MUNICÍPIO — CRIAÇÃO — PLEBISCITO

— É inconstitucional a lei estadual, que cria município, sem que o plebiscito tenha tido a manifestação da maioria dos eleitores do município em condições de votar.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso
Representação nº 956 — Relator: Sr. Ministro CUNHA PEIXOTO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3 699, de 14 de maio de 1976, do Estado de Mato Grosso.

Brasília — DF, 5 de maio de 1977. *Bilac Pinto,* Presidente. *Cunha Peixoto,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto: 1. Por solicitação feita por Milton Soter Figueiroa, Delci Carvalho e Samir Chafic Garib, eleitores na 29ª Zona Eleitoral, os dois primeiros, residentes no distrito de Vicentina, do município de Fátima do Sul, Estado de Mato Grosso, a Procuradoria-Geral da República argüiu a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 3 699, de 14 de maio de 1976, que criou o município de Vicentina, desmembrando-o do município de Fátima do Sul.

Alegam haver a lei do Estado de Mato Grosso, de nº 3 699/76, ferido o Ato Complementar nº 1/67, e a Constituição de Mato Grosso, já que criou um novo município sem que a maioria absoluta dos eleitores tivesse se manifestado favoravelmente. Consta da solicitação, encampada pela Procuradoria-Geral da República, o seguinte trecho:

"1. O E. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, via da Resolução nº 175, por solicitação da Assembléia Legislativa, realizou consulta plebiscitária, no distrito de Vicentina, na forma preconizada e estabelecida na Lei Complementar nº 1/67.

O resultado do plebiscito, no entanto, não foi favorável à criação do município de Vicentina, já que não houve *maioria absoluta* de votos favoráveis, tendo o Presidente do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral dirigido ofício ao Presidente da Augusta Assembléia Legislativa, comunicando os resultados da consulta plebiscitária, finalizando nestes termos: "Diante dos números apresentados, este Tribunal, tendo em vista a disposição da Lei Complementar nº 1/67, de 9 de novembro de 1967 e da Resolução nº 175, deste Tribunal, considerou favoráveis à criação dos municípios os resultados relativos a: São Felix, Pedra Preta, Deodápolis, Angélica, Tangará da Serra, Eldorado, Mundo Novo, Fronteira; e *desfavoráveis* os referentes a: *Mirassol do Oeste e Vicentina*" (doc. nº 1).

2. Da decisão da ata do E. Tribunal Regional Eleitoral de MT, houve reclamação, julgada improcedente e, posteriormente, recurso especial, manifestado pelo Diretório Municipal de Cáceres e de Fátima do Sul, ao C. Tribunal Superior Eleitoral, que dele não conheceu, acolhendo, *in totum,* o bem lançado parecer de V. Exª, cfs. xerox do inteiro teor do acórdão e do *Diário da Justiça da União* de 21 de junho de 1976 (doc. nºs 2 e 3).

O resultado do plebiscito foi, como reconheceu e proclamou o E. TRE de Mato Grosso, negativo, visto que os votos favoráveis não alcançaram a *maioria absoluta.*

Vejamos. O número de eleitores de Vicentina, como mostra o documento nº 1, é de *3 998*. O número de votos favoráveis foi 1 759. O número de votos desfavoráveis foi de *579. A maioria absoluta de 3 998* eleitores seria *2 000* votos (metade mais um)."

E continuam os subscritores da mencionada solicitação:

"A inconstitucionalidade está em que o novo município foi criado ao arrepio da Constituição federal, e da Lei Complementar nº 1/67, já que os votos favoráveis, na consulta plebiscitária, não atingiram a maioria absoluta, como decidiu e reconheceu o E. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (doc. nº 1).

Dessa forma, a Lei nº 3 699, do Estado de Mato Grosso, ofende, a mais não poder, o princípio da autonomia municipal, de Fátima do Sul, compreensiva também de seu território, princípio consagrado no art. 10, VII, letra *F*, da Carta Magna. A falta de condição, exigida expressamente na lei complementar e na Constituição estadual de M. Grosso, para a criação do município de Vicentina, vicia de tal forma a lei, que viola a autonomia do município desmembrado."

2. Às fls. 62, encontra-se o argumento da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso em defesa da lei, *verbis:*

"Entendeu a Assembléia Legislativa, além do interesse social, econômico e político, que o resultado obtido no plebiscito se lhe afigurava favorável. Se não vejamos:

Votaram 2 338 eleitores!

