

---

# OBSERVAÇÕES SOBRE A AUTONOMIA MUNICIPAL: O PODER JUDICIÁRIO E A COMPOSIÇÃO DAS CÂMARAS DE VEREADORES

---

Gilberto Guerzoni Filho\*

## 1. Introdução

Já é lugar comum afirmar-se que a Constituição de 1988 promoveu uma significativa descentralização de poder para os entes subnacionais, especialmente os municípios.

Com efeito, a atual Carta representou um marco para o *status* municipal. O ente foi expressamente citado no seu art. 1º, que afirma ser *a República Federativa do Brasil ... formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*, e teve a sua autonomia assegurada, juntamente com a dos Estados, no art. 18.

Os municípios, em clara evolução ao que dispunha o regime constitucional anterior, passam a ter a sua autonomia derivada da Constituição Federal, eliminando praticamente a intermediação dos Estados no processo de sua organização.

José Afonso da Silva lembra que, *no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas* (SILVA, 1999, p. 621).

Nessa direção, refletindo o seu poder de auto-organização, cada município ganhou o direito de editar a sua própria lei orgânica, quase uma constituição municipal.

A competência dos governos locais foi extremamente ampliada, bem como os recursos financeiros colocados à sua disposição.

Nesse quadro, o Poder Legislativo municipal não poderia ser excluído e as Câmaras de Vereadores, de fato, passaram a gozar de ampla autonomia, como um autêntico Poder.

Essa autonomia foi reconhecida pela jurisprudência até a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal, em 24 de março de 2004, no Recurso Extraordinário nº 197.917, impetrado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra julgado do Tribunal de Justiça daquele Estado, que havia mantido o dispositivo da Lei Orgânica do Município de Mira Estrela que tinha fixado em onze o número de vereadores da respectiva Câmara.

---

\* GILBERTO GUERZONI FILHO é Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É Consultor Legislativo do Senado Federal.

Afirmava o Ministério Público que o número de vereadores era excessivo, tendo em vista a população do Município, de 2.651 habitantes, e pedia a sua redução para o mínimo constitucional, de 9 vereadores.

## 2. A composição das Câmaras Municipais na jurisprudência até 2004

Até recentemente, entendia o Poder Judiciário que a composição das Câmaras Municipais era definida na lei orgânica do Município, obedecidos, apenas, os limites constantes do art. 29, IV, da Constituição, *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 – 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;
- .....

Os tribunais vinham entendendo que o dispositivo em tela era comando destinado ao Município, não cabendo a interferência de qualquer outro órgão ou entidade na definição do número de vereadores à Câmara Municipal. O Supremo Tribunal Federal suspendera dispositivos de constituições estaduais que restringiam a liberdade de os Municípios fixarem, em sua lei orgânica, o quantitativo de seus vereadores. Vejam-se as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) n°s 204, referente ao Estado do Mato Grosso; 692, relativa ao Estado de Goiás; e 1.038, sobre o Estado do Tocantins, cujo acórdão foi vazado nos seguintes termos: *Compete ao município fixar o número de vereadores, que será proporcional à população e observados os limites estabelecidos na Constituição Federal. C.F., art. 29, IV.*

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de sua parte, tinha sido até mais explícito em suas decisões. Veja-se o acórdão do Recurso em Mandado de Segurança n° 1.945:

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 judicial que possa ocupar.

Em igual sentido, vai o Recurso Especial nº 9.756: *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.*

O Recurso em Mandado de Segurança nº 1.987:

Câmara de vereadores – número de cadeiras – proporcionalidade – art. 29, inciso IV, da Constituição Federal. A proporcionalidade de que cogita o inciso IV do art. 29 da Constituição Federal não é absoluta, mas mitigada pela opção política, atribuída aos municípios, de fixar as cadeiras na câmara de vereadores, observadas as balizas constitucionais indicadoras de números mínimo e máximo. Inexistente previsão legal eficaz, em face de liminar concedida em ação popular, descabe proceder à redução ou ao aumento do número de cadeiras do último pleito, desde que respeitados os parâmetros constantes das alíneas *a*, *b* e *c* do aludido inciso.

