

**COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 11.06.2004
EMENTÁRIO Nº 2155-2**

31/03/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 300.343-7 SÃO PAULO**RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

RECORRIDOS : CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FERREIRA E OUTROS

ADVOGADO : RUI CARLOS NOGUEIRA DE GOUVEIA.

RECORRIDO : ANTONIO SIDNEY PINTO BERNARDO

ADVOGADA : MARIZA ARICETO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ARTIGO 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITMÉTICO RÍGIDO. INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A POPULAÇÃO E O NÚMERO DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE, *INCIDENTER TANTUM*, DA NORMA MUNICIPAL. EFEITOS PARA O FUTURO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL.

1. O artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal exige que o número de Vereadores seja proporcional à população dos Municípios, observados os limites mínimos e máximos fixados pelas alíneas a, b e c.

2. Deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF, artigo 29), é tornar sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade.

3. Situação real e contemporânea em que Municípios menos populosos têm mais Vereadores do que outros com um número de habitantes várias vezes maior. A ausência de um parâmetro matemático rígido que delimite a ação dos legislativos Municipais implica evidente afronta ao postulado da isonomia.

4. Princípio da razoabilidade. Restrição legislativa. A aprovação de norma municipal que estabelece a composição da Câmara de Vereadores sem observância da relação cogente de proporção com a respectiva população configura excesso do poder de legislar, não encontrando eco no sistema constitucional vigente.

5. Parâmetro aritmético que atende ao comando expresso na Constituição Federal, sem que a proporcionalidade reclamada traduza qualquer lesão aos demais princípios constitucionais nem resulte formas estranhas e distantes da realidade dos Municípios brasileiros. Atendimento aos postulados da moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos administrativos (CF, artigo 37).



RE 300.343 / SP

6. Fronteiras da autonomia municipal impostas pela própria Carta da República, que admite a proporcionalidade da representação política em face do número de habitantes. Orientação que se confirma e se reitera segundo o modelo de composição da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas (CF, artigos 27 e 45, § 1º). Inconstitucionalidade.

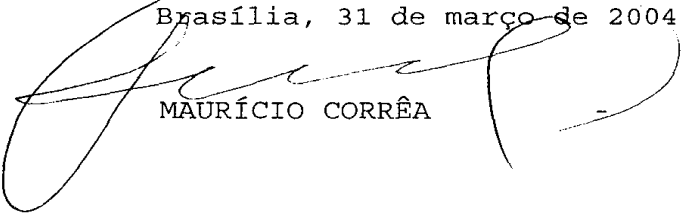
7. Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos *ex tunc*, resultaria em grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos pro futuro à declaração incidental de inconstitucionalidade.

Recurso extraordinário conhecido e, em parte, provido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, conhecer do recurso extraordinário e dar-lhe parcial provimento para declarar inconstitucional, *incidenter tantum*, o inciso II do artigo 7º da Lei Orgânica do Município de Porto Ferreira/SP, com a redação dada pela Emenda nº 01, de 25 de fevereiro de 1992, e determinar à Câmara de Vereadores que, após o trânsito em julgado, adote as medidas cabíveis para fixar, de forma expressa, sua composição, observados os parâmetros ora fixados.

Brasília, 31 de março de 2004.



MAURÍCIO CORRÊA

PRESIDENTE E RELATOR

31/03/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 300.343-7 SÃO PAULO**RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

RECORRIDOS : CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FERREIRA E OUTROS

ADVOGADO : RUI CARLOS NOGUEIRA DE GOUVEIA

RECORRIDO : ANTONIO SIDNEY PINTO BERNARDC

ADVOGADA : MARIZA ARICETO

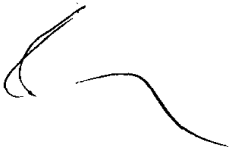
R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: O Ministério Público do Estado de São Paulo propôs ação civil pública contra a Câmara de Vereadores de Porto Ferreira, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade do artigo 7º, inciso II, da Lei Orgânica do Município, que fixou em 15 (quinze) o número da bancada do Poder Legislativo, desconsiderando a proporcionalidade prevista no artigo 29, IV, "a", da Constituição Federal. Em consequência, requereu a redução do número de vereadores para 09 (nove).

O juízo de primeira instância julgou improcedente a ação. A sentença foi confirmada pelo Tribunal de Justiça, que negou provimento ao recurso de apelação do Ministério Público, sob o argumento de ser a via da Lei Orgânica do Município o veículo adequado para a fixação do número de vereadores, para o qual não há critério rígido estabelecido no artigo 29, VI, da Carta Federal.

Contra essa decisão foi interposto o presente recurso extraordinário, em que o Parquet sustenta, em face do artigo 29, IV, "a", da Constituição Federal, a inconstitucionalidade do dispositivo da Lei Orgânica Municipal que fixou em 15 (quinze) o número de vereadores e, em consequência, pugna pela redução da bancada para 09 (nove) vereadores.

É o relatório.



RE 300.343 / SP

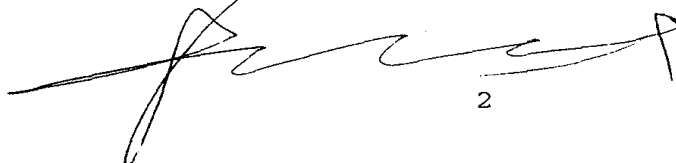
V O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (Presidente): A controvérsia destes autos está limitada à adequada fixação do número de vereadores que compõem a Câmara Municipal, observada a proporcionalidade em relação à população local, como prevista no artigo 29, IV, da Constituição Federal.

O tema foi apreciado por ocasião do julgamento do RE 197917/SP, oportunidade em que se reconheceu, em face do princípio da razoabilidade, que "a aprovação de norma municipal que estabelece a composição da Câmara de Vereadores sem observância da relação cogente da proporção com a respectiva população configura excesso do poder de legislar, não encontrando eco no sistema constitucional vigente", sendo certo que as fronteiras da autonomia municipal impostas pela própria Carta da República admitem a proporcionalidade da representação política em face do número de habitantes.

Os fundamentos acolhidos no referido precedente têm inteira aplicação neste processo, em virtude da identidade da tese jurídica nele discutida. Assim sendo, junto aos autos o acórdão proferido no RE 197917/SP, porque o tenho como parte integrante desta decisão.

Ante o exposto, conheço do recurso extraordinário e dou-lhe parcial provimento, para, com efeitos ex nunc, declarar inconstitucional, *incidenter tantum*, o inciso II do artigo 7º da Lei Orgânica do Município de Porto Ferreira/SP, com a redação dada pela Emenda nº 01, de 25 de fevereiro de 1992, e determino à Câmara de Vereadores que, após o trânsito em julgado, adote as medidas cabíveis para fixar, de forma expressa, sua composição, observados os parâmetros expressos neste julgado.



2

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 197.917-8 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA
RECORRENTE : MINISTERIO PUBLICO ESTADUAL
RECORRIDOS : CAMARA MUNICIPAL DE MIRA ESTRELA E OUTROS
ADVOGADO : JAIR CESAR NATTES

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO COFREÂ: O Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública visando reduzir de onze para nove o número de Vereadores da Câmara Municipal de Mira Estrela, sob a alegação de que o parágrafo único do artigo 6º da Lei Orgânica do Município não obedeceu à proporção estabelecida no artigo 29, IV, alínea "a", da Constituição Federal, o que acarreta prejuízo ao erário local.

2. O juiz de primeiro grau de jurisdição julgou a ação procedente em parte (fls. 101/113), visto que, reconhecida a inconstitucionalidade da norma impugnada, reduziu o número de Vereadores, decretando a extinção dos mandatos que sobejaram o número fixado, e condenou-os a restituir o que eventualmente viessem a receber a partir da sentença, restando indeferida apenas a devolução dos subsídios anteriormente percebidos.