Qual a maioria absoluta desses eleitores?

A Lei Complementar nº 1/67, em seu art. 5º assim preceitua:

'Somente será admitida a elaboração de lei que crie município, se o resultado do plebiscito lhe tiver sido favorável *pelo voto da maioria absoluta dos eleitores*' (grifou-se).

Maioria dos eleitores, diz a lei. Isto significa que o resultado favorável será aquele em que se obtiver a maioria mais um dos eleitores que compareceram às urnas. Logo, Vicentina obtendo o sufrágio de 1 759 votos pela criação, entre 2 338 dos eleitores, teve o beneplácito da vontade popular.

Pretende a peça inicial insinuar que a lei determina a maioria de eleitores da área. Esse entendimento não é correto porque a lei fala em maioria *dos* e não *de* eleitores."

3. Às fls. 67, assim se manifestou a Procuradoria-Geral da República, em parecer do Professor Henrique Fonseca de Araújo:

"10. Preliminarmente, penso que merece ser conhecida a representação, na esteira do entendimento já firmado por este colendo Supremo Tribunal, ao apreciar argüições de inconstitucionalidade com fundamento na desobediência aos preceitos da Lei Complementar nº 1/67, do que é exemplo o seguinte acórdão, *verbis:*

'Município. Desmembramento territorial para anexação a município vizinho. Processo legislativo vinculado a plebiscito prévio, tal como se a transferência do território visasse à criação de novo município. Representação julgada procedente, para o efeito de acolher-se a argüição de inconstitucionalidade das Leis n.os 6 875 e 6 916, do Estado de Goiás' (Rep. nº 867-GO. Relator: Ministro Barros Monteiro, *RTJ*, 60/27).

11. No mérito, o primeiro problema é indagar da inconstitucionalidade ou não da Lei que criou o município, por se ter posto em desacordo com o entendimento contrário do Tribunal Regional Eleitoral.

12. Não temos dúvida em afirmar que, assim procedendo, desobedeceu às instruções baixadas pelo Tribunal Regional Eleitoral (art. 94), mas a desobediência a essa norma não caracteriza infringência à Constituição, nem à Lei Complementar nº 1/67, pois que a primeira se limita a prescrever a consulta plebiscitária, e a segunda diz tão-somente que:

"Somente será admitida a elaboração de lei que crie município, se o resultado do plebiscito lhe tiver sido favorável *pelo voto da maioria absoluta dos eleitores*" (art. 5º; os grifos não são do original).

13. Não prescreve que cabe ao Tribunal Regional Eleitoral afirmar ou não a satisfação desse requisito, nem tão pouco, fala "em eleitores aptos a votar", expressão acrescida pelas instruções.

14. Em segundo lugar — é a verdadeira questão — resta indagar se, interpretando a expressão eleitores, como sendo "eleitores que compareceram às urnas", violada

foi a lei complementar, em seu art. 5º, e, conseqüentemente, o art. 14 da Constituição, que exige a consulta plebiscitária, e, portanto, o respeito ao seu resultado.

15. Quer-nos parecer que, realizado o plebiscito, e nele se pronunciando pela criação do município a maioria absoluta dos eleitores que compareceram às urnas, não há inconstitucionalidade da lei criadora que deu à expressão "eleitores" o significado restrito de eleitores que exercitaram o direito de voto.

16. Trata-se de questão interpretativa. Três entendimentos são possíveis: eleitores inscritos, eleitores aptos a votar e eleitores que efetivamente votaram.

17. Para nós, o verdadeiro, à falta de qualquer restrição do legislador, o correto, é o primeiro entendimento. Mas se o Tribunal Regional Eleitoral, ao elaborar as instruções, adotou o segundo, criando uma restrição ("... aptos a votar"), não se pode negar razoabilidade ao terceiro entendimento: eleitores que efetivamente votaram.

18. Dada a possibilidade de interpretações diversas, mais amplas ou mais restritas, parece-nos que não se pode ver na que foi adotada pela Assembléia vício de inconstitucionalidade, que há de ser clara e evidente.

19. Por essas razões, opinamos pelo conhecimento da representação, mas para que se a julgue improcedente."

É o relatório, cuja cópia deverá ser distribuída aos eminentes Juízes da Corte.

Brasília, 22 de março de 1977.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto: 1. Trata-se de argüição de inconstitucionalidade da Lei nº 3 699, de Mato Grosso, que criou o município de Vicentina, desmembrado do município de Fátima do Sul.

