



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR  
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de  
suas atribuições legais, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da  
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 2º, inciso II, da  
Constituição Estadual, promove a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,**

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico do **parágrafo  
único do artigo 64 da Lei Orgânica do Município de Santana do  
Livramento**, com a redação conferida pela Emenda n.º 38, de 03 de  
outubro de 2011, pelas seguintes razões de direito:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

1. O regramento impugnado está assim redigido:

*Art. 64. A Câmara de Vereadores compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional.*

*Parágrafo único: A Câmara Municipal será composta por 17 (dezesete) vereadores eleitos na forma constitucional para cada legislatura, entre os cidadãos em pleno exercício de seus direitos políticos, pelo voto direto e secreto. (Emenda n.º 38).*

2. O dispositivo legal vergastado estabelece que a Câmara de Vereadores do Município de Santana do Livramento será composta por **dezesete Edis**, composição que não guarda consonância com os parâmetros constitucionais.

Isso porque, consoante dados extraídos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE<sup>1</sup>- entidade pública da Administração Federal responsável pelo censo populacional - a população estimada no ano de 2020 da aludida Comuna perfaz **76.321 pessoas**, de forma que não atinge o quantitativo populacional exigido pela Carta Federal para autorizar a sua composição por dezessete vereadores, conforme previsão inserta no artigo de lei guerreado.

Com efeito, nos termos do artigo 29, inciso IV, alínea 'd', da Carta Magna, o número de vereadores deve ser proporcional à população do Município, de tal sorte que o contingente populacional de Santana do Livramento permite, como limite máximo, que o

---

<sup>1</sup> Documento em anexo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

Poder Legislativo Municipal seja integrado por 15 (quinze) vereadores, *in verbis*:

*Art. 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 - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito) (Vide ADIN 4307)*

*(...)*

*d) **15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)***

A norma constitucional usada como paradigmática na espécie é de observância obrigatória pelos municípios, *ex vi* do artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que consagra o princípio da simetria estrutural, dispondo que *o Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

Como consabido, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para a sua organização, impondo-se a observância, pelos demais entes -



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

Estados, Distrito Federal e Municípios - dos princípios e das normas centrais de organização adotados pela União.

Raul Machado Horta<sup>2</sup> assevera:

*A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.*

O artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal, por consagrar regras para a organização do Poder Legislativo, se enquadra como norma central, que não pode ser contornada nem mesmo pelo Poder Constituinte Derivado, conforme decidido recentemente pelo Supremo Tribunal Federal:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Art. 16 da Constituição do Estado do Paraná. Fixação, pela Constituição estadual, do número máximo de vereadores proporcionalmente à população dos Municípios do Estado do Paraná. 3. Previsão de limite diverso do determinado na Constituição Federal. 4. Violação ao art. 29, IV, da Constituição Federal. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.*

(ADI 3042, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 02-10-2020 PUBLIC 05-10-2020)

Na mesma senda, o entendimento assentado pelo Tribunal de Justiça Estadual:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FIXAÇÃO DE NÚMERO DE VEREADORES NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, SEM OBSERVÂNCIA ÀS DETERMINAÇÕES CONSTANTES NO ARTIGO 29, IV, "A", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 57 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. Há inconstitucionalidade no artigo 57 da Lei Orgânica Municipal ao estipular número de vereadores superior ao fixado pelas diretrizes traçadas pelo artigo 29, IV, "a", da Constituição Federal por ofensa a este dispositivo constitucional, conjugado com o artigo 8º da Constituição Estadual. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70028707800, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em: 22-06-2009)

Cumpre observar, neste particular, que o dispositivo constitucional balizador do limite máximo de vereadores tem como norte a aplicação do critério aritmético, norma-regra inspirada no quantitativo considerado *razoável* para representantes eleitos da população, objetivando evitar distorções. Essa conclusão é reforçada pela jurisprudência do Pretório Excelso, como demonstram os seguintes julgados:

*O constituinte reformador, realizando verdadeira interpretação autêntica, veio, pois, mediante emenda constitucional, explicitar o que se poderia entender por "proporcional à população do Município", expressão constante da redação anterior, substituindo esse termo e as três faixas outrora existentes pelas 25 faixas representativas do número máximo de vereadores correspondente à população de cada município. Assim, desde que atendido esse quantitativo máximo, a fixação das cadeiras na Casa Legislativa Municipal gozaria de*

---

<sup>2</sup> HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*presunção de proporcionalidade e razoabilidade. A intenção do constituinte reformador foi, portanto, conferir objetividade no estabelecimento do número de vereadores, aumentando de três para vinte e cinco as faixas populacionais que orientariam essa fixação, sem, contudo, coartar a autonomia dos municípios, princípio que foi assaz valorizado pelo Constituinte de 1988.*

(RE 881.422, rel. min. Dias Toffoli, j. 7-2-2018, P, DJE de 16-5-2018)

*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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*brasileiros. Atendimento aos postulados da moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos administrativos (CF, artigo 37). 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 Assembleias 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 não conhecido.*

(STF - RE: 266994 SP, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 31/03/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 21-05-2004 PP-00034 EMENT VOL-02152-02 PP-00390)

Por isso mesmo, o ato normativo ora questionado também afronta aos princípios constitucionais da economicidade e da razoabilidade, inscritos no artigo 19, *caput*, da Constituição do Estado, *in verbis*:

*Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da **razoabilidade**, da **economicidade**, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20)*

Na mesma senda:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (ART. 19, § 1º). CÂMARA MUNICIPAL. FIXAÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES. CRITÉRIO DA PROPORCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO DO ART. 29, IV, A, DA CF, E RESOLUÇÃO Nº 1.442/04 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, COM OS CRITÉRIOS DEFINIDOS PELO STF NO RE 197.917-8-SP. MUNICÍPIO SITUADO EM FAIXA POPULACIONAL QUE DETERMINA NÚMERO SIGNIFICATIVAMENTE INFERIOR A 21 VEREADORES, PREVISTO NA LOM. OFENSAS AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA ECONOMICIDADE E DA RAZOABILIDADE. PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 37), REPRODUZIDOS NA CARTA ESTADUAL (ART. 19), DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELO PODER PÚBLICO, EM TODAS AS ESFERAS DA ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO PROCEDENTE.*

*(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70008511891, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 13/09/2004)*

Do corpo do precitado acórdão, extrai-se, pela pertinência, excerto do voto condutor, da lavra do Desembargador Luiz Ari Azambuja Ramos:

*Com efeito, tem-se entendido que não se ostenta razoável, por exemplo, que um pequeno município, com bem menor número de habitantes, possa ter um número maior ou igual de Vereadores do que um grande Município, com maior índice populacional, na ampla relação “mínimo-máximo”. Nessa visão foi que o Pretório Excelso, na conclusão do julgamento do RE 197.917-SP, bem fixou o critério da proporcionalidade, no entendimento de que os entes federativos municipais não dispõem de competência para legislar ilimitadamente, porquanto a autonomia municipal não permite gerar situações de distorção e até de subversão à ordem legislativa.*

*A propósito, no v. acórdão do predito RE, destacando a linha da observância de limites, que afinal prevaleceu, recolhe-se significativa passagem: “Impende ainda aduzir que a solução*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*apresentada, se merecer a aprovação deste Pleno, sem dúvida estará atendendo aos princípios estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição quanto à moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos 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”. Para concluir que, “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”.*

*Neste Tribunal de Justiça, de igual forma se encontram precedentes, recolhidos de seus órgãos fracionários, servindo de exemplo aquele, originário de ação civil pública, que em sua ementa estampa o diagnóstico de que “o dispositivo da lei orgânica municipal que fixa o número de vereadores em 21, violou os princípios constitucionais da proporcionalidade, da razoabilidade, da moralidade e probidade administrativas – art. 29, IV, da Constituição Federal “ (AC 70004897439, 1ª Câmara Cível Especial, Rel. Dra. Ângela Maria Silveira, j. 10.10.02).*

