relator o Ministro Pedro Chaves; 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. 86-90), Mato Grosso (art. 80), Minas (art. 80), Rio Grande do Norte (arts. 74, 76, 77), Rio Grande do Sul (art. 139 e parágrafo único), Rio de Janeiro (art. 84) e Santa Catarina (arts. 96-98). 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 e 87); (São Paulo, art. 73).

Por identidade de motivos, o Supremo, em grande cópia de decisões, pautou o seu julgamento pelo que prescreviam, em *concorrência*, às Constituições e às "leis orgânicas" (Acórdãos nas representações ns. 193 da Bahia — relator o Ministro Ribeiro da Csota; 207 de São Paulo — relator o Ministro Ribeiro da Costa; 210 de Mato Grosso — relator o Ministro Rocha Lagoa; 214 da Bahia — relator o Ministro Hahnemann Guimarães; 216 da Bahia — relator o Ministro Macedo Ludolf; 244 do Espírito Santo — relator o Ministro Ribeiro da

Costa; 247 de São Paulo — relator o Ministro Rocha Lagoa; 254 do Rio de Janeiro — relator o Ministro Ribeiro da Costa; 259 e 260 da Bahia — relator o Ministro Ari Franco; 273 de São Paulo — relator o Ministro Rocha Lagoa; 296 de Santa Catarina — relator o Ministro Luis Gallotti; 397 de Santa Catarina — relator o Ministro Barros Barreto; 403 de Santa Catarina — relator o Ministro Lafayette de Andrada; 424 da Bahia — relator o Ministro Cândido Mota; 506 de São Paulo — relator o Ministro Gonçalves de Oliveira; 522 da Paraíba — relator o Ministro Gonçalves de Oliveira; 529 do Rio Grande do Norte — relator o Ministro Hahnemann Guimarães; 530 do Rio Grande do Norte — relator o Ministro Ary Franco; 573 de Alagoas — relator o Ministro Pedro Chaves; 586 do Piauí — relator o Ministro Luis Gallotti; 590 do Ceará — relator o Ministro Hahnemann Guimarães; 638 do Maranhão — relator o Ministro Cândido Mota).

E, quando só a "lei orgânica" se defrontava, o Tribunal a *sobrepor* à "lei especial" (Acórdãos nas representações ns. 294 do Maranhão — relator o Ministro Ribeiro da Costa; 347 de Minas — relator o Ministro Ribeiro da Costa; 377 de Alagoas — relator o Ministro Lafayette de Andrada; 398 de Santa Catarina — relator o Ministro Nélson Hungria; 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 município, estas últimas, quando destoam das primeiras, devem 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 à 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" (*Éléments de Droit Constitutionnel*", vol. II, págs. 879-880). 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 s.).

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 o 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-se até serem reformadas à 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*, ed. 1965, pág. 61) e veio a ser adotado na Constituição francesa de 1958 (Ch. Sirat — *Les Lois Organiques et la Constitution de 1958*, Chiron, pág. XXVII; M. Prelot — *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 1961, pág. 749; D. Pickles — *The 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 "leis", 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 de 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

aprova, 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", ou 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 julgamento.

A 1ª representação (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 provisória 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 interposto por esta forma o art. 37, inciso 8, da Constituição Piauiense. Já Hely 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). Êste 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 forma, 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 prevêem, um em relação a divisão judiciária e outra 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 (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 se 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 ao da representação nº 572 do mesmo Estado e 578 de Alagoas, das quais foram relatores os eminentes Ministros Vítor 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 econômica-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 225 de São Paulo, da qual, foi relator o eminente Ministro Luís Gallotti.

A 3ª representação (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 (109, de 1948, modificada pelas Leis 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 (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) ratificada a lei anterior (nº 2.799, de 1962).

Mas, dou pelo primeiro argumento, pois está comprovado:

a) que Brejinho e Lagoa de Pedras, 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 testações de fls. 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 (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, retrocitado.

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 Asssembléia 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 3.037 que criaram, respectivamente, os Municípios de Brejinho, Lagoa de Pedras e Passagem.

VOTO PRELIMINAR

(Pedido de diligência)

O Sr. Ministro Prado Kelly — Peço um esclarecimento ao eminente Ministro Vilas-Boas: a diligência é pedido para que fim?