3. O Município e a Câmara de Vereadores apelaram, tendo o Tribunal de Justiça do Estado provido o recurso, em acórdão assim ementado:

"Ação civil pública. Propositura pelo Ministério Público, objetivando assegurar incolumidade do erário municipal, com a invalidade, por inconstitucionalidade, de norma da Lei Orgânica municipal que fixou número excessivo de vereadores para o quadriênio 93/97: 11, ao



RE 197.917 / SP

invés de 9. Legitimação ativa, possibilidade jurídica, interesse de agir e adequação da via eleita reconhecidos. Número, porém, que não se afasta dos limites estabelecidos no art. 29, IV, da C.F., coincidindo, ademais, com a composição da legislatura precedente. Inocorrência de violação frontal e manifesta do preceito constitucional. Improcedência, sem imposição, porém, das verbas de sucumbência, por falta de previsão legal. Recurso provido para esse fim" (fls. 184/190).

4. Dessa decisão sobrevém o presente recurso extraordinário, interposto com fundamento nas alíneas "a" e "c" do artigo 102 da Constituição, em que se alega ofensa ao artigo 29, inciso IV. Sustenta o recorrente que o artigo 6º, parágrafo único, da Lei Orgânica local, em contraste com a proporcionalidade exigida pela Carta Federal, fixou número excessivo de Vereadores, dado que o Município em questão possui somente 2651 habitantes (fls. 194/201).

5. Em contra-razões, os recorridos propugnam pela constitucionalidade da disposição, acrescentando que ela manteve o mesmo número de membros previamente aprovado pelo TRE, conforme certidão constante dos autos. Colaciona jurisprudência havida como divergente (fls. 203/220).

6. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral da República João Batista de Almeida, opina pelo conhecimento e provimento do recurso, em parecer resumido na seguinte ementa:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. FIXAÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES. AUTONOMIA VINCULADA. CRITÉRIO CONSTITUCIONAL DA PROPORCIONALIDADE (ART. 29, INCISO IV, DA CF/88).

1. Nulidade de norma estabelecida em Lei Orgânica Municipal que fixou o número de vereadores em



RE 197.917 / SP

desconformidade com o art. 29, IV, "a", da atual Constituição Federal.

2. Clara antijuridicidade de ato normativo que fixa em onze (11) o número de vereadores para município que detém menos de três mil (3.000) habitantes.

3. Incontroverso dano ao patrimônio público municipal.

4. Autonomia municipal que deve ser exercida com observância dos parâmetros analíticos estabelecidos no texto constitucional vigente.

5. Parecer pelo conhecimento e provimento do recurso" (fls. 230/247).

É o relatório.



RE 197.917 / SP

V O T O

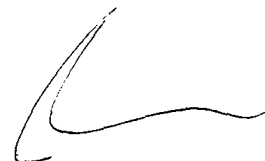
O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (RELATOR): Sustenta o recorrente que a Câmara Legislativa de Mira Estrela, Município paulista com apenas 2651 habitantes, não poderia ter 11 Vereadores, tendo em vista a exigência contida na alínea "a" do inciso IV do artigo 29 da Constituição Federal, que preconiza seja cumprida a devida proporção entre o número de Vereadores e a população local.

2. Recordemos, ainda que em breve exame, o que a respeito do tema previram as Constituições do País, que, no entanto, não deram à questão pertinente à proporcionalidade, hoje prevista no artigo 29, inciso IV, da Carta da República, tratamento à altura de sua magnitude.

3. A primeira Constituição republicana dele cuidou de maneira superficial, limitando-se a estabelecer a autonomia do Município sem precisar, contudo, qual o exato modelo a ser seguido pelas Câmaras de Vereadores, deixando a sua disciplina "*segundo as condições que a lei de cada Estado prescrever*" (artigos 67 e 68).

4. A Carta de 1934, melhor definindo as competências municipais, nada acrescentou à anterior no que se refere às Câmaras de Vereadores, senão atribuindo-lhes a prerrogativa de eleger o Prefeito (artigo 13, I).

5. Por sua vez, a Constituição de 1937, restringindo a possibilidade de escolha do Prefeito, acrescentou tão-só que a composição da Câmara de Vereadores seria efetivada "*pelo sufrágio*



RE 197.917 / SP

direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei" (artigo 26, alínea "a").

6. A Constituição de 1946, embora tenha dado maior realce à autonomia municipal (artigo 28), nada definiu sobre as Câmaras de Vereadores.

7. Maior destaque à questão deu-a pela primeira vez a Carta de 1967, ao disciplinar no artigo 16, § 5º, que o número de Vereadores fosse no máximo de 21 (vinte e um), "guardando-se o princípio da proporcionalidade com o eleitorado do Município".

8. Posteriormente, a Emenda Constitucional 25/85 complementou que esse número seria de 33 (trinta e três) Vereadores nos Municípios com mais de um milhão de habitantes.

9. A Carta de 1988 (artigo 29, IV), ao contrário das anteriores, introduziu novo conceito sobre o critério da proporcionalidade, referindo-se, agora expressamente, ao número de habitantes do Município. Criou, por outro lado, três faixas de classificação, sendo a primeira para os Municípios de até um milhão de habitantes; a segunda, para os de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes; e a última, desse marco para frente¹.

¹Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

IV - número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

- a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;
- b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;
- c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes; (...).



RE 197.917 / SP

10. Desde então, muita discussão tem sido travada na doutrina e na jurisprudência em relação ao número exato de Vereadores a ser fixado pelos Municípios. Uma corrente entende que, observados os parâmetros mínimo e máximo estabelecidos para cada uma das faixas, tem a Câmara de Vereadores autonomia para fixar o seu número; a outra sugere que a composição deve obedecer a valores aritméticos que legitimem a proporcionalidade constitucional.

11. Há julgado desta Corte - AGRRCL 488-TO, Velloso, DJ de 6/12/96, único que encontrei - em que o tema foi analisado, porém sob enfoque distinto. Nele assentou-se que o Município - e não o Estado - é competente para dispor sobre a composição de suas Casas Legislativas, desde que cumpridos os padrões definidos no artigo 29 da Carta Política. Consta da ementa:

"CONSTITUCIONAL. VEREADORES: FIXAÇÃO DO SEU NÚMERO. C.F., art. 29, IV.

I - O Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia do § 1º, incisos I a XVI, e do § 2º, do art. 61 da **Constituição do Estado do Tocantins**, que fixava o **numero de vereadores** dos Municípios do Estado. Entendeu o Supremo Tribunal Federal que a competência para a fixação do número de vereadores é do município, **observados os limites estabelecidos na Constituição Federal, art. 29, IV. (...)**".

12. O Tribunal Superior Eleitoral há muito tempo vem entendendo que a Constituição não estabelece critério aritmético para o cálculo dessa proporcionalidade, tendo o Município autonomia para fixá-lo, uma vez cumpridos os marcos das alíneas do inciso IV do artigo 29. Lembremos seus dois primeiros acórdãos:

"CÂMARA MUNICIPAL: NÚMERO DE VEREADORES: AUTONOMIA DA LEI ORGÂNICA DE CADA MUNICÍPIO.

A Constituição Federal reservou à autonomia de cada município a fixação do número dos seus Vereadores, desde

RE 197.917 / SP

que contida entre o limite mínimo e o limite máximo correspondentes à faixa populacional respectiva.

Se da própria Constituição não é possível extrair outro critério aritmético de que resultasse a predeterminação de um número certo de Vereadores para cada município, não há no sistema constitucional vigente, instância legislativa ou judiciária que a possa ocupar."(RMS 1.945, Pertence, DJ de 11/06/93).

"VEREADORES. NÚMERO DE CADEIRAS. PROPORCIONALIDADE. ARTIGO 29, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A proporcionalidade de que cogita o inciso IV do artigo 29 da Constituição Federal não é absoluta, mas mitigada pela opção política dos municípios de fixarem as cadeiras na câmara de vereadores, observadas as balizas constitucionais indicadoras de números mínimo e máximo" (RMS 1.949, Marco Aurélio, DJ de 17/08/93).

13. Seguindo essa mesma orientação existem ali consolidadas dezenas de precedentes, dos quais destaco os Recursos em Mandado de Segurança 2038, José Cândido de Carvalho Filho, DJ de 24/09/93; 1563, Flaquer Scartezini, j. 21/09/93; 2009, j. 05/08/93; 2020, j. 10/08/93; 2040, j. 21/09/93; e 1973, j. de 12/4/94, esses últimos relatados pelo Ministro Marco Aurélio.