E o Agravo de Instrumento em Recurso Especial nº 11.561: *Ao município cabe, na sua lei orgânica, a fixação do número de seus vereadores, desde que respeitados os limites estabelecidos no art. 29 da Constituição Federal.*

Finalmente, o Recurso em Mandado de Segurança nº 2.070:

Vereadores. Fixação do número de vereadores (Constituição Federal, art. 29, IV).

2. Não cabe às constituições estaduais fixar o número de vereadores, tarefa que a Constituição Federal confere aos municípios como expressão de sua autonomia federativa.

Os Tribunais de Justiça dos Estados vinham decidindo na mesma direção. Veja-se, v.g., a posição do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, na Apelação Cível nº 4.648:

Apelação cível em mandado de segurança. Câmara Municipal. Número de Vereadores. Fixação. Competência. Lei Orgânica dos Municípios. (...)

Conforme preceitua a Constituição Federal (art. 29, IV, letra *a*) e a Constituição Estadual (art. 111, IV), a competência para fixar o número de vereadores é da Câmara Municipal, obedecendo certas regras.

Outros Estados caminhavam na mesma direção, muitas vezes com jurisprudência ainda mais expressa. O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no Processo nº 037113900, decidiu: (...) *Estabelecido o número máximo de vereadores pela Constituição Federal não cabe ao Judiciário reduzi-lo.*

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo possui farta jurisprudência sobre o tema. Veja a Apelação Cível nº 75.943-5:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Pretendida fixação de número de vereadores com vinculação ao de habitantes do Município – Redução que implicaria em violação da descrição outorgada pelo constituinte ao Legislativo de cada ente autônomo – Própria Constituição que não fixou o critério rígido e vinculativo para estabelecer o número de representantes do Órgão Municipal, predeterminando um número certo – Judiciário que não pode invadir a esfera de ‘poderes’ do Legislativo para decantar a determinação no que concerne à quantidade de participantes do Órgão – Recurso não provido.

O Agravo de Instrumento nº 193.571-5:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Liminar concedida para a redução do número de cadeiras de vereadores para a próxima legislatura – Cassação da liminar – Não cabe ao Judiciário reduzir ou aumentar o número de cadeiras de vereadores, sendo que este é fixado constitucionalmente, no seu mínimo e no seu máximo, que deve ser auferido no âmbito da atividade política de cada Município – Recurso provido.

A Apelação Cível nº 163.921-5: *VEREADORES – Fixação de número de cadeiras – Competência do Legislativo Municipal, respeitados os parâmetros do art. 29, IV, da Constituição Federal – Ação improcedente – Sentença reformada – Recursos providos.*

E os Embargos Infringentes nº 56.049-5:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Número de Vereadores do Município – Observados os limites mínimos e máximo, estabelecidos pela Constituição da República, e respeitada a Lei Orgânica do Município, impossível alterar-se o número de vereadores fixado pela Câmara, sob pena de afronta ao princípio da autonomia dos Municípios (art. 29, inciso IV, da Constituição da República; art. 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Guaraci e Resolução nº 43/91) – Recurso improvido.

Em Minas Gerais, assim se manifestou o órgão máximo da Justiça Estadual, no Processo nº 000125971-2/00(1): *Ação Civil Pública. Fixação do número de cargos de Vereadores. Matéria de competência do Legislativo Municipal, a ser tratada na Lei Orgânica do Município. Improcedência do pedido formulado. Confirmação da sentença.*

No processo nº 000139447-7/00(1):

Ação Civil Pública – Redução de número de VEREADORES fixados pela Lei Orgânica Municipal – Princípio da proporcionalidade insculpido no art. 29, IV, da Constituição Federal – Competência da Justiça Eleitoral para conhecer da matéria, pois junto a ela se promoveu todo o processo que resultou na eleição, diplomação e posse dos vereadores – Vedação ao Judiciário de interferir na margem de liberdade conferida pelo legislador constituinte ao municipal, para organizar seu poder legislativo na forma que melhor atenda aos interesses do município. Precedente. Sentença reformada no duplo grau de jurisdição.

No processo nº 000148240-5/00(1):

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 máximo correspondente à faixa populacional respectiva, sendo assim, não cabe ao Poder Judiciário estabelecer o número de Vereadores, mas ao Poder Legislativo Municipal, na competência prevista na CF, art. 29, IV, adotando critério que entenda pertinente.

