

Fixação do número de vereadores pelos municípios

Márcio Silva Fernandes¹

Resumo:

Este artigo examina a questão do número de vereadores nos Municípios, apresentando a evolução histórica da matéria, conforme as regras constitucionais estabelecidas. Apresenta ainda a interpretação do Supremo Tribunal Federal, estabelecendo o critério da proporcionalidade aritmética entre tamanho da população e número de vereadores, o que levou à modificação da Constituição pela Emenda Constitucional nº 58/2009, assim como discute a existência de um limite implícito mínimo de vereadores na aplicação do texto resultante da mencionada Emenda.

Palavras-chave:

Número de vereadores. Municípios. Evolução histórica. Emenda Constitucional nº 58/2009.

Abstract:

This paper examines the question of the number of councilors in municipalities, presenting the historical evolution of the matter, according to the constitutional rules established. It also presents the interpretation of the Supreme Court, establishing the proportionality arithmetic between population size and number of Councilors, which led to the amendment of the Constitution by Constitutional Amendment No. 58/2009, as well as discusses the existence of an implicit limit minimum Councilors in implementing the resulting text of that Amendment.

Keywords:

Number of Councilors. Municipalities. Historical evolution. Brazilian Constitutional Amendment No. 58/2009.

¹ Especialista em Direito Civil pela Unisul/SC e em Direito Registral Imobiliário pela PUC/MG. Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados – Área I – Direito Constitucional.

I. Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar a questão relativa ao número de vereadores, desde o período anterior à Constituição de 1988 até a situação atual, posterior à Emenda Constitucional nº 58/09, à luz da nova redação conferida no art. 29, IV, da Constituição Federal pela referida Emenda.

O tema sempre esteve ligado à autonomia municipal e ganhou destaque recente com a elevação do número de edis por algumas municipalidades, levando o Supremo Tribunal Federal a interpretar o critério da proporcionalidade entre tamanho da população e número de vereadores como uma proporcionalidade aritmética, a ser obedecida pela municipalidade.

Essa interpretação levou a grandes problemas, sobretudo quanto à perda de representatividade em alguns Municípios. Na tentativa de solucionar a questão, o Congresso Nacional aprovou a supracitada Emenda Constitucional, modificando as faixas populacionais existentes e o número de vereadores associado a cada uma.

Tal Emenda, contudo, trouxe dúvidas quanto à existência de um limite mínimo para o número de vereadores dos Municípios, tendo em vista a omissão na redação do dispositivo constitucional.

II – Evolução da matéria

II.1 – Período anterior a 1988

As Constituições brasileiras anteriores a 1967 foram omissas quanto à fixação do número de vereadores, deixando, em algumas situações, a cargo de lei estadual a definição dos quantitativos. Não havia, contudo, uma normatização específica a respeito da matéria em nível constitucional.

A primeira Carta a estabelecer uma regra específica a respeito do número de vereadores foi a de 1967, que no seu art. 16, § 5º, fixou o número máximo em 21 (vinte e um) edis, guardando-se a proporcionalidade com o eleitorado do Município. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 25/85 veio definir que, nos Municípios com mais de um milhão de habitantes, o número de vereadores seria de trinta e três.

A autonomia municipal, no período ditatorial anterior a 1988, era mínima, o que explica a adoção de norma impositiva daquela natureza aos Municípios, sem que se desse aos mesmos a possibilidade de legislar sobre a matéria.

II.2 - Autonomia municipal e Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 29, IV, definiu mais claramente que o número de vereadores seria proporcional à população do Município, observados os limites mínimo e máximo para cada uma das três faixas populacionais fixadas nas alíneas do referido dispositivo.

Em decorrência da versão original do dispositivo, as leis orgânicas dos Municípios, com base no princípio da autonomia municipal, positivado como cláusula pétrea constitucional no art. 18, definiram seu quantitativo de vereadores de acordo com critérios próprios, atendidos os referidos limites expressos na Constituição Federal. Dessa forma, havia certa discricionariedade para os municípios fixarem o número de vereadores, levando-se em conta o referido critério da proporcionalidade, fixando um número situado entre o mínimo e o máximo para a respectiva faixa populacional.

Tal discricionariedade levou à aprovação de números totalmente desproporcionais de vereadores para alguns municípios, onerando as folhas de pagamento do Poder Legislativo Municipal, o que levou o Ministério Público a interpor diversas ações civis públicas, de modo a corrigir a situação e conduzir os municípios à normalidade.