14. A doutrina, como se sabe, não é uniforme a respeito da questão, norteando-se, substancial parte dela, pela mesma trilha da jurisprudência do TSE; dentre os que a defendem estão Fabiana de Menezes Soares², José Bispo Sobrinho³ e Betty E. M. Dantas Pereira⁴, entre outros. Em sentido contrário, que vê a melhor solução na proporcionalidade direta com a população, mediante singela operação

² "Número de Vereadores nas Câmaras Municipais - Interpretação de art. 29, IV. Princípios, Autonomia, Controle e Critérios". Revista de Informação Legislativa, ano 34, nº 135, p. 319.

³ "Câmara Municipal - Fixação do Número de Vereadores", Boletim de Direito Municipal, nº 12, pp. 706/710.

⁴ "A Representação Popular nos Legislativos Municipais: Autonomia dos Municípios para a Fixação do Número de seus Vereadores", Jurídica - Administração Municipal, Ano II, nº 6, pp. 01/03



RE 197.917 / SP

aritmética, encontram-se Diógenes Gasparini⁵, B. Calheiros Bonfim⁶, Jair Eduardo Santana⁷ e outros mais, divergindo entre eles apenas quanto ao melhor critério do *modus operandi* do cálculo.

15. Depois de muito refletir sobre a controvérsia, acabei por situar-me ao lado daqueles que buscam na proporcionalidade aritmética a mais lúdima resposta à exigência constitucional, até porque não havia ainda meditado sobre qual das correntes seguiria, quando de minha passagem pelo TSE.

16. Tal reflexão funda-se primacialmente no pressuposto de que a Constituição não contém palavras ou expressões vazias, sem nenhum sentido. Daí porque, ao determinar que o "número de Vereadores" deve ser "proporcional à população do Município", torna-se evidente que outra exegese não pode ser extraída do texto senão aquela que resulte nítida e expressivamente do seu próprio sentido.

17. Com efeito, deixando-se ao alvedrio do legislador municipal a fixação do número de Vereadores apenas pela relação *mínimo - máximo*, permitindo-se-lhe uma opção aleatória e subjetivamente baseada tão-só na vontade de cada Câmara Legislativa - 9, 10, 11, 12, ..., 20 ou 21, como quiser - sem a observância da relação Vereador/População, pode tal opção significar tudo, menos a proporcionalidade constitucionalmente reclamada, exigência clara e manifestamente definida na oração "**número de Vereadores proporcional à população do Município**".

⁵ "O número de Vereadores para 93/96", Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral, nº 18, ano V, 1992, Periódico do Tribunal Regional Eleitoral/Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, p. 31 e ss.

⁶ "Comentários à Constituição Federal", Ed. Tr. RJ, p. 118.

⁷ "Número de Vereadores", Revista de Direito Administrativo e Contabilidade e Administração Pública, v. 4, n. 6, pp. 45/51, junho 2000.



Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

18. A essa conclusão penso não dever o aplicador do direito furtar-se, particularmente para dizer o que a Constituição é.

19. Do ponto de vista da *mens legislatoris*, conforme se pode verificar dos Anais da Constituinte de 1988, muita discussão foi travada em torno da questão. Várias emendas buscavam a proporção do número de Vereadores com a de eleitores e outras objetivavam delegar aos Estados a competência para a sua fixação. Pincemos alguns pareceres da Comissão de Sistematização:

"A multiplicação dos critérios para fixação do número de Vereadores deve manter-se dentro dos parâmetros que orientem o sufrágio universal. Deve, pois prevalecer a proporcionalidade primeiro do eleitorado". (Emenda 9020, apresentada em 7/8/87 pela Deputada Lídice da Mata; fundamento repetido quando da rejeição das Emendas 21019, Deputado Giovani Borges em 29/8/87, e 27580, Deputado Haroldo Lima em 03/9/87).

"A sugestão merece parcial acolhida, pois a proposta de nosso Substitutivo é de escalonar o número de vereadores de acordo com a população do Município. As demais proposições não merecem acolhimento" (Emenda 13086, apresentada em 12/8/87 pelo Deputado Airton Sandoval).

20. A propósito, interessante observar que o projeto aprovado em primeiro turno na Comissão de Sistematização (Fase T, Projeto B) já repetia as normas vigentes nas alíneas "a" e "b" do inciso IV do artigo 29 da Constituição, porém estabelecia para a alínea "c" um *"mínimo de trinta e três e um máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes"*. Por essa proposta, o intervalo de 33 a 41 Vereadores - **devendo entender-se que intervalo é o espaço que medeia o número de Vereadores de uma mesma faixa** - poderia ser adotado tanto pelos Municípios com mais de



Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

um milhão e menos de cinco milhões de habitantes quanto por aqueles que superassem este nível.

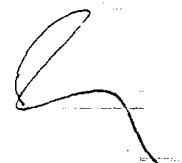
21. Essa redação para a alínea "c", entretanto, não subsistiu, tendo sido o texto alterado na aprovação em segundo turno (Fase V, Projeto C), passando a dispor tal como na Constituição em vigor e assim mantido na redação final (Fase X), quando foi aprovado em Plenário.

22. Registre-se, ademais, que quando da votação definitiva - aprovação em 9/3/88 com 336 votos favoráveis - houve ainda debates acerca da proporcionalidade, prevalecendo o entendimento de que o número deveria refletir a população e não o eleitorado.

23. Ora, se a intenção fosse a de estabelecer apenas os limites mínimo e máximo, seria supérflua toda a discussão desenvolvida em torno da relação de proporcionalidade, o que claramente revela não reproduzir o objetivo perseguido pelos legisladores. Note-se, também, que o mesmo princípio prevaleceu para a fixação do número de Deputados Federais por Estado (CF, artigo 45, § 1º) e de Deputados Estaduais (CF, artigo 27). Nesse sentido, escreveu Ives Gandra da Silva Martins⁸.

24. A prevalecer a jurisprudência até aqui firmada pelo TSE e seguida pelos Tribunais Regionais, a situação de perplexidade continuará a existir, pois em inumeráveis Municípios brasileiros, com população reduzidíssima, há exagerado número de Vereadores, em

⁸"O número de vereadores é proporcional à população dos municípios. Indica o constituinte para o legislativo municipal o mesmo critério de proporcionalidade aplicável aos legislativos federal e estadual (...)." (Comentários à Constituição do Brasil, 3º Vol., Tomo II, Saraiva, 1993, p. 159).



Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

fragante desrespeito aos critérios de proporcionalidade previstos na Constituição.

25. Tal conclusão pode ser aferida pelos numerosos exemplos trazidos aos autos pelo Ministério Público Federal - **os colegas podem consultar o Quadro I, que ilustra este voto e está disponível em cada bancada** -, que, em seu bem formulado parecer (fls. 235/238), teve o esmero de apresentar dados estatísticos dos Municípios paulistas situados na faixa da alínea "a" da mencionada disposição constitucional. Note-se que a partir da análise da situação de apenas um Estado da Federação já é possível constatar o abuso cometido pelas Câmaras Municipais, em virtude da falta de critério único quanto à relação Vereador/Habitantes, prática que tem sido tolerada pelo Brasil afora.

26. É o que ocorre, a título de exemplo, com os Municípios de União Paulista com 1370 habitantes e Balbinos com 1388, ambos com 11 Vereadores, se comparados com Adamantina com população igual a 32766, que tem 9 Vereadores. Veja-se outro absurdo: enquanto Sumaré com 168058 habitantes tem 13 Vereadores, São Manuel com 38271 habitantes possui 21. Essa distorção é mais gritante quando se coteja este último a Guarulhos com 972197 habitantes e idêntico número de Vereadores. Nesses casos, verifica-se que o número de representantes é inversamente proporcional à população.

27. Desponta cristalino o desrespeito ao postulado da isonomia à medida que o sistema atualmente adotado, se por um lado permite o tratamento desigual em situações desiguais, por outro o faz na razão inversa dessa diferenciação.



Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

28. O Quadro I, a que me referi e que transcrevo abaixo, claramente ilustra o despautério:

Município/População/ Vereadores	=>	Município/População/Vereadores
Bertioga 17.002 09	=>	Balbinos 1.388 11
Adamantina 32.766 09	=>	Jardinópolis 24.615 17
Pilar do Sul 23.165 09	=>	Cafelândia 15.331 15
Santa Branca 20.097 09	=>	Mira Estrela 2.636 11
Hortolândia 115.720 11	=>	Itapeva 77.767 19
São Miguel Arcanjo 27.508 11	=>	Taquarituba 19.997 15
Ubatuba 55.033 13	=>	Garça 40.481 17
Jacareí 167.751 13	=>	Cubatão 97.257 20
Sumaré 168.058 13	=>	São Manuel 38.271 21
Ribeirão Pires 97.550 15	=>	Pereira Barreto 25.359 17
Itaquaquecetuba 228.344 19	=>	São Caetano Sul 139.825 21
Guarulhos 972.197 21	=>	São Manuel 38.271 21

29. Essas situações reais, embora representem verdadeiro disparate, trazem à tona, de igual forma, a aplicação do princípio da razoabilidade, verificada tendo em vista poderem os Municípios fixar livremente o número de seus representantes, observados apenas os limites das respectivas faixas, permitindo-se-lhes o uso discricionário de uma faculdade que, em verdade, não tem amparo constitucional.

30. É desarrazoado que um Município com 2000 habitantes tenha 21 Vereadores e outro com 900000 possua apenas 9 representantes, sendo a população do segundo 450 vezes maior que a do primeiro. O exemplo, que é hipotético, revela-se factível, haja vista o que se dá com Guarulhos, se comparado com outros Municípios que possuem igual número de Vereadores.

Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

31. Analisando a projeção material do devido processo legal, ressaltou, com propriedade, o Ministro Celso de Mello, que "dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, este não dispõe da competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com seu comportamento institucional, situações de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal" (ADI 1063, DJ de 27/04/01).

32. A atuação legislativa deve realizar-se em harmonia com o interesse público, não se admitindo a edição de leis destituídas de certa razoabilidade, sob pena de caracterizar-se excesso do poder de legislar, hipótese que, a meu ver, exemplificativamente ocorre com os Municípios que aprovam suas Leis Orgânicas com número de Vereadores incompatível com a proporção ditada pela Constituição Federal.

33. Conclui-se, à evidência, tanto sob a ótica da interpretação teleológica quanto da literal ou histórica da norma constitucional, que a proporção reclama observância dos princípios da razoabilidade e da isonomia.

34. O sistema instituído pela nossa Constituição acerca da matéria guarda similaridade com o existente na França, que por lei ordinária estabelece o número de conselheiros municipais, tendo como requisito o quantitativo de habitantes. Assim sendo, quanto mais populoso o Município maior sua representação nos Conselhos. É o que se dá, por exemplo, nas comunas de até 100 habitantes para as quais são previstos 9 Conselheiros; de 100 a 499, 11; de 500 a 2499, 15; de 2500 a 3499, 19; acima de 300000, 69 ("Composição do Conselho Municipal", LACHAUME, "L'administration communale", p. 128, apud



Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

Fabiana de Menezes Soares, obra citada, p. 323). Por aí se vê que há uma distribuição racional, de forma que, independente do parâmetro adotado, a representação será tanto maior quanto maior a população da cidade.

35. Esse raciocínio leva-me à convicção de que o TSE, no julgamento do MS 1945, DJ de 11/6/93, ao afirmar que o número de Vereadores das Casas Legislativas Municipais pode ser fixado livremente, se dentro das balizas previstas no dispositivo constitucional, já que este não oferece parâmetros aritméticos suficientes para calcular-se a proporcionalidade, o fez, sem dúvida, à míngua de melhor critério no qual se pudesse aferir de forma legítima e representativa a verdadeira *ratio* defluente do preceito, talvez porque nós juízes, costumeiramente, somos avessos às questões matemáticas. Há que se encontrar, no entanto, a fórmula precisa para o cumprimento da norma constitucional em questão.

36. Várias concepções têm surgido. A título de ilustração, veja-se a que instruiu emenda apresentada na época da frustrada revisão constitucional programada pelo artigo 3º do ADCT, como nos dá notícia a PEC 82/91, cujo Relator, como sabido, foi o então Deputado Nelson Jobim. Nela se propunha, para chegar-se à solução da proporcionalidade, a elaboração de regra de três pela qual se encontraria o número de habitantes correspondente a um Vereador para cada uma das faixas da previsão constitucional. A partir daí, apurar-se-ia a diferença entre o limite máximo de Vereadores e os intervalos que faltassem para ser definidos, distribuindo-se, a seguir, os habitantes paritariamente nos grupos.

37. Malgrado essa fórmula represente solução homogênea para a definição da proporcionalidade, bem mais próxima da exigência



Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

constitucional, não me parece, contudo, viabilizar em plenitude o cumprimento do preceito, uma vez que se distancia da proporção desejada, ao distribuir, ainda que equitativamente, a população de cada faixa pelos intervalos correspondentes ao quantitativo de Vereadores admitido. Há, em verdade, mera divisão do número total de habitantes pelos grupos a serem definidos, insuficiente para atender ao comando constitucional.

38. Outra sugestão situa-se pura e simplesmente em critérios estritamente aritméticos. Por ela preconiza-se obter por regra de três o número de munícipes correspondente a um Vereador, de modo que para a alínea "a", por exemplo, 1.000.000 dividido por 21 é igual a 47619, que, multiplicado por 9, que é o número mínimo de Vereadores, representará 428571 habitantes.

39. Assim, todos os Municípios com até 428571 habitantes teriam nove representantes. Em que pese a pureza aritmética da fórmula, sua aplicação esbarraria no princípio da razoabilidade, dado que implicaria restringir a 9 Vereadores a composição de mais de 99% (noventa e nove por cento) das Casas Legislativas do País, além de estabelecer um patamar muito elevado em relação à média da população de nossos Municípios. Outros parâmetros podem ser encontrados. Apenas um, contudo, a meu juízo, com mais precisão e mais consentâneo com a disposição em exame, atende ao que disciplina a Constituição Federal.

40. Feitos esses esclarecimentos, passemos ao exame da fórmula que me parece a ideal para conjurar o até aqui inexistente melhor critério para o caso, visando dar cumprimento efetivo à proporcionalidade da alínea a do inciso IV do dispositivo constitucional em foco. Lê-se nesse preceito: "mínimo de nove e



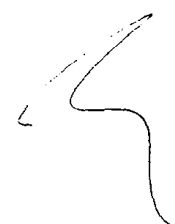
Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes". Como se vê, está definida uma relação de proporção entre 1.000.000 e 21. Dividindo-se esses dois números encontraremos o quociente de 47619, que representa - na proporcionalidade de 1.000.000 para 21 - o quantitativo de habitantes correspondente a 1 Vereador. Ou, seguindo-se regra de três simples: 1.000.000 está para 21, assim como 1 está para "x", cujo quociente será o mesmo de 47619. Em outras palavras, para cada grupo de 47619 munícipes deverá haver 1 Vereador.

41. Ocorre que a mesma norma constitucional fixou em **nove o número mínimo** de Vereadores para a composição das Câmaras Legislativas. Como consequência, tem-se uma ficção legislativa que transpôs, para essa finalidade específica, a proporção de **um para nove**. Assim, o número correspondente a 47619, que é o mínimo-base de cada Município, será o indicador permanente para todos os que tenham população até esse limite.

