



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 13.444  
Mandado de Segurança nº 1.945 - Classe 2ª - Recurso  
Município de Santa Maria - RS

Relator: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence.  
Recorrentes: Câmara Municipal e outros.

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

A Constituição Federal reservou a 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 predeterminação de um número certo de Vereadores para cada município, não há, no sistema constitucional vigente, instância legislativa ou judiciária que a possa ocupar.

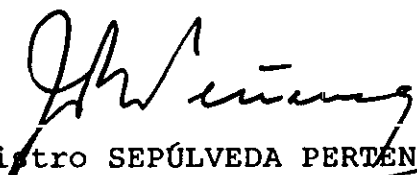
Vistos, etc.,

Acordam os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, dar provimento ao recurso,

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

nos termos das notas taquigráficas em apenso, que ficam fazendo parte integrante da decisão.

Sala das Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.  
Brasília, 20 de maio de 1993.

  
Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Presidente em  
exercício e Relator

  
Dr. ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, Procurador-  
Geral Eleitoral.

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

### RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: O PMDB, o PDT, o PDS e o PFL, por seus Diretórios Municipais, nove candidatos a Vereador e a Câmara Municipal de Santa Maria impetraram mandado de segurança ao TRE/RS contra ato do Juiz Eleitoral responsável, que proclamou eleitos apenas doze candidatos à vereança, ao invés de vinte e um, como determinado pela Lei Orgânica ao município. Fundamenta-se o pedido no art. 29, IV, a, da Constituição Federal, nos termos da interpretação que lhe emprestou a Resolução nº 18.083, deste Tribunal Superior.

Informou o Juiz impetrado que, ao fixar em doze o número de Vereadores a eleger - porque a Câmara notificada, não procedera à redação a esse número da previsão de Lei Orgânica (Resolução TSE/nº 18.083) - teve em conta o Ofício nº 052/92, do TRE, do seguinte teor (fl. 64):

"Senhor Juiz:

Comunico a Vossa Excelência, para os devidos fins, que o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, em sessão de 18.05.92, apreciando o Processo Classe I, nº 4/92 - Mandado de Segurança interposto pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de Esteio, contra ato do Exmo. Sr. Dr. Juiz Eleitoral da 97ª Zona, com sede no mesmo município, que comunicava o número de Vereadores a serem eleitos para a Câmara Municipal, proferiu decisão nos seguintes termos:

'Julgaram inconstitucional o art. 10 da Lei Orgânica do Município de Esteio, com a redação da emenda nº 6, de 9 de outubro de 1991, vencido o Dr. Armínio, e denegaram a

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

ordem, sem divergência.'

Em consequência, nos termos do voto do Relator, entendeu a egrégia Corte devam ser aplicados os critérios de proporcionalidade fixados em 1988, de conformidade com a população do município.

Portanto, as Câmaras de Vereadores, teriam a seguinte composição:

Até 47.619 habitantes	.....	9
De 47.620 até 126.984	.....	10
De 126.985 até 206.349	.....	11
De 206.350 até 285.714	.....	12
De 285.715 até 365.079	.....	13
De 365.080 até 444.444	.....	14
De 444.445 até 523.809	.....	15
De 523.810 até 603.174	.....	16
De 603.175 até 682.539	.....	17
De 682.540 até 761.904	.....	18
De 761.905 até 841.269	.....	19
De 841.270 até 920.634	.....	20
De 920.635 até 1.000.000	.....	21

Logo, a variação do número de Vereadores das Câmaras, a partir do mínimo estabelecido pela Constituição Federal seria obtida com acréscimo de 79.365 habitantes."

O TRE, por maioria de votos, denegou a segurança. O voto condutor, do ilustre Dr. Teori Albino Zavascki, reportou-se ao do ilustre Juiz Carlos Alberto do Amaral, no já referido Processo nº 4/92 - Esteio, quando se firmou a orientação da Corte, e no qual se lê (fls. 112 ss):

"... o art. 29, inciso IV, a, da Constituição Federal, estabelece que o número de Vereadores nos municípios com até um milhão de habitantes, deverá observar os limites mínimo de nove e máximo de vinte e um. Isso não resulta diretamente ofendido pela norma municipal, a qual, como se vê, observou o limite máximo estabelecido no dispositivo citado do Estatuto

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

Fundamental da Nação.

O equívoco, no entanto, não contamina a essência do raciocínio, pois não se trata de questão de inobservância de limites, mas sim, de não atendimento ao princípio da proporcionalidade, estatuído na cabeça do inciso.

E aqui sim, parece-me claro o desatendimento da regra constitucional.