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Para os municípios serem ouvidos.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Mas a que órgãos dos municípios nos dirigiremos? Ao Prefeito? A Câmara Municipal?

Neste caso, seria para se ouvir os órgãos representativos do município, Prefeito e Câmara Municipal. Se não houver prefeito...

O Sr. Ministro Luis Gallotti — Deve haver prefeito.

O Sr. Ministro Prado Kelly — E V. Exa. Ministro Vilas-Boas, manda ouvir também a Câmara do município de onde se desmembrou o distrito?

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Pode vir com documentação inteiramente contrária.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — Teríamos de ouvir também os representantes dos Municípios desmembrados.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — A representação é dêles.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — Vamos transformar a representação em litígio.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Teremos de dar vista dessas informações à outra parte.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — Já julgamos mais de quinhentas representações e nunca procedemos assim.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Aperfeiçoa-se, porque nunca nos lembramos disso.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — A lei é expressa, dizendo que se ouve a autoridade de quem emanou o ato. Os outros interessados poderão intervir.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Mas também se ouve a pessoa ameaçada de extinção.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Sr. Presidente, na representação nº 407, da Bahia, sendo relator o eminente Ministro Cândido Mota, se deu pela validade de lei que restaurou o município, em cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal. Vê-se por aí que, quando provocada regularmente esta Alta Côrte faz valer a sua autoridade, sem maior dano para as situações locais. Antes, com respeito dos princípios constitucionais ou legais que se impõem à formação dos novos municípios.

Em face da lei que disciplina as representações, a única audiência prevista é a da autoridade de quem emanou o ato. Haverá ilegalidade em adotar outro critério?

O Sr. Ministro Vilas-Boas entende que, para o seu voto, dado, como sempre, com o maior cuidado e apuro de consciência, são indispensáveis outros informes. Não ouso negar a diligência por aquêle motivo. A diligência é solicitada no sentido de instruir-se melhor o processo. A audiência não está prevista em lei, mas pode decorrer das necessidades mesmas do julgamento. Se S. Exa. entender que para proferir o seu voto é indispensável a diligência (para mim não o é; eu prescindiria dela diante dos elementos, que são oficiais, inclusive esta certidão a que se aludiu fornecida pelo órgão competente), de modo nenhum me oporei à proposta de S. Exa. Os elementos probatórios estão nos autos e se amanhã o município (Câmara Municipal ou Prefeito) vier a contestar qualquer dêsses dados, sem exibir prova em contrário, prevalecerá, pela natureza mesma do instrumento, a prova já oferecida. Eu, absolutamente, não tenho necessidade da diligência e vejo nela o risco de se inovar no processamento das reclamações.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Transformando-as num processo contencioso.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Em atenção, entretanto, ao Sr. Ministro Vilas-Boas e tão-só para formulação do seu voto, nada objeto à diligência.

EXPLICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Sr. Presidente, aqui se trata de representação contra a criação de dois municípios: Município de Brejinho e Município de Lagoa de Pedras. Julguei procedente a representação em relação ao Município de Lagoa de Pedras. Julguei procedente a representação, "para declarar nula a criação do Município de Lagoa de Pedras, por inconstitucionalidade da lei".

Meu voto, portanto, é julgando que a representação é improcedente, quanto à criação do Município de Brejinho, e procedente, quanto à criação do Município de Lagoa de Pedras. E explicarei, ràpidamente, o porquê do meu voto: julguei improcedente, em relação a Brejinho, porque não se alegou, contra a criação do Município de Brejinho, que tivesse sido criado fora dos anos de milésimos 3 e 8, conforme determina o art. 76, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

Quer dizer, quanto à criação do Município de Lagoa de Pedras, considerou-se que êle não foi criado dentro do qüinqüênio, dentro do qual a divisão administrativa do Estado se tem de proceder.

Sr. Presidente, ouvi, com tôda a atenção, o excelente e luminoso voto do eminente Ministro Prado Kelly.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Grato a V. Exa.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — É claro que não é o primeiro grande voto que ouço de S. Exa. Quando estávamos na Câmara dos Deputados, já me habituara a ouvir as lições de S. Exa., sobretudo em matéria de Direito Público e Constitucional, em que é mestre consagrado.