42. Sabido que todos os Municípios que têm até 47619 habitantes terão 9 Vereadores, segue-se que para alcançar-se a segunda série do intervalo da **alínea "a"** do dispositivo em causa somam-se mais 47619, cujo resultado será de 95238 habitantes, sendo esse o patamar para 10 Vereadores; para atingir-se o de 11, multiplica-se 47619 por três e chegar-se-á ao resultado de 142857 habitantes, seguindo-se esse critério sucessivamente até obter-se o número-limite de Vereadores dessa faixa, que é de 21, como ilustra o Quadro II:



Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

NÚMERO DE HABITANTES DO MUNICÍPIO	NÚMERO DE VEREADORES
..... até 47.619	09 (nove)
de 47.620 até 95.238 ⁹	10 (dez)
de 95.239 até 142.857 ¹⁰	11 (onze)
de 142.858 até 190.476 ¹¹	12 (doze)
de 190.477 até 238.095 ¹²	13 (treze)
de 238.096 até 285.714	14 (catorze)
de 285.715 até 333.333	15 (quinze)
de 333.334 até 380.952	16 (dezesesseis)
de 380.953 até 428.571	17 (dezesete)
de 428.572 até 476.190	18 (dezoito)
de 476.191 até 523.809	19 (dezenove)
de 523.810 até 571.428 ¹³	20 (vinte)
de 571.429 até 1.000.000	21 (vinte e um)

43. Como a maioria dos Municípios brasileiros possui menos de 47619 habitantes, fica evidente que para boa parte deles haverá substancial economia de recursos, já que pela amostragem do Estado de São Paulo, antes citada, a forma de escolha do número de Vereadores, pela inexistência de critério correto de proporcionalidade, tem permitido a existência de um número indiscriminado e desarrazoado de representantes em suas Câmaras Legislativas, o que acarreta gastos abusivos, supérfluos e desnecessários.

44. Quanto à alínea "b" do inciso IV: "mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes". Seguindo o mesmo raciocínio do modelo referido anteriormente, tem-se a proporção definida de

⁹ 47.619 + 47.619 = 95.238

¹⁰ 95.238 + 47.619 = 142.857

¹¹ 142.857 + 47.619 = 190.476

¹² 190.476 + 47.619 = 238.095

(.....)

¹³ 523.809 + 47.619 = 571.428

Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

4.999.999 para 41. Dividindo-se esses números obtém-se o quociente de 121951, o que significa dizer que a partir de 1.000.001 habitantes, a cada grupo de 121951, soma-se mais um Vereador, observado, sempre, o patamar mínimo de 33 (trinta e três).

Poder-se-ia, nesse intervalo específico, questionar a causa da não-utilização da proporção de 1.000.001 e 33, parâmetros também disponibilizados pela norma constitucional. Verifica-se, porém, um grande salto no número de Vereadores da primeira para a segunda faixa - 21 para 33 -, o que significa dizer que tais números não estabeleceram a proporção, apenas fixaram o marco inicial da segunda faixa em relação à população e aos seus representantes. Objetivou o legislador valorizar com maior densidade representativa os Municípios mais populosos, prevendo para as cidades com número de habitantes superior a 1.000.000 e inferior a 5.000.000 o patamar inicial de 33 Vereadores e não de 22, como seria de se esperar caso a seqüência fosse seguida.

45. O Quadro III, abaixo, ilustra os detalhes dessa faixa:

NÚMERO DE HABITANTES DO MUNICÍPIO	NÚMERO DE VEREADORES
de 1.000.001 até 1.121.952 ¹⁴	33 (trinta e três)
de 1.121.953 até 1.243.903 ¹⁵	34 (trinta e quatro)
de 1.243.904 até 1.365.854 ¹⁶	35 (trinta e cinco)
de 1.365.855 até 1.487.805	36 (trinta e seis)
de 1.487.806 até 1.609.756	37 (trinta e sete)
de 1.609.757 até 1.731.707	38 (trinta e oito)
de 1.731.708 até 1.853.658	39 (trinta e nove)
de 1.853.659 até 1.975.609	40 (quarenta)
de 1.975.610 até 4.999.999	41 (quarenta e um)

¹⁴ 1.000.001 + 121.951 = 1.121.952

¹⁵ 1.121.952 + 121.951 = 1.243.903

¹⁶ 1.243.903 + 121.951 = 1.365.854

(.....)



RE 197.917 / SP

46. Convém observar que, nesse caso, a exemplo do que se dá na primeira faixa (alínea "a"), verificam-se hipóteses em que a própria Constituição excepciona o critério da proporcionalidade, como ocorrem com os intervalos máximos - 21 e 41 -, em que há uma concentração populacional maior¹⁷.

47. Por último, com relação à alínea "c": "mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes". Examinemos o Quadro IV. Importante notar que essa faixa é a última e, diferentemente da primeira, os parâmetros de proporcionalidade são definidos a partir de patamares mínimos, até porque é impossível determinar o número máximo de habitantes a que podem chegar os Municípios brasileiros. Definidas as referências de 42¹⁸ e 5.000.000¹⁹, tem-se novamente que a divisão desses números fornece o quociente correspondente a 1 Vereador para a faixa. Dessa forma, 5.000.000 dividido por 42 é igual a 119047. Em consequência, a cada grupo de 119047 munícipes a representação será acrescida de um Vereador, até o limite máximo de 55, a partir do que não será mais alterado, encerrando-se o ciclo da proporcionalidade.

¹⁷ "O número de vereadores para 93/96". Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral, nº 18, ano V, 1992, p. 39. Tribunal Regional Eleitoral /Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo.

¹⁸ Não subsiste a tese, defendida por alguns, de que o número de Vereadores deve ser sempre ímpar, de modo a evitar-se empate nas votações. A Constituição Federal não estabelece qualquer diretriz nesse sentido, ao contrário, na alínea "c" do inciso IV do artigo 29 prevê, expressamente, a possibilidade de representação correspondente a 42 (quarenta e dois) Vereadores, o que ratifica o entendimento de que as Câmaras Municipais, observado o critério da proporcionalidade, poderão ser compostas de um número par ou ímpar de Vereadores, conforme o número de habitantes do Município respectivo. A questão de eventuais empates nas votações deverá ser resolvida sob a ótica regimental de cada Casa Legislativa.

¹⁹ Por evidente falha de redação, a faixa populacional prevista na alínea "b" termina com menos de 5.000.000 de habitantes, enquanto a da alínea "c" inicia-se com mais de 5.000.000. Numa interpretação literal, uma população de exatos 5.000.000 de habitantes não se enquadraria em nenhuma das faixas, o que se revela inaceitável. Por essa razão, considere-se tal patamar na alínea "c", embora essa situação seja praticamente impossível de verificar-se.



Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

NÚMERO DE HABITANTES DO MUNICÍPIO	NÚMERO DE VEREADORES
de 5.000.000 até 5.119.047	42 (quarenta e dois)
de 5.119.048 até 5.238.094 ²⁰	43 (quarenta e três)
de 5.238.095 até 5.357.141 ²¹	44 (quarenta e quatro)
de 5.357.142 até 5.476.188	45 (quarenta e cinco)
de 5.476.189 até 5.595.235	46 (quarenta e seis)
de 5.595.236 até 5.714.282	47 (quarenta e sete)
de 5.714.283 até 5.833.329	48 (quarenta e oito)
de 5.833.330 até 5.952.376	49 (quarenta e nove)
de 5.952.377 até 6.071.423	50 (cinquenta)
de 6.071.424 até 6.190.470	51 (cinquenta e um)
de 6.190.471 até 6.309.517	52 (cinquenta e dois)
de 6.309.518 até 6.428.564	53 (cinquenta e três)
de 6.428.565 até 6.547.611	54 (cinquenta e quatro)
Acima de.....6.547.612	55 (cinquenta e cinco)

48. Realizada essa operação, segue-se o Quadro V que apresenta o resultado final para as três faixas, iniciando-se com o mínimo de 9 Vereadores até o limite máximo de 55, como determina a Constituição no inciso IV, alíneas "a", "b" e "c", do artigo 29:

NÚMERO DE HABITANTES DO MUNICÍPIO	NÚMERO DE VEREADORES
..... até 47.619	09 (nove)
de 47.620 até 95.238	10 (dez)
de 95.239 até 142.857	11 (onze)
de 142.858 até 190.476	12 (doze)
de 190.477 até 238.095	13 (treze)
de 238.096 até 285.714	14 (catorze)
de 285.715 até 333.333	15 (quinze)
de 333.334 até 380.952	16 (dezesseis)
de 380.953 até 428.571	17 (dezessete)
de 428.572 até 476.190	18 (dezoito)
de 476.191 até 523.809	19 (dezenove)
de 523.810 até 571.428	20 (vinte)
de 571.429 até 1.000.000	21 (vinte e um)
de 1.000.001 até 1.121.952	33 (trinta e três)
de 1.121.953 até 1.243.903	34 (trinta e quatro)

²⁰ 5.119.047 + 119.047 = 5.238.094

²¹ 5.238.094 + 119.047 = 5.357.141

(.....)