À evidência, o texto da Magna Carta não pode ser interpretado como se fosse disponível, ao nuto do Legislador Municipal, a fixação do número de representantes, simplesmente, de acordo com os limites previstos nas diversas letras do inciso IV de seu art. 29.

Ao contrário, a idéia da proporcionalidade em relação à população significa que o número de representantes do povo no Legislativo Municipal há de guardar correspondência, observados os limites mínimos e máximos fixados no dispositivo, com a quantidade de pessoas efetivamente representadas.

Esse critério, como é notório, impede que se instalem injustificáveis discrepâncias, concernentemente à representação parlamentar, em municípios que se situem, para os efeitos do cálculo da proporcionalidade - e não, tão-somente, para o estabelecimento de limites mínimo e máximo -, na mesma faixa numérica de população. E é, ademais, regra de sadia proteção ao próprio erário público, na medida em que impede que municípios de reduzido número de habitantes tenham, em suas Casas Legislativas, despesas injustificadamente acrescidas, diante da necessidade de manter estruturas mais pesadas, posto com elevada representação popular.

É, de resto, critério não apenas para definir o número de legisladores nas Câmaras Municipais, mas igualmente, para a Câmara dos Deputados, como resulta inquestionável do art. 45, § 1º, da Constituição Federal.

(...)

De outra banda, de nenhum modo se ofende o princípio constitucional da autonomia municipal, com a obediência à regra da proporcionalidade inserta no art. 29, IV, da Magna Carta. Como consigna o caput desse artigo, a Lei Orgânica

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

Municipal deve atender, além dos princípios das Constituições Federal e Estadual, também, e expressamente, os preceitos elencados em seus diversos incisos, e, dentre eles, o número de Vereadores proporcional à população do município, como resulta hialino do mencionado inciso.

(...)

De tudo, resulta não ser possível outra interpretação do texto constitucional. Aliás, raciocinar no sentido de que as Leis Orgânicas estão obrigadas a observar, unicamente, os limites estabelecidos no inciso IV, letras a a c, da Constituição Federal, significaria proclamar a total inutilidade da própria cabeça do inciso, que sequer precisaria existir, bastando adequar-se a redação das diversas letras que o compõem, pois tratar-se-ia apenas de estipular limites mínimos e máximos para o número de parlamentares. O texto legal - máxime constitucional - não contém palavras inúteis. É truísmo jurídico que ninguém ignora. Assim, quando o art. 29, IV, diz que o número de Vereadores deverá ser proporcional à população do município, observados os limites que prescreve, está a consignar precisamente que, quanto maior for o seu número de habitantes, tanto maior será, também, o número de representantes no respectivo Legislativo, observados, em qualquer caso, os limites mínimos e máximos referidos nas letras do inciso.

Esse também me parece o entendimento do colendo Tribunal Superior Eleitoral, expresso nas Resoluções nºs 18.045, de 9.4.92 (DJU de 29.4.92) e 18.083, de 28.4.92. Em ambas, os eminentes Relatores respectivamente, Ministro Hugo Gueiros e Ministro Sepúlveda Pertence, acolheram o parecer exarado pelo Ministério Público Eleitoral, da lavra do Prof. Geraldo Brindeiro, onde se destaca, em trecho que me parece expressivo para as conclusões do presente voto:

'3. Observa-se, em primeiro lugar, que o art. 29, caput, e inciso IV, da Constituição Federal, estabelece que o número de Vereadores deve ser fixado pela Lei Orgânica do Município de forma proporcional à respectiva população observados determinados limites máximos.'

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

Parece-me evidente que, na redação desse trecho do parecer, afinal incorporado aos votos e acórdãos referidos, a alusão à necessária obediência da regra da proporcionalidade enfatiza que a Constituição Federal está reafirmando a autonomia municipal e a competência do município para estabelecer, na Lei Orgânica, o número de Vereadores. Mas jamais de maneira aleatória, e, sim, a partir da constatação efetiva do seu número de habitantes, para o estabelecimento da proporção."

O recurso ordinário insiste nos fundamentos da inicial, tanto à luz da Constituição, quanto da orientação traçada nas referidas resoluções do TSE.

Aqui, opinou o ilustre Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Geraldo Brindeiro, nos seguintes termos (fls. 158/159):

"Trata-se de recurso em mandado de segurança interposto do acórdão do TRE do Rio Grande do Sul que denegou a segurança impetrada contra ato do Juiz Eleitoral do Município de Santa Maria naquele Estado (fls. 109/122 e 132/149).