O Sr. Ministro Prado Kelly — V. Exa. é quem me habituou à bondade de seu juízo.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — É de justiça, Sr. Ministro.

Mas, Sr. Presidente, a razão pela qual considero improcedente a representação, em relação ao Município de Brejinho, é que êsse município foi criado por uma lei especial e não se articula que tenha sido criado fora do qüinqüênio de milésimo 3 a 8, como determina a Constituição do Estado, no art. 76.

Ora, a lei que criou o Município de Brejinho é lei, formal e materialmente falando, porque foi votada pela Assembléia e sancionada e promulgada pelo Governador do Estado. Então, não se trata de um decreto legislativo, mas de uma lei, formal e materialmente, com os requisitos para ser considerada lei. Foi votada pelo Poder competente e sancionada e promulgada pelo Poder competente.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Mas, de acôrdo com a Constituição estadual, não seria matéria da competência exclusiva da Assembléia Legislativa?

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Não, porque o que sucedeu no Rio Grande do Norte é que, primitivamente, as condições para a criação de municípios estavam configuradas no corpo da Constituição. Houve emenda, transferindo do corpo da Constituição para a Lei Orgânica essas condições. Quer dizer, retirando as condições de uma inflexibilidade, pelo menos relativa, que elas teriam, porque, para serem modificadas, se estivessem apenas na Constituição, seria necessária a reforma da Carta estadual. Foram deslocadas do corpo da Constituição para Lei Orgânica.

Pergunta-se — e estive muito atento à excelente, mas parece-me que um tanto sutil, distinção que o eminente Ministro fêz em relação a Lei Orgânica e Lei Ordinária que é Lei Orgânica?

A Lei Orgânica, por sua definição, é aquela que conduz certos aspectos das relações públicas e administrativas a se configurarem dentro de uma ordem de requisitos, dentro de uma ordem de exigências. Por isso é que se chama "orgânica", não lhe dá nenhum caráter sacramental, para diferençá-la da lei ordinária.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Vem destinta por si mesma.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — A distinção não está na lei, não está na Constituição. Chama-se orgânica, mas "orgânica" é uma palavra para designar e exprimir a natureza da lei, o fim da lei, a conceituação da lei, e não lhe dá sôbre nenhuma lei ordinária, superioridade alguma porque, vejamos, a lei orgânica é votada nas mesmas condições de que qualquer lei ordinária; não tem *quorum* especial, não tem nenhum requisito especial.

De maneira que, completando estas considerações com a de que as condições, as exigências para a criação de municípios foram retiradas do corpo da Constituição para a Lei Orgânica, isto significa que essas condições foram colocadas ao alcance de qualquer outra lei ordinária, que, tendo a sua tramitção regular aprovada pelo Legislativo, sancionada e promulgada pelo Executivo, pudesse modificar essas condições.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — mas, aí seria, então, desnecessária a lei orgânica. Seria uma lei modificável mais fàcilmente pelo Legislativo ordinário.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Mas êsse raciocínio de V. Excia., reconheço o que êle contém de procedente, pode levar-nos à consideração de que nenhuma lei é necessária. Tôdas podem ser modificadas. Apenas uma pode ser modificada, através de tramitação especial, como é o caso da própria Constituição, como é o caso da Emenda à Constituição. As outras, porém, podem ser modificadas sem tramitação especial.

Tiraram do corpo da Constituição do Estado as condições para a criação de municípios e as colocaram dentro de uma lei orgânica. E a palavra "orgânica", torno a repetir, não dá nenhuma sacramentalidade a essa lei, não lhe dá nenhuma condição especial, em relação às outras leis, porque é votada pelo mesmo *quorum*, pela mesma tramitação, pelo mesmo processo parlamentar e é sancionada e promulgada pelo Governador do Estado.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — A lei orgânica é modificável, como qualquer outra lei ordinária.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Estamos dando caráter quase sacramental a uma palavra em texto constitucional.

O raciocínio partiria da palavra "orgânica". Então a lei fica muito importante, porque é chamada de "orgânica."