E no processo nº 000168382-0/00(1):

Ação popular. Número de vereadores à Câmara Municipal. Lei Orgânica. Autonomia do Município. Conformação aos limites definidos na Constituição Federal. Sentença reformada. Pedido improcedente. Observados os limites da alínea a do inciso IV, do art. 29 da CF, correta a fixação do número de vereadores em emenda à Lei Orgânica Municipal, sendo vedado ao Judiciário alterá-la.

Finalmente, cite-se, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, a Apelação Cível nº 70004570354:

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.

E a Apelação Cível nº 70004901294:

Apelação cível. Constitucional. Administrativo. Processual civil. Ação civil pública. Município de Bagé. Câmara de Vereadores. Fixação do número de vereadores. Proporcionalidade em relação à população municipal. Limitação estabelecida no art. 29, IV, da Constituição Federal. Competência do legislador municipal para fixar o número de edis da câmara de vereadores, através de lei orgânica, usando critério da proporcionalidade.

Assim, entendia-se que compete ao Município, no âmbito de sua autonomia, a definição do número de membros de sua Câmara de Vereadores. Ao tomar essa decisão, que deve constar de sua lei orgânica, o Município deveria obedecer aos limites colocados na Carta Federal e considerar a proporcionalidade com a população local. Seria o próprio Município, entretanto, o único juiz dessa proporcionalidade.

### **3. O Recurso Extraordinário nº 197.917 e suas consequências**

O Pretório Excelso, todavia, ao julgar, em 24 de março de 2004, o Recurso Extraordinário nº 197.917, relatado pelo então Ministro Maurício Corrêa, alterou totalmente esse entendimento. É o seguinte o acórdão da decisão:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ART. 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 art. 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, art. 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. Casos em que a 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 expresso 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, art. 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, arts. 27 e 45, § 1º).
7. Inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, da lei local que fixou em 11 (onze) o número de Vereadores, dado que sua população de pouco mais de 2.600 habitantes somente comporta 9 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.

O TSE, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, IX, do Código Eleitoral, e com base na decisão do Supremo Tribunal Federal acima referida, baixou a Resolução nº 21.702, de 2 de abril de 2004, que estabelece instruções sobre o número de vereadores a eleger segundo a população de cada município, *verbis*:

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.

De acordo com essa norma deve ser o seguinte o quantitativo de vereadores às Câmaras Municipais:

Nº DE HABITANTES DO MUNICÍPIO	Nº DE VEREADORES
até 47.619	9 (nove)
de 47.620 até 95.238	10 (dez)
de 95.239 até 142.857	11 (onze)
de 142.858 até 190.476	12 (doze)
de 190.477 até 238.095	13 (treze)
de 238.096 até 285.714	14 (catorze)
de 285.715 até 333.333	15 (quinze)
de 333.334 até 380.952	16 (dezesesseis)
de 380.953 até 428.571	17 (dezesete)
de 428.572 até 476.190	18 (dezoito)
de 476.191 até 523.809	19 (dezenove)
de 523.810 até 571.428	20 (vinte)
de 571.429 até 1.000.000	21 (vinte e um)
de 1.000.001 até 1.121.95	33 (trinta e três)
de 1.121.96 até 1.243.903	34 (trinta e quatro)
de 1.243.904 até 1.365.854	35 (trinta e cinco)
de 1.365.855 até 1.487.805	36 (trinta e seis)
de 1.487.806 até 1.609.756	37 (trinta e sete)
de 1.609.757 até 1.731.707	38 (trinta e oito)
de 1.731.708 até 1.853.658	39 (trinta e nove)
de 1.853.659 até 1.975.609	40 (quarenta)
de 1.975.610 até 4.999.999	41 (quarenta e um)
de 5.000.000 até 5.119.047	42 (quarenta e dois)
de 5.119.048 até 5.238.094	43 (quarenta e três)
de 5.238.095 até 5.357.141	44 (quarenta e quatro)
de 5.357.142 até 5.476.188	45 (quarenta e cinco)
de 5.476.189 até 5.595.235	46 (quarenta e seis)
de 5.595.236 até 5.714.282	47 (quarenta e sete)
de 5.714.283 até 5.833.329	48 (quarenta e oito)
de 5.833.330 até 5.952.376	49 (quarenta e nove)
de 5.952.377 até 6.071.423	50 (cinquenta)
de 6.071.424 até 6.190.470	51 (cinquenta e um)
de 6.190.471 até 6.309.517	52 (cinquenta e dois)
de 6.309.518 até 6.428.564	53 (cinquenta e três)
de 6.428.565 até 6.547.611	54 (cinquenta e quatro)
acima de 6.547.612	55 (cinquenta e cinco)

