MUNICÍPIO — AUTONOMIA — ESTÂNCIAS HIDROMINERAIS

— Para que a lei estadual declare estância hidromineral num Município, é necessário que ocorra o pressuposto de exploração nele, de águas minerais.

— Interpretação do art. 15, § 1º, da Emenda nº 1, de 1969.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado do Maranhão e outro *versus* José Ferreira de Castro
Recurso Extraordinário nº 77 705 — Relator: Sr. Ministro
RODRIGUES ALCKMIM

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas.

Brasília, 4 de setembro de 1974. *Eloy da Rocha*, Presidente. *Rodrigues Alckmim*, Relator.

RELATORIO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: Foi o presente recurso admitido por despacho do eminente Ministro Barros Monteiro, a fls. 203, no caso e pelas razões que assim expôs:

"José Ferreira de Castro, escolhido pelo Diretório Municipal da ARENA em Caxias, Estado do Maranhão, para concorrer às eleições ao cargo de Prefeito, recebeu, aturdido, a Resolução do eg. Tribunal Regional Eleitoral, lançada no Processo nº 179/72, na qual notificava, para os fins devidos, o Dr. Juiz Eleitoral da 4ª Zona, em exercício naquela cidade, da edição da Lei estadual nº 3 267, de 14.9.72, que elevara o Município de Caxias à condição de Estância Hidromineral.

Afastado, em conseqüência, da luta eleitoral e argüindo contrariedade, oriunda de ato administrativo do Colendo Tribunal Regional Eleitoral, ao seu direito líquido e certo de disputar, como candidato escolhido, registrado, sem impugnação, e já em campanha política, pela ARENA-II, ao pleito municipal, ajuizou José Ferreira de Castro, perante esta Augusta Corte, ação de Mandado de Segurança, aduzindo a inconstitucionalidade do diploma estadual.

Alegou o então impetrante interferência indevida do legislador estadual, acarretando não só infração ao princípio de autogoverno, que integra o conceito de autonomia municipal plena, como também óbice intransponível ao integral desenvolvimento do processo eleitoral, que prevê, segundo a Emenda Constitucional n 1, a realização de eleições municipais em todo o território nacional.

Estaria, assim, contaminada de inconstitucionalidade a Lei estadual nº 3 267/72, em virtude, também, de inobservância, em seu processo legislativo, de normas federais pertinentes a águas minerais.

Solicitadas as informações de praxe, deferiu o eminente Relator a liminar suplicada, com base no art. 7º, II, de Lei nº 1 533/51.

Admitidos no feito o Governo e a Assembléia Legislativa do Estado como assistentes equiparados ao litisconsorte, nos termos do art. 92 do C. Pr. Civ., o seu ilustre patrono, não se conformando com o despacho concessivo da medida liminar, interpôs agravo Regimental, reformulando a matéria de fato exposta na petição inicial e comprometendo, inclusive, a liquidez e a certeza do direito impetrante, o qual, apreciado na sessão de 13.11.72, foi desprovido, contra o voto do eminente Ministro Márcio Ribeiro.

O Ex.mo Sr. Dr. Procurador-Geral Eleitoral, em seu bem lançado parecer, entendeu ser inconstitucional a Lei estadual nº 3 267/72, por inobservância a normas legais de órbita federal.

Declarada, em sessão de 15 de dezembro último, sem voto discrepante e nos termos do voto do Ministro Relator, a inconstitucionalidade da Lei nº 3 267, de 14.10.72, do Estado do Maranhão, deferindo, em conseqüência, o Mandado de Segurança para anular o ato expedido pelo Tribunal Regional Eleitoral, vêm, agora, o Governo e a Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão, por seu advogado, manifestar recurso extraordinário, com apoio legal no art. 139, combinado com a letra *a*, inciso III, do art. 119, ambos da Carta Política vigente, contra o acórdão de fls. 174-82, assim oficialmente ementado:

"Autonomia Municipal. Restrição quando considera a Comuna estância hidromineral.