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Essa lei orgânica é mais fàcilmente modificável do que a própria Constituição.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — A importância da lei orgânica está em que procura conduzir de maneira coerente a modificação e o desmembramento dos municípios, através de um conjunto de exigências. Ela se chama "orgânica" exatamente, porque reúne êsse conjunto de exigência; não se chama "orgânica", porque tenha superioridade sôbre a lei ordinária.

Como teria superioridade sôbre a lei ordinária, se, torno a repetir, é votada, sancionada e promulgada nas mesmas condições?

Portanto, que é que faz a Constituição ser uma lei estável, uma lei, embora flexível, mas estável?

O que faz a Constituição ser uma lei estável, embora flexível, é que ela, no seu próprio texto, condiciona a exigências especiais sua reforma.

Ora, se a lei orgânica não está submetida a êsse condicionamento, não se acha em sua reforma, submetida a exigências especiais.

O Sr. Ministro Cândido Mota — V. Exa. não acha que a lei orgânica, como o próprio nome está dizendo, como é decorrência de princípio constitucional, que dá aos Estados competência para organizar seus municípios, — é a lei fundamental dos municípios; é a lei da organização municipal?

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — É a lei fundamental dos municípios, mas isto não lhe dá nenhum caráter especial,

para ser reformada, pelo fato de ser orgânica. Então como poderia essa lei ser reformada? Da mesma maneira que a Constituição?

O Sr. Ministro Cândido Mota — Só por outra lei orgânica, porque, assim, desorganiza.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — A lei orgânica teria uma tramitação especial ou uma tramitação ordinária.

A outra lei orgânica reformadora teria uma tramitação completamente ordinária.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Ela é modificável.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) Êste, Sr. Presidente, é o argumento jurídico, pelo qual entendo que a lei orgânica não possui nenhuma superioridade, nenhuma hierarquia sôbre a lei ordinária, votada para modificá-la pelo mesmo processo ordinário de tramitação a que tôdas as leis ordinárias estão sujeitas.

Êste é o argumento jurídico.

O argumento político é o seguinte: as exigências para a criação dos municípios estavam na Constituição. Da Constituição, por uma emenda, foram deslocadas para a lei orgânica.

Que intuitos políticos se teve nisso?

Evidentemente, facilitar a criação de municípios, através de leis especiais, em face do processo de desenvolvimento, de comunicação, de novas indústrias, de abertura de estradas.

O País, realmente, está em progresso, inclusive no Nordeste, nesse Nordeste tão atrasado, mas tão corajoso, pois que, há cêrca de 400 anos, trabalhando na base da energia animal e da energia do braço humano — não havia energia que lhe viesse de usinas de eletricidade, movidas a água ou a vapor — durante êsse tempo, não regrediu.

É um espetáculo extraordinário, chegar-se ao fundo do sertão nordestino e verem-se cidades que vencem tôda as inclemências, tôdas as resistências do meio, a prosperarem, a se constituírem em centros de vida urbana em que há medicos, hospitais, escolas, dentistas...

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Açougue e matadouro.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Açougue e matadouro. Enfim, são cidades que conheci. Por exemplo, a cidade de Patos, que tive o prazer de visitar, quando Governador do Estado nosso eminente colega Oswaldo Trigueiro. E quando a visitei, em 1949, trazia água potável de duas léguas de distância ainda por meio de transporte animal.

Além disso, as cidades nordestinas não são tristes. Patos, Souzas, Cajàzeiras, no fundo da Paraíba, são cidades alegres, hospitaleiras.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Campina Grande.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Já não digo Campina Grande, que é uma Capital regional. Mas essas outras...

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Mossoró.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — ...são cidades alegres, festivas. Mas eram cidades, até agora, condenadas a viver e trabalhar na base da energia do brahumano e da energia do animal; não tinham outra fonte de energia. Agora é que começam, realmente, a aparecer no Nordeste outras fontes de energia, que podem, de fato, acelerar o progresso da região. Vi, por exemplo, no Nordeste, aquêles imensos açudes. Mas estavam ali, até aquêle momento, pràticamente para refletir a luz do sol e luz das estrêlas; não tinham, ainda, se desdobrado nas obras complementares para colocar aquela água a serviço da economia da região. Então, os açudes ficavam para umedecer-lhe as margens, para dessedentar o gado, para minorar os sofrimentos dos períodos de sêca. Mas é evidente que o grande armazenamento de água, que há no Nordeste, não está, até hoje, na plenitude de seus efeitos a serviço da comunidade.