O tema gerou um grande debate nacional, tendo a grande maioria da imprensa apoiado, integralmente, a decisão da Justiça Eleitoral, sobretudo diante do argumento da necessidade de redução das despesas das Câmaras Municipais.

A polêmica em torno do tema levou o Congresso Nacional a debater, talvez inspirado pelo art. 3º da Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE, duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) regulamentando a matéria, com o objetivo de interferir ainda no processo eleitoral de 2004.

A PEC nº 55-A, de 2001, fixava a seguinte composição das Câmaras Municipais:

Nº DE HABITANTES DO MUNICÍPIO	Nº DE VEREADORES
até 7.000	7 (sete)
de 7.001 até 15.000	9 (nove)
de 15.001 até 25.000	11 (onze)
de 25.001 até 50.000	13 (treze)
de 50.001 até 75.000	15 (quinze)
de 75.001 até 100.000	17 (dezesete)
de 100.001 até 250.000	19 (dezenove)
de 250.000 até 500.000	21 (vinte e um)
de 500.001 até 600.000	23 (vinte e três)
de 600.001 até 700.000	25 (vinte e cinco)
de 700.001 até 800.000	27 (vinte e sete)
de 800.001 até 900.000	29 (vinte e nove)
de 900.001 até 1.000.000	31 (trinta e um)
de 1.000.001 até 1.200.000	33 (trinta e três)
de 1.200.001 até 1.400.000	35 (trinta e cinco)
de 1.400.001 até 2.000.000	37 (trinta e sete)
de 2.000.001 até 3.000.000	39 (trinta e nove)
de 3.000.001 até 4.500.000	41 (quarenta e um)
de 4.500.001 até 6.000.000	43 (quarenta e três)
de 6.000.001 até 8.000.000	47 (quarenta e sete)
de 8.000.001 até 10.000.000	51 (cinquenta e um)
acima de 10.000.000	55 (cinquenta e cinco)

Já a PEC nº 7, de 1992, determinava que o número de vereadores seria fixado pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, em números ímpares e proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

Nº DE HABITANTES DO MUNICÍPIO	Nº DE VEREADORES
até 100.000	de 9 (nove) a 17 (dezesete)
de 100.001 até 300.000	de 19 (dezenove) a 21 (vinte e um)
de 300.001 até 1.000.000	de 23 (vinte e três) a 31 (trinta e um)
de 1.000.001 até 5.000.000	de 33 (trinta e três) a 41 (quarenta e um)
mais de 5.000.000	de 43 (quarenta e três) a 55 (cinquenta e cinco)

A PEC nº 55-A acabou rejeitada pelo Senado Federal, em sua votação em segundo turno, no dia 29 de junho de 2004, não tendo obtido quórum suficiente para a aprovação, com 41 votos a favor e 11 contra.

Já a PEC nº 7, de 1992, não chegou a ser incluída em ordem do dia e foi arquivada ao final da 52ª Legislatura.

Nesse contexto, as eleições de 2004 se realizaram sob a égide da Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE.

#### **4. Análise da Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE**

A Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE, em nosso entendimento, carrega sérios problemas formais e materiais.

Do ponto de vista formal, a atividade do TSE, ao editar Instruções, deriva da competência que lhe foi atribuída não pela Constituição Federal, que disto não trata, mas pelo Código Eleitoral, o qual, no seu art. 23 determina:

Art. 23. Compete ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

.....  
IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;  
.....

Além disso, registre-se que o art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a Lei Eleitoral, estabelece:

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral expedirá todas as instruções necessárias à execução desta Lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito.

