



59

CEZD
Nº 70028707800
2009/CÍVEL

AÇÃO	DIRETA	DE	ÓRGÃO ESPECIAL
INCONSTITUCIONALIDADE			
Nº 70028707800		COMARCA DE PORTO ALEGRE	
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA			PROPONENTE
MUNICÍPIO DE ALEGRETE			REQUERIDO
CÂMARA	MUNICIPAL	DE	REQUERIDA
VEREADORES DE ALEGRETE			
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO			INTERESSADO

DECISÃO

Vistos etc.

Defiro a liminar pleiteada para efeito de suspender a eficácia do art. 57 da Lei Orgânica do Município de Alegrete, com a redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 009/2008.

Com efeito, busca o proponente suspensão e posterior declaração de inconstitucionalidade do dispositivo mencionado, que prevê:

Art. 57. O Poder Legislativo alegretense é exercido pela Câmara Municipal, composta de 15 (quinze) vereadores, eleitos na forma constitucional para cada legislatura, entre cidadãos em pleno exercício de seis direitos políticos, pelo voto direto e secreto.

Sustenta que, não obstante o trâmite de proposta de emenda constitucional no Congresso Nacional para a elevação do número de Vereadores, com aprovação do Senado Federal, porém sem anuência da Câmara de Deputados, persiste a regra do art. 29, IV, da Constituição Federal.



60
na

CEZD
Nº 70028707800
2009/CÍVEL

Efetivamente, esta é a disposição constitucional federal de regência, aplicável aos Municípios nos termos do art. 8º da Constituição Estadual, pelo qual os Municípios reger-se-ão por lei orgânica e pela legislação que adotarem, observados os princípios estabelecidos nas Constituição Federal e Estadual.

O aumento do número de Vereadores de Alegrete, sob o argumento de que decisão do TSE haveria reafirmado que *“a competência para estabelecer o número de Vereadores é definida pela Lei Orgânica dos Municípios, observado o critério da proporcionalidade entre a população e as vagas para o legislativo municipal (...) este número será limitado ao estabelecido na Constituição Federal”*, fl. 13, revela aparente inconstitucionalidade na Lei Orgânica do Município, ao fixar em 15 (quinze) os seus integrantes, considerando as disposições do art. 29, IV, da CF, bem como da Resolução nº 21.702/04 do TSE, abaixo transcritos.

Primeiramente, deve ser observado que o Poder Judiciário pode analisar os atos praticados pelo Poder Legislativo, sem que haja quebra do princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes, uma vez que consiste em função do Poder Judiciário a análise dos atos praticados por todos os poderes, por aplicação do disposto no art. 5º, XXXV, da CF, desde que ocorra lesão ou ameaça a direito, sendo passível o controle judicial do ato administrativo, verificando-se a correção ou não do ato praticado, controlando sua legalidade, observado o caso concreto.

Neste sentido, Hely Lopes Meirelles na obra *Direito Administrativo Brasileiro*, pp. 167 e 168, 12ª ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 1986.

No tocante ao mérito, prevê o artigo 29, IV, da CF que o município reger-se-á por lei orgânica, sendo que a Câmara de Vereadores é competente, de acordo com a Lei Orgânica Municipal, para fixar o número de Vereadores que irão compor a Casa Legislativa Municipal, desde que



61
92

CEZD
Nº 70028707800
2009/CÍVEL

observados os limites fixados no art. 29, IV, da Constituição Federal, ou seja, o número de vereadores deve ser proporcional à população do município.

Foram estabelecidos limites mínimos e máximos, dentro da proporcionalidade entre o número de habitantes de cada município, entre aqueles de até um milhão de habitantes e mais de cinco milhões de habitantes, conforme se vê nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso IV do artigo citado:

Art. 29

(...)

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;

Não há dúvida de que a Constituição Federal deu autonomia ao Município para fixar o número de seus vereadores.

O art. 29 da Constituição Federal positiva o princípio da autonomia política, fundado, por sua vez, no princípio da eletividade dos vereadores e no limite da despesa gasta com a remuneração dos mesmos.

O legislador municipal concretiza os fins do Estado, previstos no art. 29, com base no interesse local, ou seja, dentro da discricionariedade na qual deve se basear o município, dentro do previsto na Constituição, para a fixação de número de vereadores, existindo um espaço que deve ser preenchido de acordo com determinados critérios normativos, que no caso, são os limites mínimos e máximos, não constituindo, de qualquer forma, um



62
ad

CEZD
Nº 70028707800
2009/CÍVEL

critério matemático, porque se trata na realidade de municípios com características peculiares.

A peculiaridade de cada município deve nortear o princípio da razoabilidade, expressamente previsto no art. 19 da Constituição Estadual, dentro dos espaços máximo e mínimo, sob pena de violação ao princípio da autonomia do Município, uma vez que a autonomia regional e local é uma das formas de manifestação da separação entre poderes e funções, que deve ser respeitada, a não ser quando houver manifesto abuso na escolha do número de vereadores, observadas as características da cidade.