O Sr. Procurador-Geral da República, Dr. Alcino Salazar — Peço permissão ao Tribunal para prestar um esclarecimento. O eminente Ministro Hermes Lima sustenta que não há nenhuma prevalência, nenhuma sacramentalidade em relação à lei orgânica, em face de uma lei de criação de municípios. O problema, entretanto, me parece ser o seguinte; é que, independentemente da denominação da lei, ela é uma lei no sentido próprio, isto é, norma geral e abstrata. Portanto, porque é lei no sentido material, deve prevalecer sôbre a lei que não tenha êsse requisito, sôbre a lei que seja um ato de conteúdo administrativo, um ato concreto. Então se a Assembléia pretende criar o município, teria, antes, de modificar a lei geral, para que esta não desobedecesse à própria lei que ela elaborou.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — O argumento do eminente Procurador Geral da República é muito ponderável. Mas, o que salientei, desde o início, é que a lei especial, que cria o município, é lei do ponto de vista formal e do ponto de vista material, porque cria uma pessoa de direito público.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — Por isso é que não é lei no sentido material. Ela resolve apenas um caso concreto. A lei no sentido material tem caráter normativo.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — E cria uma pessoa de direito público.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — Por criar uma pessoa, seja, embora, de direito público, ela não é lei no sentido material. Não há lei no sentido material que se refira a uma pessoa apenas. A lei em sentido material há de ser normativa.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Mas é lei que, criando uma pessoa de direito público, significa que colocou dentro da divisão administrativa do Estado uma nova forma de vida, uma nova entidade de administração. A lei não é singular. A lei é geral no sentido de que participa da organização geral do Estado, acrescendo-lhe alguma coisa. É geral porque vem acrescentar à lei uma nova forma de vida pública, política e administrativa. Seu conteúdo não é, portanto, singular.

As modificações da lei orgânica dos municípios, embora se trate de lei padrão, justificam-se porque não é possível colocar, na fase atual do desenvolvimento brasileiro, uma trava rígida nas condições para a criação de municípios.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Por êsse motivo é que êsses requisitos, que devem ser observados, são transpostos para a lei ordinária.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) —É verdade que há abusos, mas a experiência política brasileira é em regra favorável à criação de municípios. Em geral, em 90% dos casos, a criação de municípios atendeu a necessidades regionais e locais e favoreceu o desenvolvimento dessas regiões e dessas localidades.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Por êsse motivo é que o legislador estadual constituinte, modificando a Constituição, transpôs para a lei ordinária a enumeração, isto é, o elenco de requisitos, passou todos os requisitos para a lei ordinária, para que esta pudesse suprimi-los ou alterá-los, conforme as necessidades. Mas fazê-lo, violando a lei ordinária, é que não é possível. É como se se tratasse do Regimento Interno do Supremo Tribunal. Nós não podemos pôr uma causa em pauta, se seu julgamento não estiver anunciado, conforme manda o nosso Regimento. Não podemos, por exemplo, julgar hoje uma causa, que trazemos pela primeira vez ao Tribunal, sem as exigências tôdas contidas no Regimento da Casa.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — É o mesmo Tribunal que delibera fazer o Regimento e ao julgar a causa. No entanto, para julgá-la fora da nossa regimental, teria êle, antes, de alterar o Regimento.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Não obstante poderem todos os Senhores Ministros estar de acôrdo com o julgamento, no momento, de tal feito, êle não valeria. Como alteramos o Regimento do Tribunal?

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Pela mesma maneira como votamos o Regimento.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — No caso figurado, antes de fazermos o julgamento é que se teria de fazer a alteração no Regimento.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — O Regimento Interno é a lei orgânica do Tribunal; pode ser denominado, com razão de lei orgânica do Tribunal. Isso dá alguma sacramentalidade ao Regimento, isso lhe dá alguma hierarquia?