Ora, como a Constituição Federal não atribui ao TSE a faculdade de elaborar leis ou normas com a mesma hierarquia, é evidente que as Instruções desse Colegiado Eleitoral não têm o condão de alterar uma lei preexistente ou criar uma norma legal nova, e têm, portanto, um caráter regulamentar.

Na verdade, reconheça-se, as Instruções do TSE têm grande importância. Consolidam a legislação que vai ser aplicada em cada eleição e, com isto, facilitam a compreensão e o cumprimento das normas eleitorais. Mas o que caracteriza a consolidação é exatamente isto: ela não pode criar direito novo. Quando muito, pode regulamentar o direito preexistente.

A discussão não é nova. Pinto Ferreira preleciona (FERREIRA, 1989, v. 3, p. 552):

O regulamento representa na hierarquia das normas jurídicas o grau mais alto e elevado, logo abaixo das leis (no sentido amplo, o regulamento só vale dentro da lei, conforme a lei, segundo a lei, devendo tão-somente indicar o modo de determinar a observação da lei, que deve regulamentar. A sua inconstitucionalidade pode ser declarada pelo Poder Judiciário.

E mais adiante, na mesma obra, trazendo à colação ensinamento do Ministro José Celso de Mello Filho:

Os regulamentos no direito brasileiro são editados *secundum legem*. Eles não têm o poder de inovar a ordem jurídica nem criar deveres e obrigações (RDA, 132:303), esclarece José Celso de Mello Filho (Constituição Federal anotada, p. 254) “A ordem jurídica brasileira não admite os regulamentos autônomos ou independentes, editados *praeter legem*, com o objetivo de suprir as lacunas da lei. Esses regulamentos autônomos e independentes, que não existem em nosso direito, criam direitos e obrigações, bem como inovam, à semelhança das leis, a ordem jurídica.”

Logo, os regulamentos não podem ir além da lei, nem, por outro lado, contrariá-la, uma vez que se situam abaixo dela. É esta sua posição hierárquica.

Entretanto, ao editar a Resolução sob exame, o Tribunal Superior Eleitoral não se limitou a interpretar e regulamentar a lei. Efetivamente, aquela Corte inovou, disciplinando matéria que não consta das leis eleitorais. Ou seja, em nosso entendimento, a Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE, é criação originária, exercício de Poder Legislativo pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Por mais espantosa que possa parecer essa afirmativa, não se trata de questão nova. Apenas para usar um exemplo recente e também de grande repercussão, no dia 26 de fevereiro de 2002, o TSE, ao responder à Consulta nº 715, datada de 8 de agosto de 2001, autuada naquela Corte no dia 10 subsequente e assinada por Deputados Federais do Partido Democrático Trabalhista (PDT), determinou o que ficou conhecido como verticalização das coligações.

A referida Consulta tinha o seguinte conteúdo:

Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação?

A resposta do TSE serviu de base para um dispositivo de uma das Resoluções daquela Corte que disciplinaram as eleições que teriam lugar no dia 4 de outubro de 2002, o § 1º do art. 4º da Resolução nº 20.933, de 26 de fevereiro de 2002, cujo teor é o seguinte:

Art. 4º.....  
 § 1º Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato/a à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial (Lei 9.504/97, art. 6º; Consulta nº 715, de 26.2.2002).

Essa decisão, tomada a poucos meses da eleição, provocou uma verdadeira comoção entre os partidos políticos, que já articulavam, de forma avançada, as suas coligações nos diversos Estados e no Distrito Federal.

A nova orientação representou uma alteração significativa das regras aplicáveis às coligações eleitorais, revertendo a prática que já vinha sendo aplicada nas eleições de 1994 e 1998, nas quais, de forma idêntica, haviam sido escolhidos Presidente e Vice-Presidente da República, Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, Senadores e Deputados Federais.

A Resolução foi atacada judicialmente por duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a de nº 2.226, impetrada pelos partidos Comunista do Brasil (PC do B), Liberal (PL), dos Trabalhadores (PT), Socialista Brasileiro (PSB) e Popular Socialista (PPS), e a de nº 2.228, de autoria do Partido da Frente Liberal (PFL).

O Supremo Tribunal Federal, por sete votos a quatro, vencido o relator, Ministro Sydney Sanches, não conheceu das ações.