Conforme salienta a representação, a lei criou o mencionado município, embora o plebiscito não tenha atingido a maioria absoluta dos eleitores da região.

O processo legislativo concernente à organização municipal não tem como afastar-se dos requisitos constitucionais instituídos em favor da imutabilidade do território municipal, dentre os quais se destaca a imprescindível consulta plebiscitária.

O art. 14 da Constituição de 1967 estabelecia que:

"Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios."

Foi, então, votada a Lei Complementar nº 1/67, cujo art. 5 estatui:

"Somente será admitida a elaboração de lei que crie município, se o resultado do plebiscito lhe tiver sido favorável pelo voto da maioria absoluta dos eleitores."

A Emenda Constitucional nº 1/69 reproduz, em seu art. 14, os mesmos princípios da Constituição de 1967, quanto à criação de novos municípios, razão por que a Lei Complementar nº 1/67 continua em vigor.

Por outro lado, o § 2º, do art. 137, da Constituição de Mato Grosso, de 21 de dezembro de 1969, dispõe:

"A criação de municípios e distritos, e suas alterações territoriais, só poderão ser feitas quadrienalmente, no ano anterior ao das eleições municipais gerais, mediante consulta plebiscitária às populações interessadas, atendidos os requisitos da lei complementar federal e da legislação estadual."

Verifica-se, assim, ser necessário, para a criação do município, a consulta às populações interessadas; e que a maioria absoluta dos eleitores votem pelo desmembramento.

A maioria, em qualquer eleição, pode ser relativa ou absoluta. Aquela ocorre quando votam a metade dos presentes mais um; e esta, se a aprovação é feita pela metade mais um da totalidade do corpo eleitoral.

Outra interpretação não comporta a de maioria absoluta, e se fosse necessário apoio para esta afirmativa, encontramo-la em Hely Lopes Meireles: quando, escrevendo sobre o problema de votação nas Câmaras Municipais, afirma:

"Maioria absoluta é a que compreende mais da metade do número total de mem-

bros da Câmara, computando-se os presentes e ausentes..." (*Direito municipal brasileiro*. v. 2, p. 621).

Também José Afonso da Silva assinala:

"Em qualquer dos casos, porém, somente será admitida a elaboração da lei estadual, que crie município, se o resultado do plebiscito lhe tiver sido favorável pelo voto da maioria absoluta dos eleitores existentes na área" (*Curso de direito constitucional positivo*. p. 175).

Ora, o número de eleitores do município de Vicentina, conforme mostra o documento de fls. 9, é de 3 998, tendo comparecido e votado 2 373. Apenas 1 759 votaram pela criação do município, não tendo sido atingida a maioria absoluta que a lei exige.

Daí haver o Tribunal Regional Eleitoral comunicado, acertadamente, à Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, que, quanto a Vicentina, o resultado do plebiscito foi desfavorável.

Por estes motivos, julgo procedente a representação, a fim de julgar inconstitucional a Lei nº 3 699, de 14 de maio de 1976, do Estado de Mato Grosso.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 956 — MT — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

Decisão: pediu vista o Min. Leitão de Abreu, após os votos dos Mins. Relator, Moreira Alves e Cordeiro Guerra que julgavam procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3 699, de 14 de maio de 1976, do Estado de Mato Grosso. Plenário, 13.4.77.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu: Sr. Presidente, pedi vista dos autos, examinei a questão jurídica nele versada e acabei por concordar com o eminente Relator. Como Sua Excelência, julgo procedente a representação, a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3 699, de 14 de maio de 1976, do Estado de Mato Grosso.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: Estou de acordo com o eminente Relator, no sentido de julgar procedente a representação.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 956 — MT — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

Decisão: pediu vista o Min. Leitão de Abreu, após os votos dos Mins. Relator, Moreira Alves e Cordeiro Guerra que julgavam procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3 699, de 14 de maio de 1976, do Estado de Mato Grosso. Plenário, 13.4.77.

Decisão: julgaram procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3 699, de 14 de maio de 1976, do Estado de Mato Grosso. Decisão unânime. Votou o Presidente. Tribunal Pleno. 5.5.77.

Presidência do Sr. Ministro Bilac Pinto, Vice-Presidente, na ausência, justificada, do Sr. Ministro Thompson Flores, Presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Licenciado o Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Procurador-Geral da República o Prof. Henque Fonseca de Araújo.