O Sr. Ministro Pardo Kelly — Dá observância e obrigatoriedade.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — A Assembléia pode modificar a lei orgânica que é lei em sentido material, através de outra lei de igual natureza; o que não pode é votar, sôbre um caso concreto, uma lei em sentido meramente formal, violando aquela.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Aí entra, também, um fator político importante. É que as leis especiais criam municípios em casos especiais. Não é conveniente revogar a lei orgânica, porque sua revogação traria, realmente, complicações maiores do que a sua modificação através de lei especial.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — De acôrdo com V. Exa., não seria preciso.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Qual a utilidade da lei orgânica, se, em cada caso concreto, se pudesse deliberar com violação dela?

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — A utilidade da lei é a utilidade da Constituição: um ponto importante ou capital de referência.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Não seria necessária.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Qual a utilidade da Constituição? Apesar de ser modificável por decreto do Poder Executivo, tem ou não tem utilidade? Quem pode negar a Constituição, mesmo nas condições atuais, tem utilidade? Claro que tem!

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Para que modificar a lei orgânica?

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — A Constituição é um ponto de referência, é um ponto de estabilidade, de qualquer regime político de um país. A Constituição tem sempre uma utilidade, porque é ponto de referência, é ponto de valor, é ponto de estabilidade, é ponto de fixação de responsabilidades,...

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Isso!

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — ... é um ponto de fixação de competência, qualquer que seja o regime.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Para que alterar a lei orgânica?

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Pouco importa que a Constituição possa ser assim ou assado modificada. Mas o fato de existir a Constituição é sempre importante. Logo, a lei orgânica existe para configurar um critério geral, modificável em circunstâncias especiais.

O Sr. Ministro Golçalves de Oliveira — Ela obriga o legislador.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — E para que não fique, como regra geral, abaixo de certos limites mínimos a própria criação de municípios. Êsses limites, em casos especiais, podem ser postos de lado. Por que? Porque assim o pede o próprio desenvolvimento das regiões e das localidades.

Portanto, tive dois argumentos para os votos que proferi: um argumento de ordem jurídica e um argumento de ordem política. O argumento de ordem política parece-me importante e digno de ser levado em consideração, mesmo por uma côrte judiciária, porque se trata de argumento de ordem política concernente ao próprio desenvolvimento, à própria vida das unidades da Federação.

Concluo, Sr. Presidente, mantendo os votos que já proferi.

No caso de Lagoa de Pedras, o meu voto, ainda que por motivos diferentes, coincide com o do eminente Ministro Prado Kelly.

VOTO PRELIMINAR

(Pedido de diligência)

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Senhor Presidente, peço a palavra.

Êsses dois Municípios já estão criados. São pessoas jurídicas, e essas pessoas jurídicas estão sob ameaça de extinção por causa de umas certidões apresentadas por D. Lucila Craveiro Costa.

Sr. Presidente, para anular o mais insignificante ato jurídico, na esfera civil, ouve-se a pessoa interessada na existência dêsse ato. No caso presente, os titulares do direito, êsses municípios, não foram ouvidos.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Foi ouvida a Assembléia Legislativa.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Mas os municípios não foram ouvidos. Êles estão instalados; são pessoas jurídicas e podem contestar.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — Manda-se ouvir o autor do ato.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Trata-se da extinção dêsses Municípios. Eu não votaria nunca a extinção dêles, sem os ouvir. A prova de que dispomos é a mais precária possível; são as certidões, em breve relatório. A Sra. que as enviou diz que nos municípios em questão não há matadouro, que o requisito da população não está preenchido. Mas quem nos diz que isso exprime realmente o censo que foi realizado? Essas pessoas jurídicas existem e precisam ser ouvidas. Não é possível eliminar essas duas pessoas jurídicas, êsses municípios, sem ouvi-los. Seria diferente se a lei estivesse sendo discutida em tese, se os municípios tivessem sido criados, mas não instalados. Mas, no caso, trata-se de pessoas jurídicas existentes, exercendo a sua capacidade. As populações respectivas estão no gôzo de sua autonomia e uma decisão do Supremo Tribunal Federal pode dar o resultado que deu a da criação do Município de Osasco, em São Paulo. Naquela ocasião, eu e o Ministro Cândido Mota votamos pela constitucionalidade da lei, mas o Tribunal cassou a autonomia do Município. O resultado disso foi que a população de Osasco elegeu o "Cacareco" para vereador à Câmara de São Paulo, porque não foi ouvida.