Mais recentemente, o mesmo TSE atuou de maneira similar, ao editar a Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007, que, também contrariando a jurisprudência anterior, na prática legislou, de forma totalmente inovadora, sobre o tema de fidelidade partidária.

Do ponto de vista material, a Resolução nº 21.702, de 2004, representa, em nosso entendimento, um gravíssimo atentado à autonomia municipal, assegurado pelo art. 18 da nossa Carta Magna.

Ela não estabelece parâmetros para que os Municípios fixem a dimensão de seu Poder Legislativo, mas esgota a matéria, não deixando qualquer margem de decisão para as Câmaras Municipais.

E, efetivamente, parece-nos que, como muito bem asseveravam as decisões judiciais anteriores ao Recurso Extraordinário nº 197.917, acima transcritas, o constituinte originário, quando estabeleceu, no art. 29, IV, da Constituição, de forma ampla, os limites para a composição das Câmaras Municipais, pretendeu tornar o Município juiz da decisão final sobre a matéria. Isso porque, com certeza, a população não pode ser o único parâmetro, nacionalmente unificado para essa definição, considerando a multiplicidade das situações em que se encontram os nossos quase 6.000 Municípios.

Existem aqueles totalmente dedicados a uma única atividade econômica e aqueles cuja economia é extremamente complexa. Temos uns com centenas de anos de história e com relações sociais sofisticadas e outros com poucos anos de existência e com uma sociedade homogênea. Certos Municípios têm população exclusivamente urbana, enquanto um grande número deles é essencialmente rural.

Apenas para ficarmos com um dado objetivo, o Brasil tem Municípios que se estendem por dezenas de milhares de quilômetros quadrados, rivalizando em área com grande parte dos países do mundo e Municípios cuja extensão não rivaliza nem mesmo com as propriedades rurais encontradas naqueles primeiros.

Assim, de acordo, com os critérios do TSE, o Município de Altamira, no Estado do Pará, cuja área é de 160.755 km<sup>2</sup>, quatro vezes o tamanho da Suíça e da Holanda, duas vezes a Áustria e a República Tcheca, uma vez e meia Portugal e a Hungria, e que tinha 19 vereadores, passou a ter apenas 10. Ao mesmo tempo, o Município de Caieiras, no Estado de São Paulo, cuja população, cerca de 80.000 habitantes, é a mesma de Altamira, cuja área é de apenas 96 km<sup>2</sup>, e que tinha 13 vereadores, passa a ter, igualmente, 10 edis. Com a mesma população, Paracatu, em Minas Gerais, com 8.214 km<sup>2</sup>, sai de 15 para, também, 10 vereadores. Ao mesmo tempo, Águas de São Pedro, em São Paulo, com 4 km<sup>2</sup>, manteve os seus 9 vereadores.

De outra parte, a Resolução do TSE nos parece irrazoável, não apenas por criar uma padronização injustificável, como por privilegiar as maiores Câmaras.

Antes da Resolução, 56% dos Municípios brasileiros tinham na sua Câmara Municipal a composição mínima de 9 vereadores. Com o ato, esse número sobe para impressionantes 90%.

A Resolução fez com que 2.409 Municípios tivessem a sua Câmara reduzida, enquanto 3.120, dos quais 3.098 se encontravam já no limite mínimo, ficassem com suas Câmaras inalteradas. Apenas 19 Câmaras Municipais tiveram aumento no número de vereadores. São as seguintes:

ESTADO	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	ELEITORES	VEREADORES 1998-2002	VEREADORES TSE	AUMENTO
RS	Campo Bom	55.910	37.768	9	10	1
MA	Buritcupu	57.422	19.097	9	10	1
SP	Ibiúna	69.066	39.647	9	10	1
RJ	Seropédica	70.065	36.590	9	10	1
SP	Hortolândia	173.060	74.326	11	12	1
PA	Ananindeua	437.135	140.308	17	18	1
SP	Guarulhos	1.160.468	546.737	33	34	1
SP	São Vicente	314.312	190.083	13	15	2
PA	Belém	1.342.202	792.479	33	35	2
SP	Indaiatuba	161.252	91.243	9	12	3
RJ	Mesquita	174.045	106.433	9	12	3
RS	Porto Alegre	1.394.085	956.811	33	36	3
PR	Curitiba	1.671.194	1.110.189	35	38	3
AM	Manaus	1.527.314	760.925	33	37	4
MG	Belo Horizonte	2.305.812	1.573.635	37	41	4
SP	Sorocaba	528.729	302.072	14	20	6
BA	Salvador	2.556.429	1.388.709	35	41	6
RJ	Rio de Janeiro	5.974.081	4.239.216	42	50	8
SP	Campinas	1.006.918	624.527	21	33	12