2. O MM. Juiz Eleitoral, supostamente cumprindo o disposto na Resolução TSE nº 18.083, de 28.4.1992, de que foi Relator o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, a pretexto de 'declarar reduzido o número fixado ao máximo admitido pela Constituição', fixou em 12 (doze) o número de Vereadores da Câmara Municipal. E o fez por entender que a fixação do número de 21 (vinte e um) Vereadores pela Lei Orgânica do Município é incompatível com os limites estabelecidos no artigo 29, inciso IV, alínea a, da Constituição Federal (fls. 62/63).

3. Verifica-se, porém, que o limite máximo estabelecido pela Constituição para a faixa populacional até um milhão de habitantes é exatamente de 21 Vereadores.

4. Na verdade, pois, o que o Magistrado fez não foi simplesmente declarar a inconstitucionalidade

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

da lei municipal - controle jurisdicional de sua competência - mas sim fixar o número de Vereadores, usurpando a competência do Município definido na Constituição.

5. Ante o exposto, pedindo vênua para reportar-se às razões expendidas no parecer emitido no Mandado de Segurança nº 1.850, que trata exatamente da mesma matéria quanto ao mérito (Parecer nº 12.258/GB), opina o Ministério Público Eleitoral pelo provimento parcial do recurso para que se limite o Juiz Eleitoral a declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal - abstendo-se de fixar o número de vagas na Câmara Municipal, considerando para efeito de registro de candidatos e diplomação dos eleitos o número fixado para as eleições anteriores, em conformidade com o decidido nas Resoluções TSE nºs 18.045 e 18.206, de 9 de abril e 2 de junho de 1992, de que foram Relatores os eminentes Ministros Hugo Gueiros e José Cândido."

De sua vez, no parecer relativo ao MS nº 1.850, quanto ao mérito, aduzira S. Exa. (fls. 161/163):

"6. No mérito, têm razão apenas em parte, a nosso ver, os impetrantes.

7. A Justiça Eleitoral - como qualquer Juiz ou Tribunal do país - deve recusar-se a cumprir leis inconstitucionais. Se a lei municipal que fixa o número de Vereadores viola o princípio da proporcionalidade em relação à população do município, compete ao Juiz declará-la inconstitucional.

8. Observe-se que a exigência de 'número de Vereadores proporcional à população do município', constante do art. 29, inciso IV, da Constituição Federal, significa evidentemente que se a população do município for maior maior será o número de vagas na Câmara Municipal, se for menor menor será o número de vagas. Não se pode, assim, simplesmente considerar constitucional lei municipal que respeite apenas o limite máximo para a faixa populacional.

9. Na verdade, não cabe à Justiça Eleitoral



MS nº 1.945 - Rec. - RS.

fixar o número de Vereadores. Quando o Juiz declara inconstitucional uma lei municipal, apenas a invalida. E assim, por ocasião do registro de candidatos a Vereador, deve proceder como se a lei inconstitucional não existisse.

10. A hipótese, pois, deve ser considerada idêntica, a nosso ver, àquela em que não existe lei municipal fixando o número de Vereadores. De acordo com a jurisprudência deste egrégio Tribunal Superior Eleitoral, em caso de município já instalado o número de Vereadores será fixado na respectiva Lei Orgânica ou, na sua inexistência, o número anteriormente fixado (Resolução TSE nº 18.045, de 9 de abril de 1992, decisão unânime, Relator o eminente Ministro Hugo Gueiros, in DJ de 29.4.92, p. 5.617).

11. Parece-nos evidente que não cabe à Justiça Eleitoral dizer que prevalece o limite máximo ou mesmo o limite mínimo, na faixa populacional, para as vagas na Câmara de Vereadores em caso de declaração de inconstitucionalidade da lei municipal. Se o fizer, também assim estará exercendo competência que a Constituição não lhe confere. Estará igualmente fixando o número de Vereadores e mantendo a violação - e de forma ainda mais grave - do princípio da proporcionalidade em relação à população do município. Isso porque na hipótese de limite máximo da alínea a, do art. 29, IV, da Constituição, por exemplo, estará a Justiça Eleitoral dizendo que não importa que o município tenha 50 mil, 300 mil, 700 mil ou um milhão de habitantes: as respectivas Câmaras Municipais poderão ter todas elas igualmente 21 (vinte e um) Vereadores sem violar a Constituição. E essa exegese da Constituição obviamente não é correta, data venia.

12. Compete à Justiça Eleitoral, a nosso ver, simplesmente declarar a inconstitucionalidade da lei municipal, se for o caso, o que equivale a dizer que ela não existe. Inexistente lei municipal fixando o número de Vereadores, resta à Justiça Eleitoral, para efeito de registro de candidatos, considerar o número fixado para as eleições anteriores nos municípios já instalados.