Para evitar conseqüências semelhantes, no presente caso, é que eu proponho que êsses municípios sejam ouvidos.

VOTO PRELIMINAR

(Pedido de Diligência)

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Sr. Presidente, estou de acôrdo com o pedido de diligência. Trata-se de um processo especial de representação. Mas, em se tratando de um voto que pode dar, em resultado, a extinção de três municípios (não só de um, mas a extinção de três municípios), estando êsses municípios em funcionamento já há algum tempo, já há dois ou três anos, concordo com o pedido.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — A lei que regula a representação manda ouvir a autoridade de quem emanou o ato. O município pode intervir. É facultativo. Nós temos que respeitar aquela lei, penso eu.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Trata-se de um município criado e em funcionamento. Sou pela diligência lembrada pelo eminente Ministro Vilas-Boas, porque se trata de municípios que estão criados e funcionando. Não é um, são três municípios.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — E que podem ser extintos.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Estão sob ameaça de extinção.

O Sr. Ministro Altomar Baleeiro — Um já está liquidado.

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Voto pela conversão do processo em diligência.

VOTO PRELIMINAR

(Pedido de Diligência)

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, eu não afasto dêste problema jurídico o seu conteúdo político. Sempre me pareceu que o Supremo Tribunal Federal é um órgão político, na mais honrada expressão da palavra. A Constituição federal cometeu ao Supremo Tribunal Federal intervir em muitas situações em que os mais altos interêsses políticos do país possam estar em perigo ou em crise.

Além de serem pessoas jurídica, no momento, êsses municípios, até que se desfaça o ato, representam grupos de interêsses legítimos das respectivas populações. Dois mil ou três mil habitantes que tenha Lagoa de Pedras ou Brejinho ou outro município que se queira desmembrar daquele de Rio do Sul, há um interêsse legítimo dessas populações.

O Eminente Ministro Vilas-Boas mostrou que estaríamos a decidir à luz de uma simples certidão, fornecida por uma funcionária local, que diz que nesses municípios não há matadouro, açougue, etc.

Seria horrível que negássemos a autonomia de um distrito, erigido em município, porque a sede dêsse município, — a cabeça dêsse município, — recebendo-lhe as rendas, lhe negou os mais elementares serviços públicos, tão grande não sendo o custo de um pequeno matadouro ou de um açougue.

Posso afirmar que, em centenas, talvez em milhares de municípios-sede do Brasil, não há matadouro, No dia de feira, que varia de um para outro município, aparecem indivíduos vendendo carne e trocando entre si vários produtos. Vêm êles de seus pequenos sítios, montados em animais e o comércio se agita, há um grande movimento. Em municípios de setenta mil habitantes, com hotéis, possuidores de água corrente, luz elétrica e avenidas asfaltadas, como o nobre Ministro Hermes Lima conhece e também o eminente Ministro Adalício Nogueira, — o baiano de Feira de Santana, — a vida da cidade é nas segundas-feiras. Feira de Santana é um exemplo. É um dos municípios mais importantes da Bahia, cruzamento de não sei quantas rodovias e estradas de ferro, mas a vida do Município é nos dias de 2ª feira, quando ali acorrem enormes boiadas e pequenos lavradores às centenas, são milhares com seus produtos.

Quem sabe se êsses novos municípios, de Brejinho ou de Lagoa de Pedras, já não construíram o seu açougue e, dentro de suas possibilidades, um lugar onde abater os bois? Ou venha a fazê-lo agora, para gozar de autonomia?

O Sr. Ministro Luís Gallotti — O requisito principal que falta é o número de habitantes.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Também não sabemos se a situação a êste respeito é a mesma. Muitas vêzes, há o seguinte: os recenseamentos se fazem nos anos zero — 30, 40, 50, 60. Por cálculo de aproximação, de acôrdo com o agente estatístico local, dando o abatimento dos mortos e acrescentando os nascidos e mais uns tantos elementos matemáticos de constância no acrescimento vegetativo das populações do país, é que se faz o cálculo, — por mera conjectura.