São aumentados os Legislativos de 9 dos 13 Municípios com mais de um milhão de habitantes do País. Desses, ainda, 3 têm o seu número mantido e apenas um é reduzido, o da cidade do Recife.

Das 33 cidades com mais de 500.000 habitantes, apenas 7 têm redução no seu número de vereadores. Já daquelas 2.845 com população entre 10.000 e 500.000 habitantes, 2.075, ou 73%, vêem o número de seus vereadores ser reduzido.

A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral não conduziu, necessariamente, à redução das despesas com as Câmaras Municipais, conforme foi tão veementemente anunciado na imprensa. Isso porque permaneceram inalterados os dispositivos legais que tratam da matéria, o art. 29-A da Constituição e o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Vale observar, sobre o tema, que a acima referida Proposta de Emenda à Constituição nº 55-A, de 2001, rejeitada pelo Senado Federal, ia além da fixação do número de membros das Câmaras Municipais, alterando, também, o art. 29-A da Constituição, introduzido pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000, no qual se estabelecem os limites do total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, com relação ao somatório da receita tributária e das transferências efetivamente realizado no exercício anterior. A modificação proposta reduzia esses limites da seguinte forma:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPOSTO
I – oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;	I – 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;
II – sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;	II – 6,5% (seis inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população de mais de 100.000 (cem mil) e de até 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes;
III – seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;	III – 5,5% (cinco inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população de mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) e de até 500.000 (quinhentos mil) habitantes;
IV – cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.	IV – 5% (cinco por cento) para Municípios com população de mais de 500.000 (quinhentos mil) e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes; V – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes; VI – 4% (quatro por cento) para Municípios com população acima de 3.000.000 (três milhões) de habitantes.

Cabe, nesse ponto, chamar a atenção para o fato de que a Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE, foi atacada, no Supremo Tribunal Federal, por diversas ações, todas indeferidas ou não conhecidas por aquela Corte.

## 5. Situação atual

Com a rejeição da PEC nº 55-A, de 2001, foi apresentada na Câmara dos Deputados, em 16 de novembro de 2004, a PEC nº 333, com o objetivo de alterar a composição das Câmaras Municipais.

A PEC tramitou durante quase quatro anos naquela Casa e, com a proximidade das eleições municipais, ganhou grande agilidade.

Aprovada na Câmara dos Deputados em primeiro turno no dia 27 e, em segundo turno, no dia 28 de maio de 2008, a proposta foi enviada ao Senado Federal, onde recebeu o nº 20, de 2008.

A PEC institui 24 faixas de composição das Câmaras Municipais, conforme a tabela a seguir:

Nº DE HABITANTES DO MUNICÍPIO	Nº DE VEREADORES
até 15.000	9 (nove)
de 15.001 até 30.000	11 (onze)
de 30.001 até 50.000;	13 (treze)
de 50.001 até 80.000	15 (quinze)
de 80.001 até 120.000	17 (dezessete)
de 120.001 até 160.000	19 (dezenove)
de 160.001 até 300.000	21 (vinte e um)
de 300.001 até 450.000	23 (vinte e três)
de 450.001 até 600.000	25 (vinte e cinco)
de 600.001 até 750.000	27 (vinte e sete)
de 750.001 até 900.000	29 (vinte e nove)
de 900.001 até 1.050.000	31 (trinta e um)
de 1.050.001 até 1.200.000	33 (trinta e três)
de 1.200.001 até 1.350.000	35 (trinta e cinco)
de 1.350.001 até 1.500.000	37 (trinta e sete)
de 1.500.001 até 1.800.000	39 (trinta e nove)
de 1.800.001 até 2.400.000	41 (quarenta e um)
de 2.400.001 até 3.000.000	43 (quarenta e três)
de 3.000.001 até 4.000.000	45 (quarenta e cinco)
de 4.000.001 até 5.000.000	47 (quarenta e sete)
de 5.000.001 até 6.000.000	49 (quarenta e nove)
de 6.000.001 até 7.000.000	51 (cinquenta e um)
de 7.000.001 até 8.000.000	53 (cinquenta e três)
mais de 8.000.000	55 (cinquenta e cinco)