13. Não é outra, aliás, a jurisprudência desta egrégia Corte preconizada na Resolução TSE nº

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

18.206, de 2 de junho de 1992, de que foi Relator o eminente Ministro José Cândido (Decisão unânime, in DJ de 13.7.92, p. 10.973). A resolução deste Tribunal estabelece que 'se a fixação violar a proporcionalidade em relação à população do município, deve o TRE recusar-se a por em prática a lei municipal inconstitucional'. E prossegue: 'Havendo erro, não corrigido mesmo após informada a Câmara da violação à Constituição pelo Juiz ou Tribunal Eleitoral, a única alternativa é ter como estabelecido o número fixado para as eleições anteriores nos municípios antigos'.

14. Há, porém, uma resolução desta egrégia Corte em que se preconiza solução diversa, devendo o Juiz 'declarar reduzido o número fixado ao máximo admitido pela Constituição' (Resolução TSE nº 18.083, de 28.4.1992, Relator o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, in DJ de 6.5.1992, p. 6.090).

15. Parece-nos, porém, que tal solução, data venia, além de não evitar a inconstitucionalidade, a agrava, como dito anteriormente. A violação da proporcionalidade em relação à população do município continua, permitindo até que algumas Câmaras Municipais resolvam aumentar ainda mais o número de Vereadores, elevando-o ao limite máximo. E, além disso, estará a Justiça Eleitoral, na verdade, fixando o número de Vereadores, o que compete à Câmara Municipal."

É o relatório.

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

#### VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (Presidente em exercício e Relator): No momento adequado do Processo Eleitoral de 1982, o TSE consolidou orientação explícita sobre o tema desta causa: a competência municipal para a fixação do número de componentes de cada Câmara de Vereadores e os limites desse poder.

A primeira de nossas decisões a respeito, foi a Resolução nº 18.045, DJ de 29 de abril de 1992, Relator o eminente Ministro Hugo Gueiros, na qual se acolheu parecer do ilustre Vice-Procurador-Geral, que no ponto assentara:

"3. Observa-se, em primeiro lugar, que o artigo 29, caput, e inciso IV, da Constituição Federal, estabelece que o número de Vereadores deve ser fixado pela Lei Orgânica do Município de forma proporcional à respectiva população observados determinados limites máximos.

4. A competência é evidentemente do município e não da Justiça Eleitoral. Apenas para a representação eleita nas eleições municipais de 15 de novembro de 1988 é que, excepcionalmente, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias atribuiu aos Tribunais Regionais Eleitorais competência para fixar o número de Vereadores (ADCT, art. 5º, § 4º).

5. O ilustre consultante, porém, ressalta 'não serem as Leis Orgânicas de muitos municípios nem mesmo conhecidas, em virtude de sua não-publicação'. E sugere que em alguns casos nem mesmo existem (fl. 3).

6. Na hipótese de existência de Lei Orgânica Municipal, parece-nos que o problema reduz-se à oportuna comunicação sobre a matéria entre o município e a Justiça Eleitoral. E, se não houver na lei fixação do número de vagas na Câmara Municipal para as próximas eleições - de forma proporcional à população do município, como manda

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

a Constituição - deve prevalecer, a nosso ver, o número anteriormente fixado.

7. A questão torna-se mais delicada, no entanto, na hipótese de municípios recém-criados através de consulta plebiscitária, nos termos do artigo 18, § 4º, da Constituição Federal. Neste caso, não há ainda qualquer lei - muito menos Lei Orgânica Municipal - porque não há ainda Câmara de Vereadores. Esta será eleita pela primeira vez até para possibilitar - junto com a eleição do Prefeito e Vice-Prefeito - a instalação do município que ocorre com a posse dos eleitos.

8. Parece-nos que a única solução possível na hipótese seria considerar competente para fixar o número de Vereadores do novo município o município-mãe. Este deverá cumprir tal mister em estrita observância do disposto na Constituição Federal sobre a proporcionalidade em relação à população.

9. Na verdade, este egrégio Tribunal Superior eleitoral em hipótese de inexistência de alternativa expressa no ordenamento jurídico positivo tem optado por criar jurisprudência fundada em princípios gerais de Direito Público. Uma das hipóteses foi, por exemplo, a relativa ao direito de voto no município-mãe, exercido pelos eleitores inscritos no novo município ainda não instalado onde não puderam ser realizadas eleições em 15.11.1988 (vide, e.g., Recursos Eleitorais nºs 8.156 e 8.509, Relatores respectivamente os eminentes Ministros Miguel Ferrante e Pedro Acioli, in DJ de 19.10.89, p. 15.778, e de 14.11.91, p. 16.364).