Assim, quando a Constituição fixa um critério máximo e mínimo, há um sentido norteador, uma vez que fala em habitantes, ou seja, pessoas que vivem em uma determinada realidade fática, um sistema social, o que leva a uma questão de realidade diversificada, pois não fala em eleitores, em sentido estrito, diferentemente da constituição anterior, que guardava uma proporcionalidade com o eleitorado do município, inexistindo, por este motivo, repita-se, um critério matemático pronto e acabado, persistindo o interesse local.

O legislador constituinte estabeleceu um critério, que deve ser obedecido pelo Município, não podendo ultrapassar o máximo de vereadores permitidos de acordo com a sua população.

Sendo assim, não resta dúvida que a competência para fixar o número de vereadores é do próprio Município, através de sua Lei Orgânica, observados os limites estabelecidos pelo artigo 29, IV, da CF, de acordo com o critério discricionário de cada município.

Dentro destes critérios o Município de Alegrete extrapolou o limite máximo previsto, ou seja, fixando o número de 15 vereadores, de acordo com a Lei Orgânica Municipal, limite este inadequado, uma vez que a cidade tem 79.548 habitantes, havendo necessidade de um adequado número de vereadores, em decorrência dos fundamentos acima explicitados.



CEZD
Nº 70028707800
2009/CÍVEL

Neste sentido APC nº 70002763746, 3ª Câmara Cível do TJRS, Rel. Des. Luiz Ari Azambuja:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CÂMARA DE VEREADORES. FIXAÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE, VINCULADO AO CRESCIMENTO POPULACIONAL. LIMITAÇÃO ESTABELECIDO NO ART. 29, IV, DA CF. COMPETÊNCIA DO LEGISLADOR MUNICIPAL PARA FIXAR O NÚMERO DE EDIS DA CÂMARA DE VEREADORES, ATRAVÉS DE LEI ORGÂNICA, USANDO CRITÉRIO PROPORCIONALMENTE RAZOÁVEL. INCONSTITUCIONALIDADE QUE NÃO SE OSTENTA. AÇÃO IMPROCEDENTE. RECURSO DESPROVIDO. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO.

Da mesma forma, APC nº 594051666, da 1ª Câmara Cível do TJRS, Rel. Des. Salvador Horácio Vizzotto:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL. CÂMARA DE VEREADORES. FIXAÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES. PROPORCIONALIDADE EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA DO LEGISLADOR MUNICIPAL COM OBSERVÂNCIA DOS LIMITES ESTABELECIDOS NA LEI FUNDAMENTAL.

A competência para fixar o número de cadeiras do Poder Legislativo Municipal é do legislador edilício, através da Lei Orgânica do Município, com observância dos limites estabelecidos na Lei Maior (art. 29, IV), de acordo com o seu discricionário critério e com suporte no princípio da autonomia assegurada aos Municípios. Qualquer que seja a população do Município, desde que não ultrapasse a um milhão de habitantes, o número de vereadores não será inferior a nove e nem superior a 21, nada impedindo seja fixado no limite máximo, porquanto, esta faculdade é outorgada pela Constituição Federal ao legislador local. Sentença reformada. Apelação provida.



64

CEZD
Nº 70028707800
2009/CÍVEL

No mesmo sentido, Recurso Extraordinário nº 172.004, Tribunal Pleno, STF, Rel. para o acórdão Ministro Ilmar Galvão, publicado no DJ 20/02/98, p. 00023:

CÂMARA DE VEREADORES. NÚMERO DE CADEIRAS. A teor do disposto no art. 29 da Constituição Federal, deve ele ser fixado mediante preceito da Lei Orgânica do Município e não por meio de simples resolução do órgão legislativo. Recurso não conhecido.

Em face da previsão do art. 29, IV, da CF, expediu-se a Resolução nº 21.702/2004 do TSE (<http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral.htm>), que fixa instruções sobre o número de vereadores a eleger segundo a população de cada município, estabelecendo:

O Tribunal Superior Eleitoral, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, IX, do Código Eleitoral, resolve expedir a seguinte Instrução:

Art. 1º Nas eleições municipais deste ano, a fixação do número de vereadores a eleger observará os critérios declarados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 197.917, conforme as tabelas anexas.

Parágrafo único. A população de cada município, para os fins deste artigo, será a constante da estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgada em 2003.

Art. 2º Até 1º de junho de 2004, o Tribunal Superior Eleitoral verificará a adequação da legislação de cada município ao disposto no art. 1º e, na omissão ou desconformidade dela, determinará o número de vereadores a eleger.

Art. 3º Sobrevindo emenda constitucional que altere o art. 29, IV, da Constituição, de modo a modificar os critérios referidos no art. 1º, o Tribunal Superior Eleitoral proverá a observância das novas regras.

Art. 4º Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 2 de abril de 2004.

Consulta ao *site* do IBGE na Internet, no link "Estimativas Populacionais para os Municípios Brasileiros em 01/07/2008" (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2008/default.shtm>), revela população



65

CEZD
Nº 70028707800
2009/CÍVEL

estimada do Município de Alegrete/RS de 79.548 residentes
(http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2008/POP_2008_TCU.pdf).