*Assim, estou a concluir que o texto de lei impugnado padece, efetivamente, de inconstitucionalidade material ou substancial, por afronta aos princípios insculpidos no art. 19 da Constituição do Estado, especialmente os da proporcionalidade, da economicidade e da razoabilidade.*

**3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, recebida e autuada a ação:**

- a) a notificação das autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação do dispositivo legal atacado, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

b) a citação da Procuradoria-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;

c) por fim, seja julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico do parágrafo único do artigo 64 da Lei Orgânica do Município de Santana do Livramento, com a redação conferida pela Emenda n.º 38, de 03 de outubro de 2011, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, ambos da Constituição Estadual, assim como ao artigo 29, inciso IV, alínea 'd', da Constituição Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 17 de março de 2021.

**FABIANO DALLAZEN,**

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/

Código do Município  
**4317103**

Gentílico  
**santanense**

Prefeito  
**ANA LUIZA MOURA TAROUCCO**

## POPULAÇÃO

População estimada [2020]	<b>76.321</b> pessoas
População no último censo [2010]	<b>82.464</b> pessoas
Densidade demográfica [2010]	<b>11,86</b> hab/km <sup>2</sup>



## TRABALHO E RENDIMENTO

Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018]	<b>2,2</b> salários mínimos
Pessoal ocupado [2018]	<b>15.260</b> pessoas
População ocupada [2018]	<b>19,6</b> %
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo [2010]	<b>33,9</b> %

## EDUCAÇÃO

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	<b>97,6</b> %
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	<b>5,2</b>
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	<b>3,8</b>
Matriculas no ensino fundamental [2018]	<b>10.173</b> matrículas
Matriculas no ensino médio [2018]	<b>2.769</b> matrículas
Docentes no ensino fundamental [2018]	<b>647</b> docentes
Docentes no ensino médio [2018]	<b>260</b> docentes
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	<b>53</b> escolas
Número de estabelecimentos de ensino médio [2018]	<b>16</b> escolas

**ECONOMIA**

PIB per capita [2018]

**33.840,09 R\$**

Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]

**61,4 %**

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]

**0,727**

Total de receitas realizadas [2017]

**224.827,49 R\$** (×1000)

Total de despesas empenhadas [2017]

**251.327,57 R\$** (×1000)**SAÚDE**

Mortalidade Infantil [2017]

**15,47** óbitos por mil nascidos vivos

Internações por diarreia [2016]

**0,5** internações por mil habitantes

Estabelecimentos de Saúde SUS [2009]

**16** estabelecimentos**TERRITÓRIO E AMBIENTE**

Área da unidade territorial [2019]

**6.946,407** km<sup>2</sup>

Esgotamento sanitário adequado [2010]

**79,5 %**

Arborização de vias públicas [2010]

**89,5 %**

Urbanização de vias públicas [2010]

**18,9 %**

Bioma [2019]

**Pampa**

Sistema Costeiro-Marinho [2019]

**Não pertence**

Hierarquia urbana [2018]

**Centro Subregional B (3B)**

Região de Influência [2018]

Arranjo Populacional de Porto Alegre/...

Região intermediária [2019]

**Uruguaiana**

Região imediata [2019]

**Santana do Livramento**

Mesorregião [2019]

**Sudoeste Rio-grandense**

Microrregião [2019]

**Campanha Central**

**Notas:**

1. *População estimada:* Para "dúvidas e contestações" [clique aqui](#)
2. *População ocupada:* [pessoal ocupado no município/população total do município] x 100
3. *Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo:* [População residente em domicílios particulares permanentes com rendimento mensal de até 1/2 salário mínimo / População total residente em domicílios particulares permanentes] \* 100
4. *Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade:* Inmatriculação residente no município de 6 a 14 anos de idade matriculada no ensino regular/total da população residente no