10. Cremos, assim, que, por analogia, se possa também aqui atribuir ao município-mãe a fixação do número de vagas na Câmara Municipal do novo município a ser instalado a fim de permitir o exercício dos Direitos Políticos, ativos e passivos, de eleitores e candidatos, garantidos pela Constituição Federal (CF, arts. 14 e 15)."

Donde a súmula, na ementa da Resolução nº 18.045:

"Eleições municipais. Pleito de 3.10.1992.

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

Número de Vereadores. Fixação. Competência.

Tratando-se de município já instalado, o número de Vereadores será o fixado na respectiva Lei Orgânica ou, na sua inexistência, o número anteriormente fixado.

Na hipótese de município novo, recém-criado e não instalado, competirá ao município-mãe a fixação do número de vagas na Câmara Municipal a ser eleita pela primeira vez, com estrita observância do disposto na Constituição Federal sobre a proporcionalidade em relação à população, inclusive quanto ao número de Vereadores da sua própria Câmara após o desmembramento."

Na Resolução nº 18.083, de 28.4.92, reafirmou-se a orientação da antecedente e se cuidou da hipótese - não cuidada na primeira - de eventual inconstitucionalidade da Lei Orgânica Municipal. Relator, depois de novamente acolher, nos pontos já versados no precedente, o parecer do Ministério Público, aduzia eu:

"A eles acrescento duas hipóteses de ocorrência previsível, que entendo oportuno decidir preventivamente.

A primeira é a de o município-mãe - o hermafroditismo está consagrado -, não fixar a tempo - ou seja -, até 23.6.92, véspera do termo final para a realização das convenções de escolha de candidatos - o número de Vereadores a eleger no município novo.

Nessa emergência, para viabilizar a eleição, ao Juiz Eleitoral competente caberá suprir a omissão, fixando o número a eleger no mínimo correspondente à faixa populacional do município, segundo o art. 29, IV, da Constituição Federal.

Outra eventualidade a cogitar é o de a Câmara Municipal competente, já na Lei Orgânica, já, quando for o caso, para as primeiras eleições dos municípios novos, fixar número superior ao máximo permitido, à vista da população a tomar em conta, nos termos do mesmo dispositivo constitucional: nesse caso, o Juiz deve, tão logo ciente do ato normativo, verificar-lhe a inconstitucionalidade, comunicando-o à Câmara,

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

para que o adapte à Lei Fundamental; não promulgada a alteração, até 23 de junho, o Juiz declarará reduzido o número fixado ao máximo admitido pela Constituição.

O meu voto, assim, é que, em resposta à consulta, se baixe resolução, nos termos seguintes:

1. O número de Vereadores a eleger, nas próximas eleições, em cada município, é o fixado nas respectiva Lei Orgânica ou, na omissão dessa, o fixado pela Justiça Eleitoral, para as últimas eleições.

2. No município novo, a fixação do número da composição inicial da Câmara de Vereadores será feita por lei do município do qual se haja desmembrado; não publicada a lei até 23.6.92, prevalecerá o número mínimo da faixa populacional correspondente (Constituição, art. 29, IV)."

No item 3:

"3. Em qualquer caso, se a fixação legal ultrapassar o máximo admitido pela Constituição para a respectiva faixa (art. 29, IV), o Juiz deverá comunicá-lo à Câmara competente para que o reduza; se não se produzir à redução por lei, até 23.6.92, prevalecerá o máximo permitido pela Constituição, do qual o Juiz dará ciência pública."

Não trouxe inovações a Resolução nº 18.026, de 2 de junho de 1992, Relator o eminente Ministro José Cândido (DJ de 13.7.92).

Creio que, salvo no Rio Grande do Sul, na Bahia e em Rondônia, a aplicação dessas regras não gerou tormentas.

No Rio Grande do Sul, contudo, embora pretextando observância à orientação do TSE, estou em que dela efetivamente vinha dissentindo abertamente o Colendo Tribunal Regional Eleitoral, que recentemente, no entanto, veio de alterar a sua orientação e adequar-se àquela prevalecente na grande maioria

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

dos outros Tribunais. De fato, dela efetivamente dissentia o Colendo Tribunal Regional Eleitoral, ao impor, não apenas a contenção do exercício da autonomia municipal, no particular, nos limites mínimo e máximo do art. 29, IV, da Constituição, mas também que, em cada uma das faixas populacionais ali previstas, o número de Vereadores de cada município correspondesse a uma proporção interna entre a sua população e os mencionados limites.