A proposta, além disso, também busca alterar o art. 29-A da Constituição, estabelecendo os seguintes limites para as despesas das Câmaras Municipais, sobre a mesma base de cálculo do dispositivo vigente:

- I – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com receita anual de até R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais);
- II – 3,75% (três inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) e de até R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais);
- III – 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais) e de até R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais);
- IV – 2,75% (dois inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais) e de até R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);
- V – 2% (dois por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

No Senado Federal, entretanto, apesar de alguma pressão pela sua aprovação antes do início do período eleitoral, a matéria não ganhou caráter de urgência. Em consequência, as eleições de 2008 serão regidas pelos mesmos números constantes da Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE.

## **6. Considerações finais**

Do exposto, vê-se, claramente, a mudança da jurisprudência acerca da dimensão das Câmaras Municipais. Se, durante um longo tempo, os tribunais se manifestaram – de forma consentânea com o texto descentralizador da Carta, entendemos – pela autonomia municipal na matéria, nos últimos anos assistimos a uma interferência radical no tema, eliminando qualquer forma de liberdade dos legislativos locais.

É, realmente, impressionante o grau de detalhamento encontrado nas decisões judiciais, que não se limitam a interpretar a Constituição, mas a regulamentam completamente.

Aqui, vale chamar a atenção para o fato de que as soluções políticas buscadas para o problema não o fazem de forma diversa. As propostas de emenda à Constituição que tramitam e tramitaram em decorrência das decisões judiciais não são menos detalhistas e sequer cogitam conceder qualquer grau de autonomia aos Municípios.

À guisa de comentário, vale mesmo observar que isso não é novidade. De fato, das sessenta e duas alterações da vigente Carta Magna até o momento – cinquenta e seis emendas constitucionais e seis emendas constitucionais de revisão – nenhuma delas ampliou as competências das unidades subnacionais, enquanto, de uma forma ou de outra, todas as que tangenciaram o tema as limitaram. Vão nessa direção as Emendas Constitucionais nºs 1, de 1992; 3, de 1993; 10, 14 e 15, de 1996; 16 e 17, de 1997; 19 e 20, de 1998; 21, de 1999; 25, 27, 29 e 31 de 2000; 33, de 2001; 41 e 42, de 2003; 45, de 2004; e 51 e 53, de 2006; e a Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.

No mesmo caminho estão as propostas de alteração do art.29-A da Constituição, que trata do limite de despesas das Câmaras Municipais.

Na verdade, além de representarem, mediante uma padronização absurda, forte interferência na autonomia dos entes subnacionais, normas como essa significam o reconhecimento da falência da política e da incapacidade de o sistema representativo funcionar.

Vale, nesse sentido, ressaltar o texto da PEC nº 20, de 2008, que busca introduzir no corpo permanente da Carta Magna valores monetários nominais.

Esse procedimento, além de ser altamente reprovável no quesito da técnica legislativa, significa a perenização – reitere-se, no corpo permanente da Constituição – de valores conjunturais, que, se implantado, irá gerar fortes distorções no correr dos anos, com a perda do poder aquisitivo da moeda, mesmo que em índices baixos.

Tudo isso nos faz pensar na necessidade de discutir o nosso modelo federativo de Estado que, apesar de ser cláusula pétrea da Constituição, ou seja, insuscetível de alteração mesmo por emenda constitucional, se mostra cada dia menos observado. A centralização e a padronização – e não a descentralização e a diferença — caracterizam, cada vez mais, os nossos entes subnacionais. E o mais preocupante é que isso ocorre não apenas por decisão dos Poderes da União, como também pela omissão, quando não pela ação desses mesmos entes.

### **Referências bibliográficas**

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.