II — Inconstitucionalidade da Lei estadual nº 3 267, de 14.9.72, porque, para o reconhecimento da área municipal como estância hidromineral, desprezou as exigências das leis federais.

III — Mandado de segurança reconhecido idôneo para atacar ato administrativo do TRE, que, amparado em lei inconstitucional, privou candidato a Prefeito regularmente inscrito a disputar as eleições então marcadas.

IV — *writ* deferido".

Em que pese o parecer o Ex.mo Sr. Procurador-Geral Eleitoral, a simples circunstância de se questionar, na espécie, a respeito de tema ligado a inconstitucionalidade de Lei Estadual, atinente ao princípio da autonomia municipal, aconselha seja o apelo maior manifestado a fls. 184 submetido ao crivo da Suprema Corte.

Mando, pois, que siga o recurso, cumpridas as formalidades legais".

Processado o recurso, a Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do ilustre Procurador-Geral Prof. Moreira Alves, reportando-se a manifestações anteriores, é pelo não conhecimento.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim (Relator): O parecer acolhido pelo acórdão de que agora se recorre disse, no ponto que interessa ao presente recurso extraordinário:

"Nos autos, não há controvérsia sobre fatos; a matéria é puramente jurídica.

Reza a Emenda Constitucional nº 1, em seu art. 15:

"Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

I — pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais.

. . . . . .

§ 1º. Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Mu-

nicípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual".

Portanto, resulta desse dispositivo constitucional que à eleição direta de Prefeito — um dos aspectos pelos quais se manifesta a autonomia municipal — se abre a exceção a que alude o referido § 1º, e que ocorre quando o Município é considerado estância hidromineral em lei estadual. Essa exceção, para verificar-se, necessita, a toda evidência, de que se conjuguem dois elementos distintos: *a*) a existência, no Município, de exploração de águas minerais; e *b*) lei estadual que, com base nesse pressuposto de fato, declare o Município estância hidromineral. Assim, pode haver Município onde se explorem águas minerais, sem que lei estadual o considere estância hidromineral; não há, porém, estância hidromineral, se inexistir, no Município, tal exploração. Viola, sem qualquer dúvida, o princípio constitucional da autonomia do Município a Lei de Estado-membro que, por ficção, considere estância hidromineral localidade onde não se explorem águas minerais.

Por outro lado, para que se configurem a existência e a exploração de águas minerais, é mister que se observe a legislação federal a esse respeito. Por isso mesmo, a Lei federal nº 2 661, de 3 de dezembro de 1955 — que regulamentou o § 4º do art. 153 da Constituição de 1946 — declara em seu art. 1º:

"Considera-se estância termomineral, hidromineral ou simplesmente mineral a localidade assim reconhecida por lei estadual e que disponha de fontes d'águas termais ou minerais, naturais, exploradas com observância dos dispositivos desta lei e do Decreto-lei Federal nº 7 841, de 8.8.56".

O Decreto-lei nº 7 841, de 8.8.45, é o Código de Águas Minerais, ainda hoje em vigor.

Assim, há, para que ocorra a exceção a que alude o § 1º do art. 15 da Emenda Constitucional nº 1, duas órbitas de competência diversas: a federal (que, por decreto, opera a concessão da lavra) e a estadual (que, por lei, considera o Município, onde preexiste a lavra, estância hidromineral).

A preexistência da concessão da lavra — que é da competência exclusiva da União — é indispensável, para que um Município possa ser declarado estância hidromineral, em razão do próprio fundamento da exceção constitucional. A Constituição estabelece que, em se tratando de estância hidromineral, o Prefeio será nomeado pelo Governador do Estado, em virtude dos investimentos que o Estado-membro faz nela, para seu aparelhamento e conseqüente exploração, o que não poderá ocorrer sem a autorização federal para a lavra.