O fundamento de tais questionamentos junto ao Poder Judiciário residiu, precisamente, na proporcionalidade, exigida pela Constituição para fixar o quantitativo de vereadores. Por ser um conceito não definido de forma precisa, tanto na Carta Magna quanto na legislação infraconstitucional, permitiu-se a apresentação de diversas interpretações, algumas delas díspares.

Embora o Pretório Excelso não tivesse examinado a questão especificamente, o Tribunal Superior Eleitoral mantinha orientação segundo a qual a Constituição não fixava qualquer critério aritmético para definição do número de vereadores, cabendo à Câmara de Vereadores decidir sobre sua composição, conforme se extrai do seguinte Acórdão:

“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 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, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 11/06/93)

Embora reconhecendo os abusos existentes, tal pronunciamento, no sentido da não adoção da proporcionalidade aritmética pela Constituição, pareceu mais adequado à interpretação do dispositivo examinado, sobretudo levando-se em conta o princípio da autonomia municipal.

II.3 – Mudança na interpretação do STF

O primeiro pronunciamento sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal ocorreu com o Recurso Extraordinário nº 197.917, cujo Relator foi o eminente Ministro Maurício Correa, tendo sido concluído o exame em 24/03/2004.

Aludido Recurso foi interposto contra Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que reconheceu a constitucionalidade de dispositivo da Lei Orgânica do Município de Mira Estrela, que fixou o número de vereadores em 11 (onze), embora tivesse o Município, à época do questionamento, apenas 2.651 habitantes.

O Supremo Tribunal Federal, por maioria, declarou a inconstitucionalidade do referido dispositivo da Lei Orgânica do Município de Mira Estrela, “...por considerar que o art. 29 da CF/88 estabelece um critério de proporcionalidade aritmética para o cálculo do número de vereadores, não tendo os Municípios autonomia para fixar esse número discricionariamente, sendo que, no caso concreto, o Município em questão deveria ter 9 vereadores, sob pena de incompatibilidade com a proporção determinada constitucionalmente.”

Esse foi o primeiro pronunciamento da Suprema Corte no sentido da proporcionalidade aritmética, sendo detalhada esta no Voto condutor proferido pelo então Ministro Maurício Correa:

“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 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 municípios 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:”

De modo a estender tal interpretação a todos os Municípios do Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral, valendo-se de sua competência normativa, editou a Resolução nº 21.702, de 02/04/2004, em que fixou faixas populacionais às quais atribuiu o número exato de vereadores, iniciando-se pelos Municípios que possuem até 47.619 habitantes, que passariam a ter nove vereadores.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, com a ampliação efetuada pelo TSE, deu fim, portanto, à autonomia municipal para fixar o número de vereadores, passando cada Município a ter o número exato determinado pela aludida Resolução do TSE.

II.4 – Nova redação do art. 29, IV, da Constituição

Em decorrência da Resolução do TSE que fixou o número exato de vereadores para cada municipalidade, o Congresso Nacional buscou aprovar nova regra para a matéria. Após período de discussões, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 58, de 2009, dando nova redação ao art. 29,

IV, da Constituição, em que foram criadas vinte e quatro faixas populacionais, com um limite máximo de vereadores para cada faixa.

Ao contrário da redação anterior do art. 29, IV, da Constituição Federal, em que se impunha limites mínimo e máximo de vereadores para cada faixa populacional, exigindo-se a mencionada proporcionalidade, a nova redação do dispositivo constitucional que disciplina a matéria optou por fórmula diferente, estabelecendo apenas o limite máximo de vereadores para cada uma das vinte e quatro faixas populacionais, sem impor um limite mínimo para as referidas faixas ou mesmo a exigência de obediência ao princípio da proporcionalidade, como na redação anterior.

Com tal Emenda, buscou-se ampliar o número de vereadores nos menores Municípios, sem, porém, permitir o retorno à condição anterior à decisão do STF sobre a matéria. O objetivo do legislador foi, assim, aumentar a representatividade, coibindo-se os abusos.

II.5 – Limites implícitos à fixação do número de vereadores

Ante a ausência de um limite mínimo explícito, estariam, assim, os Municípios autorizados a fixar, em suas respectivas leis orgânicas, qualquer número de vereadores, desde que inferior ao limite máximo da faixa em que se enquadra a respectiva população? Ou, em outras palavras, a Constituição não traz limites mínimos, mas apenas máximos para o número de vereadores em cada faixa populacional?