Para os municípios com número de habitantes compreendido entre 47.620 a 95.238, como Alegrete, que conta com 79.548 habitantes, o número de Vereadores estipulado no Anexo da Resolução nº 21.702/2004 do TSE é de 10 (dez), sendo este o limite a ser adotado na composição da Câmara Municipal.

A mesma Resolução reporta-se aos "critérios declarados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 197.917", assim ementado:

RE 197917 / SP - SÃO PAULO
RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA
Julgamento: 06/06/2002
Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação DJ 07-05-2004 PP-00008
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 tomar 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. Casos em que a

7



66
NR

CEZD
Nº 70028707800
2009/CÍVEL

falta 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 exposto na Constituição Federal, sem que a proporcionalidade reclamada traduza qualquer afronta aos demais princípios constitucionais e 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). 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). 7. Inconstitucionalidade, incidendo tantum, da lei local que fixou em 11 (onze) o número de Vereadores, dado que sua população de pouco mais de 2600 habitantes somente comporta 09 representantes. 8. Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos ex tunc, resultaria 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.

Este Órgão Especial teve a oportunidade de enfrentar a questão por ocasião do julgamento da ADIn nº 70008511891, Rel. Des. Luiz Ari Azambuja Ramos, em 13/09/04:

**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.**



67
UR

CEZD
Nº 70028707800
2009/CÍVEL

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.

De igual sorte:

CONSTITUCIONAL. CÂMARA DE VEREADORES. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. AUTONOMIA PARA FIXAR O NÚMERO VEREADORES. ART. 29, IV DA CF. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE, DE ACORDO COM O NÚMERO DE HABITANTES, JÁ ADOTADO PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE. LIMITE MÁXIMO. POSSIBILIDADE. O art. 29, IV, da CF deu autonomia aos municípios para fixação do número de seus vereadores, inexistindo qualquer critério aritmético para estabelecer o número exato da quantia de vereadores, devendo ser obedecido o limite mínimo e o máximo imposto, incumbindo a cada município fixar o seu limite, podendo este ficar no máximo estabelecido pela letra "a" do inciso IV, do art. 29, da CF. Apelação desprovida. (Apelação Cível Nº 70004570354, Primeira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 20/11/2002)

DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE SEGURANÇA. CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE TRÊS PASSOS. RESOLUÇÕES nos 21.702 e 21.803 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. LIMITE DO NÚMERO DE VEREADORES. POSSIBILIDADE. Os apelantes postularam a posse no cargo de Vereador junto ao Município de Três Passos, com base no art. 42 da



68
[Handwritten signature]

CEZD
Nº 70028707800
2009/CÍVEL

LOM, norma manifestamente inconstitucional, consoante a orientação traçada pelo Supremo Tribunal Federal lançada nos autos do RE nº 197.917-SP, definindo como absolutamente necessária a observância do critério de proporcionalidade, forte no caput do art. 37, conjugado com os art. 27 e 45, §1º, todos da CF-88. Legalidade das Resoluções nos 21.702 e 21.803 do TSE, afastando a pretensão deduzida pelos apelantes. APELAÇÃO IMPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70012275434, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 27/10/2005)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO. PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. COMPOSIÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES. NÚMERO. INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE. ADIN. COMPETÊNCIA. (...) A Constituição Federal reservou à autonomia de cada município a fixação do número de seus vereadores, desde que contida entre o limite mínimo e o limite máximo correspondentes à faixa populacional respectiva, não sendo dado ao Poder Judiciário decidir contrariamente, observado que foi o "due process o law" para a sanção legal e processo eleitoral. 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 posse ocupar, entendendo, por critério de proporcionalidade com número populacional do Município como pedido. Mormente quando a LOM prevê o número de vereadores que foram eleitos e diplomados, ao que tudo indica, na forma constitucional. Inteligência do disposto no art. 29, IV, da Constituição Federal e art. 15, da Lei Orgânica do Município de Panambi. Intangibilidade de mandatos, em princípio, salvo casos de cassação de mandato ou de diplomação ou condenação criminal na forma do art. 92, do Código Penal. Recurso improvido. (Apelação Cível Nº 70007110497, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 17/12/2003)



69

CEZD
Nº 70028707800
2009/CÍVEL

Em consequência, defiro a liminar pleiteada para suspender a eficácia do art. 57 da Lei Orgânica do Município de Alegrete, com a redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 009/2008.

Notifique-se e cite-se, nos termos do art. 213, § 2º, do RITJRGS.

Após, ao Ministério Público.

Porto Alegre, 18 de fevereiro de 2009.

DES. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO,
Relator.

	<p><i>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que instituiu a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, por:</i></p> <p>Signatário: CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO Nº de Série do certificado: 506F92930EE4A6EF Data e hora da assinatura: 18/02/2009 21:02:07</p> <p><i>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse, na internet, o endereço http://www.tj.rs.gov.br/site_php/assinatura e digite o seguinte número verificador: 700287078002009151050</i></p>
---	---