É indubitosa a discrepância entre esse critério e a orientação do TSE, particularmente, a do item final da Resolução nº 18.083, quando se prescreveu:

"3. Em qualquer caso, se a fixação legal ultrapassar o máximo admitido pela Constituição para a respectiva faixa (art. 29, IV), o Juiz deverá comunicá-lo à Câmara competente para que o reduza; se não se produzir à redução por lei, até 23.6.92, prevalecerá o máximo permitido pela Constituição, do qual o Juiz dará ciência pública."

De fato, se assim, como fixou explícito nessa Resolução nº 18.083, da omissão da Lei Orgânica, ou da não correção da Lei Orgânica que ultrapassasse o limite máximo, devia resultar a fixação do número de Vereadores no limite máximo da faixa populacional respectiva, é evidente que não se deixou à determinação por algum outro critério aritmético, qual o estabelecido pelo TRE do Rio Grande do Sul, a extração de um número certo, predeterminado, para cada Câmara. Se houvesse, na Constituição, se ela impusesse um critério aritmético, do qual resultasse, fatalmente, um número certo de Vereadores para cada município, conforme a sua população, é evidente que não se poria o problema que a nossa resolução buscou solucionar.

Seria inconstitucional a nossa resolução? Tão

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

manifestamente inconstitucional, que a devêssemos repudiar agora, quando a ela se submeteu a generalidade dos Tribunais Regionais Eleitorais (e já hoje o próprio TRE gaúcho), e quando, na conformidade, ela, se proclamaram eleitos, diplomaram-se e empossaram-se centenas de Vereadores, Brasil a fora? Minha resposta, com todo o respeito ao brilho do raciocínio desenvolvido no acórdão recorrido, é peremptoriamente negativa.

Se pretendesse a Constituição determinar um critério aritmético rígido, do qual decorresse a determinação precisa do número de Vereadores de cada município, o art. 29, IV da Constituição, seria um exemplar impresumível de um texto constitucional abstruso.

Para impor uma proporção direta, fixa ou regressiva, entre a população e o número de mandatos eletivos correspondentes, o constitucionalismo brasileiro conhece fórmula simples e inequívoca de expressão normativa.

Assim, em 1934, art.23, § 1º:

"A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.

O número dos Deputados será fixado por lei: os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes até o máximo de vinte, e deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; ..."

Uma fórmula de proporcionalidade regressiva de clareza meridiana.

Também na Constituição de 1946, art. 58:



MS nº 1.945 - Rec. - RS.

"O número de Deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinquenta mil habitantes até vinte Deputados, e, além desse limite, um para cada duzentos e cinquenta mil habitantes."

Do mesmo modo, em 1967, art. 41, § 2º:

"O número de Deputados será fixado em lei, em proporção que não exceda de um para cada trezentos mil habitantes, até vinte e cinco Deputados, e, além desse limite, um para cada milhão de habitantes."

Semelhantemente, o art. 39, § 2º da Constituição de 1969, até a Emenda Constitucional 22/82, que adotou a fórmula mais flexível, que ainda vigora hoje, de um princípio genérico de proporcionalidade, contido, porém, entre um mínimo e um máximo de Deputados por Estado.

Nada autoriza a presumir, assim, que tivesse o constituinte de 1988, para exprimir a mesma idéia de divisão da população por um certo número de habitantes, fosse ele fixo ou crescente, desprezasse as fórmulas límpidas dos textos constitucionais anteriores, para adotar o verdadeiro enigma aritmético que se expressaria naquela menção às faixas, na qual acabou por vislumbrar, a argúcia aritmética do TRE, uma fórmula matemática de predeterminação rígida do número exato de Vereadores de cada um dos municípios do Brasil.

De outro lado, como assinalam os recorrentes, a imaginosa fórmula do acórdão recorrido pouco tem de exatamente proporcional à população.

Tomo ao acaso alguns exemplos.

Para um município com 9.000 habitantes, a proporção seria de um Vereador por 1.000 habitantes. Num município com 100.000 habitantes, a proporção já subiria para uma cadeira por 10.000 habitantes. Pois bem, no município com

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

600.000 habitantes, o divisor para o cálculo de cada cadeira já ascenderia a 375.000 eleitores. Um município com exatamente 1.000.000 teria um Vereador por 47.619 eleitores. Mas bastaria a chegada de mais um robusto bebê à população deste município e com, 1.000.001 habitantes, a proporção decresceria e já se teria um Vereador não para 47.619, como era antes de o bebê nascer, mas um Vereador para cada 33.333 eleitores: é muito Vereador para um só recém-nascido...

E os exemplos se multiplicariam, exatamente, porque o que está explícito na Constituição são faixas.

Assim não decorre da Constituição Federal, o que me parece evidente, um critério aritmético de predeterminação rígida do número de Vereadores de cada Câmara.