Não sei se os Municípios de Brejinho ou Lagoa de Pedras não estejam, agora, em condições de corrigir os dados da certidão que nos foi fornecida. Muitas vêzes o censo é feito na área rural do mesmo. Tudo isso é feito na sede do distrito, mas não é preciso levar em conta, principalmente quando pode haver malícia por parte de quem deseja dificultar a autonomia do município.

No mínimo, devemo-nos ater à regra de que *quod abundat non nocet*.

Não vejo mal nenhum em que o Supremo Tribunal Federal tenha melhores fontes de informação para tomar uma deliberção de grndes conseqüências para as populações locais.

Estou de acôrdo com a diligência requerida pelo Ministro Vilas-Boas.

VOTO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira — Sr. Presidente, é certo que a lei de que se cogita é omissa no que diz respeito a essa diligência. Não se deve, em princípio, alterar o que a lei dispõe. O processo que a lei estabelece deve ser respeitado.

Mas, como fêz sentir o nobre e eminente Ministro Vilas-Boas, é necesário se esclareçam certos pontos que S. Exa. trouxe à tona da discussão.

Por outro lado, é de praxe que não se recuse diligência a quem dela necessita para elucidar seu voto e fundamentá-lo.

Nesta questão de criação de municípios, que aqui tem sido discutida tão brilhantemente, devo dizer que já emiti meu pensamento no que diz respeito à distinção entre lei orgânica e lei ordinária, ficando de acôrdo com o eminente Ministro Hermes Lima, na última discussão que aqui se travou, não porque faça grande cabedal, dessa distinção, — que no terreno puramente jurídico, pode ter incontestável prestígio, mas porque, nesta matéria, tenho-me deixado impressionar mais pelo aspecto sociológico que pelo jurídico. A meu ver, o aspecto sociológico, nestes casos, sobreleva o jurídico. Foi justamente conduzido por êsse pensamento que votei já, aqui, no sentido de não admitir que a lei orgânica adquira, sempre, uma preponderância tão evidente sôbre a lei ordinária, sobretudo quando esta impõe condições perfeitamente aceitáveis para a criação de município.

Mas, como quer que seja, a discussão foi muito útil e a lição dada pelo eminente Ministro Prado Kelly, de alto valor, cheia de grande brilho, e bem poderá servir de diretriz para casos futuros.

Voto pela diligência.

VOTO PRELIMINAR

(Sôbre Diligência)

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Sr. Presidente, voto contra a diligência. Considero-a subversiva da ordem leagl do processo. A lei manda ouvir a Assembléia, e esta já foi ouvida.

Por outro lado, Sr. Presidente, no caso concreto, as certidões não foram impugnadas. Não se pode, agora, suscitar dúvidas a respeito do seu conteúdo por simples conjecturas, que não foram trazidas à discussão.

Os interessados, que se pretende mandar ouvir, poderiam ter intervido no processo, como assistentes, se o quisessem, porque é impossível que não soubessem que a vida dos municípios a que pertencem estivesse sendo impugnada.

VOTO PRELIMINAR

(Sôbre Diligência)

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Efetivamente, a lei não exige, em princípio, audiência dos municípios, porque pressupõe que êsse julgamento se faça prontamente.

No caso concreto, há quatro anos que o município de que se cuida está em funcionamento.

Por isto, acompanho o voto do eminente Ministro Vilas-Boas, pela audiência do município que já está funcionando há tanto tempo. Pode ser que os requisitos exigidos estejam sanados. Enfim, os esclarecimentos poderão ser relevantes para nosso julgamento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Converteram o julgamento em diligência a fim de solicitar-se informações aos Srs. Prefeitos dos municípios interessados, contra os votos dos Ministros Pedro Chaves, Luís Gallotti e Hahnemann Guimarães.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Hermes Lima. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Prado Kelly, Adalício Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Pedro Cha-

ves, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho, Luis Gallotti, Hahnemann Guimarães e Lafayette de Andrada. Impedido, o Exmo. Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Carlos Medeiros Silva. Licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Vítor Nunes.