Obs : A diferença de uma unidade poderá ocorrer em face da necessidade de arredondamento.

RE 197.917 / SP

de 1.243.904 até 1.365.854	35 (trinta e cinco)
de 1.365.855 até 1.487.805	36 (trinta e seis)
de 1.487.806 até 1.609.756	37 (trinta e sete)
de 1.609.757 até 1.731.707	38 (trinta e oito)
de 1.731.708 até 1.853.658	39 (trinta e nove)
de 1.853.659 até 1.975.609	40 (quarenta)
de 1.975.610 até 4.999.999	41 (quarenta e um)
de 5.000.000 até 5.119.047	42 (quarenta e dois)
de 5.119.048 até 5.238.094	43 (quarenta e três)
de 5.238.095 até 5.357.141	44 (quarenta e quatro)
de 5.357.142 até 5.476.188	45 (quarenta e cinco)
de 5.476.189 até 5.595.235	46 (quarenta e seis)
de 5.595.236 até 5.714.282	47 (quarenta e sete)
de 5.714.283 até 5.833.329	48 (quarenta e oito)
de 5.833.330 até 5.952.376	49 (quarenta e nove)
de 5.952.377 até 6.071.423	50 (cinquenta)
de 6.071.424 até 6.190.470	51 (cinquenta e um)
de 6.190.471 até 6.309.517	52 (cinquenta e dois)
de 6.309.518 até 6.428.564	53 (cinquenta e três)
de 6.428.565 até 6.547.611	54 (cinquenta e quatro)
Acima de.....6.547.612	55 (cinquenta e cinco)

49. Nesse quadro, que penso retratar a correta interpretação do dispositivo constitucional, seguramente existem intervalos em que a Carta Federal introduz exceção à proporcionalidade, como sucede, por exemplo, no último da primeira faixa (21 Vereadores), com os Municípios de mais de 571429 e menos de 1.000.001 habitantes. Trata-se de ficção instituída pela própria Constituição, cujo objetivo é, sem dúvida, atender ao critério da razoabilidade, observada a circunstância de que no Brasil há grande diversidade populacional nos Municípios, que vão desde 795 habitantes (Bora-SP) até mais de 11.000.000 (São Paulo-SP).

50. Impende ainda aduzir que a solução apresentada, se merecer a aprovação deste Pleno, sem dúvida estará atendendo aos princípios estabelecidos no caput do artigo 37 da Constituição quanto à moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos

RE 197.917 / SP

administrativos, tanto mais, como restou evidenciado, que é generalizado o abuso com que as Câmaras Municipais elaboraram as Leis Orgânicas, prodigalizando o número de seus membros.

51. Assim sendo, tenho que o entendimento de que a proporcionalidade está mitigada pela determinação de observância de limites (MS 1949) não pode mais prosperar, pois sua aplicação prática provoca, conforme já dito, resultados que violam de maneira frontal a Constituição, tornando inócua a relação População/Vereadores, além de situar-se em descompasso com a isonomia e o devido processo legal substantivo.

52. Da mesma forma, a afirmação de que "da própria Constituição não é possível extrair outro critério aritmético de que resultasse a predeterminação de um número certo de Vereadores para cada Município" (MS 1945) não pode mais subsistir, uma vez que, como se viu, o anseio expresso na Carta Federal encontra forma de realizar-se e compor-se por equação aritmética determinável, de sorte a concretizar os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade da representação política.

53. Nem se diga possa haver qualquer ofensa à autonomia municipal (CF, artigos 1º, 18 e 29), já que na espécie fala mais alto o princípio maior resultante da própria Constituição, que submeteu os Municípios à regra da proporcionalidade entre o número de Vereadores e o de seus habitantes.

54. Se assim admito, claro está que o acórdão recorrido discrepou da Constituição ao afirmar que seu artigo 29, IV, "não estabeleceu de forma explícita nenhum critério rígido e pertinente sobre essa proporcionalidade; muito menos adotou, de modo claro e



RE 197.917 / SP

induvidoso, a exata fórmula matemática que, com puro subjetivismo, veio preconizada na inicial e resultou acolhida pelo MM. Juiz" (fl. 187). Com efeito, conforme ficou demonstrado, a inicial e a sentença de primeiro grau apoiaram-se em dados objetivos e demonstraram, à sociedade, que o número de Vereadores fixados pelo Município de Mira Estrela ofende os parâmetros definidores da proporção exigida pela Carta de 1988.

55. Correta, portanto, a sentença do juiz de primeiro grau no ponto em que considerou inconstitucional o parágrafo único do artigo 6º da Lei Orgânica do Município de Mira Estrela, por ofensa ao artigo 29, inciso IV, alínea "a", da Constituição Federal. Com apenas 2651 habitantes, o referido Município somente poderia ter 9 representantes e não 11 como fixado pela norma legal sub examine.

56. Cumpre ressaltar que, embora a Carta Federal ofereça as diretrizes para operar-se a regra aritmética de proporção, ficou nela estabelecido que somente a Lei Orgânica do Município deverá fixar o número de integrantes de suas Câmaras Legislativas, ajustando o número de Vereadores à população. Se inobservados, porém, os parâmetros constitucionais, o Poder Judiciário provocado pode e deve dizer sobre a conformação da respectiva norma local com a Constituição. No dizer do professor Diógenes Gasparini, "o número de Vereadores desproporcional à população é inconstitucional e, como tal, pode ser atacado judicialmente(...)"²².

57. Assim sendo, repito, bem agiu o magistrado de primeiro grau ao declarar, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade do

²² "O número de Vereadores para 93/96". Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral, nº 18, ano V, 1992, pp. 33 e 34. Periódico do Tribunal Regional Eleitoral/Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo.



RE 197.917 / SP

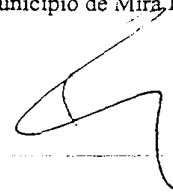
parágrafo único do artigo 6º da Lei Orgânica em causa. Não poderia, entretanto, alterar o seu conteúdo, fixando de pronto o número de Vereadores, usurpando, por isso mesmo, competência constitucional específica outorgada tão-só ao Poder Legislativo do Município (CF, artigo 29, *caput*, IV). Agindo dessa forma, o Poder Judiciário estaria assumindo atribuição de legislador positivo, que não lhe foi reservada pela Carta Federal para a hipótese.

58. Oficiado à Câmara Legislativa local acerca da inconstitucionalidade do preceito impugnado, cumpre a ela tomar as providências cabíveis para tornar efetiva a decisão judicial transitada em julgado.

59. Registro que, nas razões do extraordinário, o recorrente impugnou tão-só a inconstitucionalidade da Lei Orgânica Municipal, ratificando a pretensão de reduzir o número de Vereadores de 11 para 9, nada aduzindo, porém, quanto aos demais consectários requeridos na inicial, como o afastamento dos Vereadores excedentes e a devolução dos subsídios por eles recebidos, questões, por esse motivo, aqui não enfrentadas.

60. Assinale-se que, a despeito de a legislatura a que se refere a decisão de primeiro grau - quadriênio 1993/97 - já ter se esaurido, o presente recurso não se acha prejudicado. Com efeito, a ação promovida pelo Parquet questionou a composição da Câmara Legislativa do Município por entendê-la contrária à Carta da República, em face do excesso de representantes. Tal situação persiste, dado que os eleitores de Mira Estrela elegeram para o quadriênio 2001/2004 o mesmo quantitativo de 11 (onze) Vereadores²³.

²³ Segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (*site oficial na internet*), o Município de Mira Estrela elegeu, para o quadriênio 2001/2004, 11 (onze) Vereadores.



Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

Remanesce, portanto, o interesse em reduzir esse número e a conseqüente declaração incidental de inconstitucionalidade da norma municipal.

61. Oportuno salientar, ainda, que a jurisprudência consolidada desta Corte tem admitido a ação civil pública para, pela via do controle difuso, discutir a constitucionalidade de lei ou ato de conteúdo normativo - aí incluídas as Leis Orgânicas das Câmaras Municipais -, desde que, como ocorre no caso concreto, se caracterize como questão prejudicial à solução da lide, não consistindo no pedido único da demanda. Nesse sentido, a RCL 1733, Celso de Mello, DJ de 15/12/00. Como visto, a presente ação pretendeu a redução do número de Vereadores de onze para nove, o afastamento dos excedentes, a devolução dos subsídios indevidamente pagos e, como conseqüência, a declaração incidente de inconstitucionalidade da norma local.

62. Observo, por fim, *obter dictum*, que a declaração de cassação dos mandatos em situação como a presente, se fosse o caso, deveria ser precedida de reavaliação do quociente eleitoral, tendo em vista os partidos políticos que participaram das respectivas eleições, o que demandaria prévio exame da Justiça Eleitoral, inviável e inconveniente de se fazer agora, pelas conseqüências práticas incalculáveis que resultariam da medida.

63. A declaração de nulidade com os ordinários efeitos *ex tunc* da composição da Câmara representaria um verdadeiro caos quanto à validade, não apenas, em parte, das eleições já realizadas, mas dos atos legislativos praticados por esse órgão sob o manto presuntivo da legitimidade.

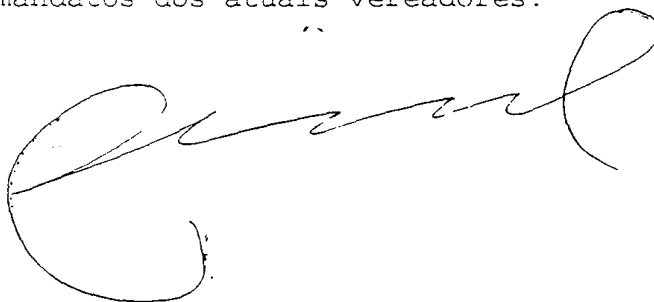


Supremo Tribunal Federal

RE 197.917 / SP

64. Nessa situação específica, tenho presente excepcionalidade tal a justificar que a presente decisão prevaleça tão-somente para as legislaturas futuras, assegurando-se a prevalência, no caso, do sistema até então vigente em nome da segurança jurídica.

Ante essas circunstâncias, conheço do recurso extraordinário e lhe dou parcial provimento para, restabelecendo em parte a decisão de primeiro grau, declarar inconstitucional, *incidenter tantum*, o parágrafo único do artigo 6º da Lei Orgânica 226, de 31/03/90, do Município de Mira Estrela-SP, e determinar à Câmara Legislativa que, após o trânsito em julgado, adote as medidas cabíveis para adequar sua composição aos parâmetros ora fixados, respeitados os mandatos dos atuais vereadores.

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to a member of the Supreme Federal Court, is positioned below the text. The signature is fluid and cursive, starting with a large loop on the left and ending with a smaller loop on the right.

31/03/2004

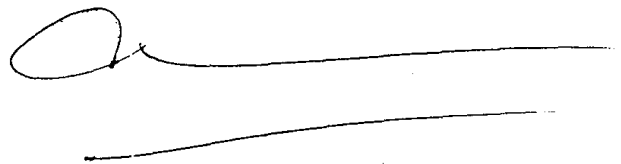
TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 300.343-7 SÃO PAULOV O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: O acórdão objeto do presente recurso extraordinário resultou de julgamento proferido em sede de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

Nada impedia a utilização, no caso ora em exame, desse instrumento processual de tutela jurisdicional de direitos e interesses de caráter metaindividual, eis que a controvérsia pertinente à validade jurídico-constitucional do preceito inscrito na Lei Orgânica do Município em questão - que fixou o número de Vereadores à respectiva Câmara Municipal - foi suscitada, "incidenter tantum", como típica questão prejudicial, necessária ao julgamento da causa principal, cujo objeto identifica-se com o pedido de redução da composição numérica dos membros do Poder Legislativo local.

Não custa rememorar, neste ponto, que, se o ajuizamento da ação civil pública visar, não à apreciação da validade constitucional de lei em tese, mas objetivar, como na espécie, o



RE 300.343 / SP

juízo de uma **específica e concreta** relação jurídica, aí, então, **tornar-se-á lícito** promover, **incidentalmente**, o controle **difuso** de constitucionalidade de **qualquer** ato emanado do Poder Público.

Incensurável, sob tal perspectiva, a lição de HUGO NIGRO MAZZILLI ("O Inquérito Civil", p. 134, item n. 7, 2ª ed., 2000, Saraiva):

"Entretanto, **nada impede** que, por meio de **ação civil pública** da Lei n. 7.347/85, se faça, **não** o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade das leis, **mas, sim**, seu controle **difuso** ou incidental. (...)
assim como ocorre nas ações populares e mandados de segurança, **nada impede** que a **inconstitucionalidade** de um ato normativo **seja objetada** em ações individuais ou coletivas (não em ações diretas de inconstitucionalidade, apenas), **como causa de pedir** (não o próprio pedido) dessas ações individuais ou dessas ações civis públicas ou coletivas." (grifei)

É por essa razão que o magistério jurisprudencial dos Tribunais - **inclusive** o do Supremo Tribunal Federal (RTJ 97/1191 - RTJ 184/408 - RTJ 186/690 - RT 722/139 - Rcl 600/SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - Rcl 611/PE, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, v.g.) - **tem reconhecido**, com apoio em **autorizada** opinião doutrinária (ALEXANDRE DE MORAES, "Constituição do Brasil Interpretada", p. 1.346-1.347 e 2.324-2.325, 2ª ed., 2003, Atlas; OSWALDO LUIZ PALU, "Controle de Constitucionalidade - Conceitos, Sistemas e Efeitos", p. 273/283, item n. 9.14.4, 2ª ed., 2001, RT, v.g.), a **legitimidade** da utilização da ação civil pública como instrumento **idôneo** de

RE 300.343 / SP

fiscalização **incidental** de constitucionalidade, **desde** que, **nesse** processo coletivo, **tal como se registra** na espécie ora em análise, a controvérsia constitucional, **longe** de identificar-se como **objeto único** da demanda, **qualifique-se** como simples **questão prejudicial** indispensável à resolução do litígio principal, **como corretamente assinalado** pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em **caso idêntico** ao ora examinado na **presente** sede processual (RT 722/139):

"Apresenta-se lesivo à ordem jurídica o ato de Município com menos de três mil habitantes, que, a pretexto de organizar a composição do legislativo, fixa em 11 o número de Vereadores, superando o mínimo de 9 previsto pelo art. 29, IV, a, da CF.

Controle difuso ou **incidental** expressamente **permitido** (CF, arts. 97, 102, III, a, b, e c e parágrafo único, 42, X, 105, III, a, b e c).

Ininvocabilidade de direito eleitoral adquirido."

Em suma: tenho por inteiramente **cabível**, considerado o contexto ora em exame, o ajuizamento de ação civil pública, pelo Ministério Público, **para o efeito** pretendido **nesta** sede processual, **em face** da própria orientação jurisprudencial **prevalecente** nesta Suprema Corte:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. QUESTÃO PREJUDICIAL. POSSIBILIDADE. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

- O Supremo Tribunal Federal **tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública** como instrumento **idôneo** de fiscalização **incidental** de constitucionalidade, pela via difusa, de **quaisquer** leis

RE 300.343 / SP

ou atos do Poder Público, **mesmo** quando contestados em face da Constituição da República, **desde que**, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, **longe** de identificar-se como **objeto único** da demanda, **qualifique-se** como simples **questão prejudicial**, indispensável à resolução do litígio principal. **Precedentes. Doutrina."**

(Rcl 1.733-MC/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, in "Informativo/STF" nº 212)

Superada, positivamente, essa questão formal, **passo a examinar** o presente recurso extraordinário. **E**, ao fazê-lo, **peço vênia** ao eminente Relator, para, **em divergência**, e na linha dos votos proferidos pelos eminentes Ministros MARCO AURÉLIO e SEPÚLVEDA PERTENCE, **conhecer e negar** provimento a este apelo extremo.

Entendo, Senhor Presidente, que a controvérsia ora em exame há de ser resolvida **em face** do princípio da autonomia municipal, **que representa**, no contexto de nossa organização político-jurídica, uma das pedras angulares sobre a qual se estrutura o edifício institucional da Federação brasileira.

A nova Constituição da República, promulgada em 1988, **prestigiou** os Municípios, **reconhecendo-lhes** irrecusável capacidade política como pessoas integrantes **da própria estrutura** do Estado Federal brasileiro, **atribuindo-lhes** esferas mais abrangentes reservadas ao exercício de sua liberdade decisória, **notadamente** no

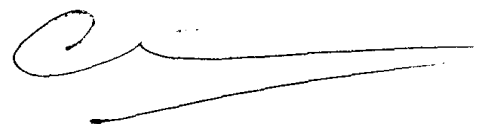
RE 300.343 / SP

que concerne à disciplinação de temas associados ao exercício do seu poder de auto-organização e de autogoverno.

O artigo 29 da Constituição **representa**, na realidade, o substrato consubstanciador, o núcleo expressivo de outorga dessa autonomia institucional às entidades municipais. A Constituição da República, em seu artigo 29, **dispõe** que o Município **reger-se- ** por lei orgânica, **que se qualifica** como verdadeiro **estatuto constitucional** das pessoas municipais.

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal **erige-se**   condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, **qualificando-se** como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, **somente** por esta pode ser **validamente** limitada, **consoante observa** HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica ("**Direito Municipal Brasileiro**", p. 80/82, 6  ed./3  tir., 1993, Malheiros):

*"A **Autonomia** não é poder originário.   prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia **garantida** constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de **organizar o seu governo** e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a **autonomia municipal** seja delegação do Estado-membro ao Município*




para prover a sua Administração. **É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.**" (grifei)

Essa mesma orientação já era perfilhada por SAMPAIO DORIA ("Autonomia dos Municípios", in Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, vol. XXIV/419-432, 1928), cujo magistério - **exposto** sob a égide de nossa **primeira** Constituição republicana (1891) - **bem ressaltava** a extração constitucional dessa insuprimível prerrogativa político-jurídica **que a Carta Federal**, ela própria, atribuiu aos Municípios.

Sob tal perspectiva, e como projeção concretizadora desse expressivo postulado constitucional, **ganha relevo**, a meu juízo, no exame da presente controvérsia, a garantia da autonomia política, **fundada** no próprio texto da Constituição da República.

A **abrangência** da autonomia política municipal - **que possui** base eminentemente constitucional (só podendo, por isso mesmo, **sofrer** as restrições emanadas **da própria** Constituição da República) - **estende-se** à prerrogativa, **que assiste** ao Município, **de definir** o número de Vereadores, **desde** que essa pessoa política, ao exercer o seu poder de auto-organização, **observe**, estritamente, **os parâmetros** estabelecidos no art. 29, IV, da Carta Política,



RE 300.343 / SP

variáveis, em seus limites mínimo e máximo, **em função** do número de habitantes de cada Município.

Torna-se evidente, pois, que, **em tema** de definição numérica dos membros integrantes da Câmara de Vereadores, a **única** restrição **validamente** oponível aos Municípios **deriva** de sua submissão aos limites resultantes das faixas populacionais estabelecidas nas **diversas** alíneas constantes **do inciso IV** do art. 29 da Constituição da República.

Isso significa, portanto, que os Municípios, na composição numérica de suas Câmaras de Vereadores, **poderão** oscilar, livremente, **dentro** das respectivas faixas populacionais, **entre** o limite mínimo e o limite máximo nelas estipulados.

Foi com base nessa compreensão que o E. Tribunal Superior Eleitoral, **ao julgar** o Mandado de Segurança nº 1945 - Classe 2ª/RS, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, **proferiu** decisão consubstanciada em acórdão assim ementado (**Acórdão nº 13.444**):

"Câmara Municipal: número de Vereadores: autonomia da lei orgânica de cada município.

A Constituição Federal **reservou** à autonomia de cada município a fixação do número dos seus Vereadores, **desde que contida** entre o limite mínimo e o limite máximo **correspondentes** à faixa populacional respectiva.

Se da própria Constituição **não é possível** extrair outro critério aritmético **de que resultasse a**

RE 300.343 / SP

predeterminação de um número certo de Vereadores para cada município, **não há**, no sistema constitucional vigente, **instância** legislativa ou judiciária que a possa ocupar." (grifei)

Desse modo, não vejo **como impor**, aos Municípios, o **rígido** critério de proporcionalidade preconizado no douto voto do eminente Relator, **sob pena** de viabilizar-se, **em tal hipótese**, uma **inaceitável** interpretação restritiva **fundada** em critério **puramente** aritmético e **desvestida**, a meu juízo, de **qualquer** suporte legitimador que pudesse ser validamente extraído do texto da Constituição da República.

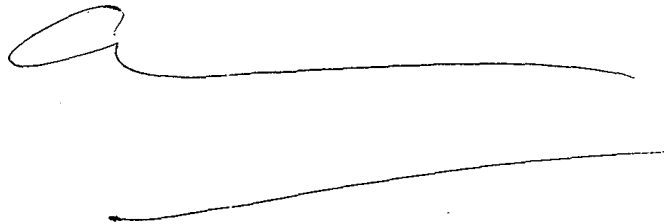
Tenho para mim - ao reconhecer **que existe**, em favor da autonomia municipal, uma "garantia institucional do mínimo intangível" (PAULO BONAVIDES, "Curso de Direito Constitucional", p. 320/322, item n. 7, 12ª ed., 2002, Malheiros) - **que o art. 29, inciso IV**, da Carta Política **não autoriza** a utilização de recursos hermenêuticos cujo emprego **possa importar** em grave **vulneração** à autonomia constitucional dos Municípios, **especialmente se se considerar** que a Constituição da República **criou**, em benefício das pessoas municipais, **um espaço mínimo** de liberdade decisória **que não pode** ser afetado, **nem** comprometido, em seu concreto exercício, por ingerências normativas de **outras** entidades estatais **ou**, como decorrência da tese **sustentada** pelo eminente Relator, **por interpretações** que culminassem **por lesar** o mínimo essencial **inerente**

RE 300.343 / SP

ao conjunto (**irredutível**) das atribuições **constitucionalmente** deferidas aos Municípios.

Sendo assim, e considerando as razões expostas, **peço** **vênia** para acompanhar os votos dos eminentes Ministros SEPÚLVEDA PERTENCE e MARCO AURÉLIO, **negando provimento**, em consequência, ao presente recurso extraordinário.

É o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a long, horizontal, slightly wavy line that tapers to the right.

/mmo.

Supremo Tribunal Federal

31/03/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 300.343-7 SÃO PAULOV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, reporto-me aos fundamentos do meu voto-vista proferido no RE 197.917.

Conheço do recurso extracrdinário, mas lhe nego provimento.

Handwritten signature of J. M. Weru, followed by a horizontal line and a checkmark-like symbol.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 300.343-7

PROCED.: SÃO PAULO

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

RECTE.: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

RECDOS.: CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FERREIRA E OUTROS

ADV.: RUI CARLOS NOGUEIRA DE GOUVEIA

RECDO.: ANTONIO SIDNEY PINTO BERNARDO

ADVDA.: MARIZA ARICETO

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu do recurso extraordinário e deu-lhe parcial provimento para declarar inconstitucional, *incidenter tantum*, o inciso II do artigo 7º da Lei Orgânica do Município de Porto Ferreira/SP, com a redação dada pela Emenda nº 01, de 25 de fevereiro de 1992, e determinar à Câmara de Vereadores que, após o trânsito em julgado, adote as medidas cabíveis para fixar, de forma expressa, sua composição, observados os parâmetros ora fixados, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Nelson Jobim e, neste julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário, 31.03.2004.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.


Luiz Tomimatsu
Coordenador