Por outro lado, não há no sistema constitucional vigente instância legislativa ou judiciária competente para fixar critérios outros que restringissem à autonomia municipal, salvo a da própria Lei Orgânica de cada município. Obviamente não era assim nos regimes constitucionais passados.

A história começa no império, com a Lei de 1º de outubro de 1.828, absolutamente rígida: A Câmara das vilas teria 7 Vereadores, a Câmara das cidades teria 9 Vereadores. Alteram-se os números com a Lei nº 16 de 1.834.

Na República, a primeira Constituição Federal a interferir com o problema do número de Vereadores é a de 1967, a fixar o máximo em 21 Vereadores.

O que foi mais comum na República, tanto nas questões constitucionais estaduais, quanto nas leis estaduais de organização municipal; aí sim, a fixação de critérios impostos ao município para adequar o número de suas edilidades às respectivas populações.

O que, então, absolutamente normal. Em todos esses

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

regimes, a organização municipal era, em princípio, um tema de direito estadual, apenas restringida, essa competência estadual para organizar os municípios, pelas normas da Constituição Federal que estabeleciam princípios mínimos de garantia da autonomia municipal.

Mas, a vigente Constituição Federal - não é preciso dissertar sobre isso - inova substancialmente quando, respeitados os princípios constitucionais, confere aos municípios poder de auto-organização.

Se, portanto, não foi a Constituição Federal que estabeleceu esse critério rígido, aritmético, de fixação do número de Vereadores, creio que ninguém mais o poderia fazer.

Observe-se que o questionado inciso IV do art. 29 se insere no rol de temas da Lei Orgânica; e não creio que o sistema constitucional federal se compadeça com outras limitações que ali não estejam.

De qualquer modo, não há lei estadual a respeito. Pende de decisão no Supremo Tribunal uma ação direta relativa à Constituição do Estado de Goiás, que acrescentou outros critérios aritméticos às faixas previstas na Constituição. E o Tribunal suspendeu liminarmente a norma impugnada (ADIN 692, Moreira Alves, DJ 29.6.92). Estou informado, e a questão virá ao Tribunal Eleitoral, que também a Constituição Baiana procedeu assim.

No caso gaúcho, porém, não se alega a existência de norma estadual, constitucional ou legal, que haja pretendido restringir a autonomia municipal no ponto. De tal modo que, no Rio Grande do Sul, só restaria hipótese do acórdão recorrido, segundo o qual, por detrás daquelas faixas populacionais da Constituição Federal estaria implícito um critério aritmético que permitiria a determinação rígida do número de Vereadores

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

de cada município. Mas, já se viu, essa é uma hipótese inaceitável: uma criação mental, imaginosa e inteligente, mas, data venia, arbitrária.

Por outro lado, Senhor Presidente, os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte confirmam que, então, efetivamente, se decidiu politicamente pela reserva da matéria à autonomia de organização dos municípios, com as únicas restrições de que se contivesse cada qual nos limites das respectivas faixas populacionais.

No primeiro turno de votação, não. Dizia o art. 33 do projeto aprovado em primeiro turno pela Assembléia Constituinte:

"O número de Vereadores será variável, conforme dispuser a Constituição do Estado e a lei, respeitadas as condições locais, proporcionalmente ao eleitorado do município, não sendo inferior a nove e superior a vinte e um, nos municípios de até um milhão de habitantes, trinta e três nos de até cinco milhões e a 55 nos demais casos."

Aí, claramente se autorizava ao Direito Estadual, dentro de cada uma das faixas estabelecidas, a fixação de critérios mais rígidos e mais próximos da apuração, em cada caso, do número de Vereadores do município.

Inverteu-se, no entanto, esse quadro, no segundo turno, com adoção do texto, com a adoção no art. 30, inciso IV, do Projeto B, que é literalmente, o que está hoje no art. 29, IV, da Constituição:

"O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

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 um nos municípios 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;"

Nada mais. Desse modo, o sentido inequívoco do art. 29, IV - até por sua contraposição explícita do seu teor com o da primeira votação da Constituinte, foi, efetivamente, o de eliminar, no ponto, a interposição do ordenamento estadual na matéria, remetendo-a diretamente, da Constituição Federal, à decisão autônoma de cada município, na respectiva Lei Orgânica.

A essa autonomia se opôs uma única restrição: os limites do número de Vereadores correspondentes à respectiva faixa populacional. Limites, que dão significado ao enunciado princípio da proporcionalidade. Proporcionalidade grosseira, é evidente. Creio, no entanto, que jamais, no constitucionalismo brasileiro, se adotou um critério rígido, puro de proporcionalidade. E o maior exemplo das distorções que as contingências políticas tem imposto, nas Constituições brasileiras, à tradução aritmética ao princípio da proporcionalidade é a que hoje, gera dramática questão do art. 45, do texto de 1988, com a super-representação dos pequenos Estados e a rígida contenção do maior Estado da Federação, em número muito inferior ao que proporcionalmente lhe

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

corresponderia à população.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Antes havia uma tabela linear para todos os municípios, afastando a autonomia, mesmo que observado os parâmetros.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (Presidente em exercício e Relator): Finalmente, friso que a iniquidade, que se substantivaria na alteração, nesse momento, da nossa orientação explícita, nas três resoluções a que aludi, se agrava com a noticiada alteração da jurisprudência do próprio Tribunal gaúcho, que a ela se adaptou. Já não seria agora apenas um tratamento diferente para os Municípios do Rio Grande do Sul, em relação aos municípios de todo o resto do País. No próprio Rio Grande do Sul, uma alteração, a esta altura, puniria os municípios, os partidos e os candidatos que foram mais expedidos, e cujos recursos aqui já estão, porque, com relação aos que lhe chegaram depois, o Tribunal Regional mesmo já tem adotado a solução autonomista, que, de qualquer modo, me parece a da Constituição.

Já de outras feitas, dei ênfase ao que me parece a maior densidade da exigência de uniformidade na aplicação da Lei Federal, quando se trata do Direito Eleitoral. Essa é, pois uma razão a mais - embora para mim desnecessária - para manter-me fiel à orientação que entendo correta, das resoluções tomadas por este Tribunal, no momento adequado a que se fixa um entendimento para todo o País.

Por esses fundamentos, - e com escusas ao Tribunal pelo voto improvisado, dada a necessidade de resolver-se a questão, sem mais demora, dou provimento ao recurso para conceder o mandado de segurança, a fim de que se refaçam a proclamação, a diplomação e a posse dos eleitos, considerando-

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

se o número fixado na Lei Orgânica do Município, desde que contida nos limites expressos da sua faixa populacional, dentre as enumeradas no art. 29, IV, da Constituição Federal.

É o meu voto.

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, não vejo como se possa partir para o que eu apontaria como sendo uma tabela linear aplicável indistintamente aos municípios, colocando-se em plano secundário, como enfatizou muito bem V. Exa., a autonomia municipal, desde que observadas as balizas da Lei Básica Federal, há liberdade para se dispor. Por isso, acompanho integralmente o voto de V. Exa., enaltecendo a profundidade do voto proferido.



MS nº 1.945 - Rec. - RS.

#### VOTO

O SENHOR MINISTRO TORQUATO JARDIM: Senhor Presidente, acompanho o voto de V.Ex<sup>ª</sup>. Permito-me apenas a enfatizar a importância do precedente no que tange à teoria da interpretação da Constituição. No sistema de constituição escrita - já está dito a mais de duzentos anos - não se pode imaginar que um estado, nela fundado, não a tenha como a Lei Maior. Assim, nesse sistema, como estabelecido no Brasil, na constituição escrita insere-se um sistema de repartição constitucional de competências baseado na Constituição mediante dois critérios: o primeiro, o critério territorial - o federalismo e, no ponto, a competência municipal para, na Lei Orgânica própria, estabelecer o número de Vereadores, observados os limites máximo e mínimo postos na Constituição; o segundo critério, o de funções - independência e harmonia dos poderes e, no ponto, a competência do Judiciário para assegurar a hierarquia maior e a eficácia da Constituição Federal.

Assim, no caso, a competência do Judiciário, no plano das funções, e a do município, no plano territorial, hão de ser harmonizadas, visto terem ambas sede constitucional. A harmonia está em impedir que a discreção do município vá além do limite máximo posto na Constituição Federal e impedir, igualmente, que a discreção do Judiciário substitua a dos municípios. Afirmar que, na lacuna da lei objetiva, prevalece o máximo da Constituição Federal, significa apenas que o Judiciário não admite o exercício de escolha fora do parâmetro constitucional.

Com esta brevíssima consideração, acompanho o voto do Senhor Presidente.

MS nº 1.945 - Rec. - RS.

**EXTRATO DA ATA**

MS nº 1.945 - Cls. 2ª - Rec. - RS. Relator: Min. Sepúlveda Pertence - Recorrentes: Câmara Municipal e outros (Advºs: Drs. João Nascimento da Silva e Pedrinho Antônio Bertoluzzi).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso.

Presidência do Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes os Ministros Carlos Velloso, Marco Aurélio, José Cândido, Flaquer Scartezzini, Torquato Jardim, Diniz de Andrada e o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, Procurador-Geral Eleitoral.

SESSÃO DE 20.5.93.

/irn.