De início, cumpre ressaltar que o poder constituinte derivado não optou pela fórmula adotada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral, na qual se imporia o número exato de vereadores para cada uma das faixas eleitorais, a exemplo do que fez a Resolução nº 21.702 do TSE.

Entendemos que tal imposição afrontaria a autonomia do Município, concedida pelo art. 18 da Constituição Federal, a qual foi elevada à condição de cláusula pétrea pelo poder constituinte originário, revestida sob o manto da forma federativa do Estado (art. 60, §4º, I), pois impor o número exato de vereadores na Constituição corresponderia a suprimir uma das mais importantes prerrogativas da municipalidade, que é a de fixar o tamanho do seu Poder Legislativo, dentro dos parâmetros previamente fixados na Lei Maior e das suas próprias condições e necessidades.

Adotar uma fórmula constitucional com números exatos corresponderia a incorrer no mesmo vício da decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal, que estabeleceu o princípio da proporcionalidade aritmética.

Dessa forma, optou o constituinte reformador por solução diferente, em que foram estabelecidos apenas os limites máximos de vereadores, para cada uma das faixas populacionais, cabendo ao Município, no exer-

cício da sua autonomia, fixar o quantitativo de vereadores adequado à sua realidade, mediante alteração da respectiva lei orgânica.

Tal fixação do número de vereadores poderá levar em conta, assim, a situação do Município em particular, especialmente no que tange aos aspectos financeiros, sobretudo levando-se em conta as diferentes realidades dos Municípios localizados em diferentes partes do país.

Há que se observar, todavia, que, embora não descrito explicitamente, o princípio da representatividade deve ser observado ao fixar-se o número de vereadores do Município. Trata-se de princípio implícito que deve reger a matéria, no âmbito municipal.

Nesse sentido, o número de vereadores a ser fixado deve guardar relação com os limites e faixas populacionais estabelecidos pela Carta Magna, tendo em vista que os edis são os representantes da população local e para ela legislam. Apesar de não haver limites mínimos explícitos, o bom senso deve ser sempre utilizado, de modo a não afastar os representantes da população, tornando o Poder Legislativo local praticamente inacessível aos munícipes.

Exemplo de quantitativo de vereadores que contrastaria com o princípio da representação popular seria a fixação, pelo Município de São Paulo, de uma câmara com vinte vereadores, mesmo possuindo população superior a dez milhões de habitantes e tendo como limite máximo cinquenta e cinco vereadores. Também constituiria afronta ao referido princípio da representatividade um município hipotético fixar sua câmara com apenas quatro edis, independentemente da população do Município.

Entendemos que uma eventual distorção na fixação do número de vereadores, em desobediência ao supracitado princípio, poderá ensejar, inclusive, ação judicial visando corrigir o quantitativo constante da lei orgânica municipal, a exemplo do que se propôs em outras épocas, quando houve abusos na fixação do quantitativo de vereadores por algumas municipalidades.

III - Conclusão

A evolução da questão relativa ao número de vereadores sempre esteve ligada à autonomia municipal. A maior autonomia concedida pela Constituição Federal em 1988 permitiu que algumas municipalidades abusassem na fixação do número de vereadores, o que exigiu a intervenção judicial na matéria.

Essa intervenção levou a uma interpretação que anulou a autonomia municipal sobre a matéria, ao impor um critério aritmético que fixava o número exato de vereadores em razão do tamanho da população local.

A decisão do STF exigiu uma atuação positiva do Congresso Nacional, que resultou na Emenda Constitucional nº 58, de 2009, que conferiu nova redação ao art. 29, IV, da Constituição Federal.

Essa redação modificou os limites relativos à composição das Câmaras de Vereadores, fixando novos limites máximos, conforme as faixas populacionais estabelecidas no Texto Constitucional.

Entretanto, referido dispositivo passou a não impor limites mínimos, mas apenas limites máximos para cada uma das faixas populacionais, de modo que os Municípios poderão, no exercício da sua autonomia, fixar o número de vereadores das suas respectivas Câmaras, de acordo com as suas particularidades, obedecendo-se apenas aos mencionados limites máximos.

Podem, dessa forma, adotar número de vereadores inferior ao máximo permitido para a faixa populacional em que se situa a municipalidade, sem incorrer em ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Tal autonomia encontra como restrição, apenas, o princípio da representatividade, de modo que o número de vereadores não pode ser diminuído em relação à população local, sob pena de tal número vir a ser corrigido pela via judicial.