Ora, do exame dos autos verifica-se que existe a lei estadual que considerou o Município de Caxias como estância hidromineral. Não há, porém, o indispensável decreto de concessão de lavra".

E conclui, adiante, o parecer:

"Nessas condições, e não ocorrendo um dos dois requisitos indispensáveis à existência de estância hidromineral, não pode ser assim considerado o Município de Caxias. A Lei estadual nº 3 267/72 que o declarou estância dessa natureza é, pois, inconstitucional: violou a autonomia municipal em um de seus aspectos, ou seja, o assegurado no inciso I do art. 15 da Constituição Federal de 1969".

Tenho que a fundamentação do parecer é de toda procedência.

Contra ele se alega que houve ofensa ao disposto no art. 15 § 1º, *a*, da Emenda Constitucional 1/69 ("Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação

da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual") porque se subordinou o poder atribuído aos órgãos do Estado à competência ministerial no tocante a tais estâncias. O argumento não procede. A regra da autonomia municipal tem, como elemento que a assegura, a eleição direta de Prefeito. A restrição a essa autonomia não ficou ao livre critério do Estado. Não seria admissível que este, com o declarar, a seu arbítrio, estância hidromineral um município, afastasse aquela autonomia. A melhor interpretação é, portanto, a de que há de ocorrer um pressuposto de fato (a existência da estância hidromineral, a exploração legalmente regular de águas minerais) para que o legislador estadual decida da conveniência de excluir, nesse caso, a eleição direta do Prefeito e de considerar, para tal fim, o município, estância hidromineral.

Atente-se, outrossim, para a finalidade do dispositivo que prepondera sobre quaisquer argumentos decorrentes de materiais legislativos ou trabalhos preparatórios, cujo valor, na interpretação das leis, é de menor tomo (Carlos Maximiniano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito* n.os 148 a 155).

Depois de assegurar a autonomia dos Municípios, pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, das duas exceções que a ela se abrem (estâncias hidrominerais e municípios de interesse da segurança nacional) examina-se a razão da primeira.

Visa ela, sem dúvida, a permitir que, se assim entender o Estado, tais estâncias hidrominerais possam manter adequada exploração, de seus recursos, com a ingerência do Estado na administração local. A finalidade pressupõe regular exploração da estância.

Regulamentando texto da Constituição Federal anterior (1946, art. 153, § 4, da Constituição Federal de 1946), dispôs o art. 1º da Lei nº 2 661, de 1955:

"Considera-se estância termomineral, hidromineral ou simplesmente mineral a localidade assim reconhecida por lei estadual e que disponha de fontes d'água termais ou minerais naturais, exploradas com observância dos dispositivos desta lei e do Decreto-lei federal nº 7 841, de 8.8.45".

O conceito de estância hidromineral decorre, portanto, não somente de qualificação dada pela lei do Estado, mas de um prévio pressuposto de fato, que é a *exploração* das águas termais ou minerais naturais consoante lei federal que a disciplina (Cód. de Águas Minerais).

Considerar que este pressuposto, se inexistente (e se há águas minerais naturais ou termais no município, ainda é mister sejam elas *exploradas* com observância da legislação federal); considerar que a inexistência do pressuposto afasta a permissão outorgada ao legislador estadual é interpretação que se me afigura legítima.

Não tenho, pelo exposto, como existente ofensa ao texto constitucional invocado.

E não conheço do presente recurso.

EXTRATO DA ATA

RE 77 705 — MA Rel., Ministro Rodrigues Alckmim. Rectes., Estado do Maranhão e outros (Adv., Marcos Heusi Netto). Recdo., José Ferreira de Castro (Adv., José Guilherme Villela).

Decisão: Não conhecido. Unânime. Impedido o Ministro Xavier de Albuquerque. Falaram: o Dr. Marcos Heusi Netto; pelos recorrentes, e, o Doutor José Guilherme Villela, pelo recorrido. Votou o Presidente.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Senhores Minis-

tros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim e Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves.