

11/09/2019

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 364 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL
ADV.(A/S)	: MARCIO ROGÉRIO DE ARAÚJO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 12 DA LEI ORGÂNICA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SP ALTERADO PELA EMENDA N. 34/2005. REDUÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES NO MUNICÍPIO. NORMA ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL N. 58/2009, PELA QUAL SE ALTEROU O INC. IV DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. REQUISITOS DE CABIMENTO CUMPRIDOS. RECEPÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental permite a análise de constitucionalidade de normas legais de caráter pré-constitucional por revelar-se insuscetível de conhecimento em sede de ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes.

2. Na Emenda Constitucional n. 58/2009, pela qual se alterou o inc. IV do art. 29 da Constituição da República, não se impôs a obrigatoriedade na fixação do número de cadeiras de vereadores no patamar máximo estabelecido, em observância à proporcionalidade, autonomia municipal e isonomia. Precedentes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata

ADPF 364 / SP

de julgamento, por unanimidade, em conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgar improcedente o pedido e declarar constitucional o art. 12 da Lei Orgânica de São José do Rio Preto/SP, alterado pela Emenda nº 34, de 8.6.2005, nos termos do voto da Relatora. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Luiz Fux e Roberto Barroso. Presidência do Ministro Dias Toffoli.

Brasília, 11 de setembro de 2019.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

11/09/2019

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 364 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL
ADV.(A/S)	: MARCIO ROGÉRIO DE ARAÚJO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Social Liberal – PSL objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 12 da Lei Orgânica Municipal de São José do Rio Preto/SP, alterado pela emenda n. 34, de 8.6.2005, por contrariedade à al. *h* do inc. IV do art. 29 da Constituição da República.

2. Na norma impugnada se estabelece:

“Artigo 12 - A Câmara Municipal é composta de dezessete Vereadores, representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, mediante voto direto e secreto, com mandato de quatro anos”.

3. O autor alega cabível a presente arguição ao argumento de que “o ato vergastado (...) é uma norma de competência municipal e considerando, ainda, a jurisprudência consolidada da Corte Maior, no sentido de não cabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra Lei Municipal, uma vez que, antes da alteração constitucional 58/2008, houve a alteração da LOM 34/2005, que ocasionou o fenômeno da revogação diante da inadequação da via eleita” (fl. 7, e-doc. 1).

ADPF 364 / SP

Assevera que “o artigo 12 da Lei Orgânica de São José do Rio Preto, com redação dada pela Emenda 34/05, que reduziu de 21 para 17 o número de vereadores vai de encontro a Constituição Federal, em especial, ao art. 29, inc. IV, “h”, e assim, não pode produzir efeitos na esfera jurídica” (fl. 7, e-doc. 1).

Argumenta que, “em que pese a CF determinar o número de cadeiras de vereadores para o pleito eleitoral dessa cidade, reduziu de 21 para 17 vereadores através de Emenda Legislativa n. 34/05. Dessa forma, resolveu, sem qualquer fundamento lógico, sem qualquer explicação ao Autor e demais Partidos Políticos reduzir o números de cadeiras no Legislativo, e o que é pior, sem qualquer razão plausível, fixar um número diferente da determinação legal, ou seja, menor, em flagrante descumprimento de preceito fundamental, pois a Constituição Federal, alínea h, inciso IV, art. 29, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional n. 58, de 23/09/2009 determina, hoje, o número de 23 vereadores” (fl. 9, e-doc. 1).

Pondera que “uma Câmara Municipal composta de número restrito de vereadores, insuficiente para uma representatividade à altura do povo, pode propiciar ao Poder Executivo um comando absoluto do Legislativo Municipal, o que não seria tão fácil de alcançar se o número de vereadores fosse maior e obediente ao princípio da proporcionalidade entre o número de representantes do povo e dos habitantes do Município” (fl. 15, e-doc. 1).

Assinala que “EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO TEM POUCO MAIS DE 438 MIL HABITANTES, conforme documentos em anexo, e hoje, com um irrisório número de 17 vereadores que, mesmo que desejassem não conseguiriam representar à altura os munícipes rio-pretenses” (transcrição conforme o original, fl. 15, e-doc. 1).

Ausente requerimento de medida cautelar, no mérito pede seja declarada a inconstitucionalidade “do artigo 12 da Lei Orgânica Municipal de São José do Rio Preto/SP, para que seja desconsiderada a votação da Câmara Municipal de São José do Rio Preto, que reduziu o número de 21 para 17

ADPF 364 / SP

vereadores, vez que afronta o dispositivo constitucional que, através da Emenda Constitucional nº. 58 de 23/09/2009 determina o número de 23 vereadores para o pleito eleitoral de 2016, pelo princípio de proporcionalidade” (fl. 19, e-doc. 1).

4. Em 22.12.2015, o Ministro Dias Toffoli, então Relator, adotou o rito dos arts. 6º e 8º da Lei n. 9.882/1999.

5. Ao prestar as informações requisitadas, a Câmara Municipal de São José do Rio Preto/SP afirmou que *“até o presente momento nenhum projeto de alteração à Lei Orgânica Municipal sugerindo o aumento do número de vereadores foi protocolado nesta Casa Legislativa. Assim, a Câmara Municipal é composta por 17 (dezessete) vereadores, conforme expresso no art. 12 da Lei Orgânica Municipal”* (fl.1, e-doc. 20).

6. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido:

“Constitucional. Artigo 12 da Lei Orgânica do Município de São José do Rio Preto/SP, na redação conferida pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2005, que reduziu de 21 (vinte e um) para 17 (dezessete) o número de vereadores que integram a Câmara Municipal respectiva. Norma anterior à Emenda Constitucional nº 58/2009, que deu nova redação ao artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal. Ausência de afronta ao referido dispositivo constitucional, que apenas fixa limites máximos para o número de vereadores por município. Compete ao próprio ente municipal, no exercício de sua autonomia constitucionalmente assegurada, a prerrogativa de estabelecer a composição da respectiva Casa Legislativa, segundo critérios de conveniência e oportunidade. Manifestação pela improcedência do pedido” (e-doc. 24).

7. A Procuradoria-Geral da República opinou pela improcedência do pedido em parecer cuja ementa tem o seguinte teor:

“CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.

ADPF 364 / SP

NÚMERO DE VEREADORES. EMENDA 34/2005 À LEI ORGÂNICA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. REDUÇÃO DE 21 PARA 17 VEREADORES. EMENDA CONSTITUCIONAL 58/2009. ESTIPULAÇÃO DO NÚMERO MÁXIMO DE VEREADORES EM CADA FAIXA DE POPULAÇÃO. MANUTENÇÃO DE NÚMERO DE VEREADORES EM PATAMAR INFERIOR AO NOVO LIMITE MÁXIMO. POSSIBILIDADE.

1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o recurso extraordinário 197.917/SP, definiu os critérios a serem observados pelas câmaras municipais na fixação do número de vereadores. As Resoluções 21.702/2004 e 21.803/2004, do Tribunal Superior Eleitoral, deram efetividade à interpretação do STF à cláusula da proporcionalidade contida na redação original do art. 29, IV, da Constituição da República.

2. Emenda 34 à Lei Orgânica de São José do Rio Preto, de 8 de junho de 2005, adequou, segundo parâmetros então aplicáveis, o número de vereadores à interpretação conferida pelo STF e pelo TSE ao art. 29, IV, da CR, e reduziu de 21 para 17 o número de cadeiras na Câmara Municipal.

3. A Emenda Constitucional 58/2009 alterou o art. 29, IV, da CR para fixar número máximo de vereadores segundo faixas populacionais. Rompeu com o critério da proporcionalidade e atribuiu maior autonomia aos municípios na definição do número mínimo de vereadores adequados para representar a população.

4. Superveniência da Emenda Constitucional 58/2009 não implicou automática elevação do número de vereadores para o patamar máximo de cada faixa de população. Recepção da Emenda 34 à Lei Orgânica de São José do Rio Preto pela Emenda Constitucional 58/2009.

5. Parecer por improcedência do pedido" (e-doc. 27).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Senhores Ministros, nos termos do inc. I do art. 87 do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal.

11/09/2019

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 364 SÃO PAULO

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Discute-se na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental a validade constitucional do art. 12 da Lei Orgânica de São José do Rio Preto/SP, alterado pela Emenda n. 34, de 8.6.2005, pela qual reduzido de vinte e um para dezessete o número de vereadores daquele município, em contrariedade à al. *h* do inc. IV do art. 29 da Constituição da República.

2. Na norma impugnada se estabelece:

“Artigo 12 - A Câmara Municipal é composta de dezessete Vereadores, representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, mediante voto direto e secreto, com mandato de quatro anos”.

3. O autor alega ser a norma municipal impugnada anterior à norma constitucional invocada como paradigma, inserida pela Emenda Constitucional n. 58, de 23.7.2009, pela qual teria sido revogada.

Do cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental

4. A utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, como se dispõe no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, não será admitida quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade.

O princípio da subsidiariedade rege a instauração do processo objetivo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, condicionando seu ajuizamento à ausência de outro meio processual apto a sanar eficazmente a situação de lesividade indicada pelo autor.

ADPF 364 / SP

Neste sentido, por exemplo, o seguinte precedente deste Supremo Tribunal Federal:

“E M E N T A: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) – AÇÃO ESPECIAL DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL – PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) – EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE ALEGADAMENTE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS – INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes. A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse “writ” constitucional. – A norma inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99 – que consagra o postulado da subsidiariedade – estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado” (ADPF n. 237-AgR, Relator o Ministro Celso de

ADPF 364 / SP

Mello, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014).

5. A arguição de descumprimento de preceito fundamental viabiliza a análise de constitucionalidade de normas legais pré-constitucionais insuscetíveis de conhecimento em ação direta de inconstitucionalidade (ADPF n. 33, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 27.10.2006).

Na espécie vertente, a norma municipal impugnada, a saber, art. 12 da Lei Orgânica de São José do Rio Preto/SP, alterado pela Emenda n. 34/2005, antecede a norma constitucional invocada como paradigma, (al. *h* do inc. IV do art. 29 da Constituição da República), inserida pela Emenda Constitucional n. 58, de 23.7.2009.

A norma inscrita no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999 não representa obstáculo à presente arguição, o que permite a instauração deste processo objetivo de controle concentrado.

6. Conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Da constitucionalidade do art. 12 da Lei Orgânica de São José do Rio Preto/SP alterado pela Emenda n. 34/2005

7. No originário inc. IV do art. 29 da Constituição da República, anterior à Emenda Constitucional n. 58/2009, previa-se:

“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

ADPF 364 / SP

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”.

Estabelecia-se máximos e mínimos de vereadores, a depender do número de habitantes de cada município, e, pelo princípio da proporcionalidade, estipulando-se o número adequado ao atendimento das demandas locais.

Aquele dispositivo previa amplas faixas populacionais e extenso intervalo entre o número mínimo e máximo de vereadores que conferiam elevado grau de subjetividade nas escolhas de cadeiras dos representantes municipais, gerando distorções do sistema almejado pelo constituinte originário.

8. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 197.917, Relator o Ministro Maurício Corrêa, no caso conhecido como “Mira Estrela”, este Supremo Tribunal decidiu que a composição das Casas Legislativas municipais, mesmo em cada faixa estabelecida pela Constituição da República, deveria obedecer a parâmetros matemáticos que efetivassem a verdadeira proporcionalidade objetivada pela norma constitucional vigente:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ART. 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITIMÉTICO 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

ADPF 364 / SP

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, 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, 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, artigo 27 e 45, § 1º).

7. Inconstitucionalidade, incidenter tantum, da lei local que fixou em 11 ([...]) o número de Vereadores, dado que sua população de pouco mais de 2600 habitantes somente comporta 9 representantes.

8. Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que declaração de nulidade, com seus normais efeitos ex tunc, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente.

ADPF 364 / SP

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” (RE n. 197.917/SP, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJe 24.3.2004).

Com essa decisão, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução n. 21.702, de 2.4.2004, fixando o número de vereadores para cada qual das trinta e seis faixas populacionais por ela criadas.

9. Em 23.9.2009, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 58, alterando o inc. IV do art. 29 da Constituição da República, que passou a ser o seguinte:

“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:

a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes;

b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes;

c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes;

e) 17 (dezessete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes;

f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes;

g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de

ADPF 364 / SP

160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes;

h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes;

i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes;

j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes;

k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes;

l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes;

m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes;

n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes;

o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes;

p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes;

q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes;

r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de

ADPF 364 / SP

3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes;

t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes;

u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes;

v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes;

w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e

x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes”.

Na exposição de motivos à proposta de Emenda à Constituição n. 333 de 2004, da qual resultou a Emenda Constitucional n. 58/2009, a Câmara dos Deputados apontou as seguintes considerações:

“A nossa Proposta de Emenda à Constituição tem por escopo alterar a redação do art. 29-A, bem como inserir o art. 29-B, da Constituição Federal, de forma a fixar os limites máximos de Vereadores para os Municípios, observando a proporcionalidade populacional.

Ainda que o legislador constituinte originário tenha concebido os limites mínimo e máximo de acordo com a proporcionalidade à população do Município, atribuiu às leis orgânicas dos Municípios, observada a autonomia municipal, a definição do seu número de vereadores, observados os limites constitucionais.

Com a autonomia Municipal, constitucionalmente prevista, os Municípios passaram a definir os seus mínimos e máximos, gerando distorções que ferem o princípio da proporcionalidade. Assim proliferaram Ações Cíveis Públicas questionando o número de vereadores em Municípios em todo o território nacional.

ADPF 364 / SP

Foram tantas as Ações que o Tribunal Superior Eleitoral, num primeiro pronunciamento sobre a matéria, tendo como Relator o Ministro Maurício Corrêa, declarou a inconstitucionalidade de dispositivo de Lei Orgânica (Município de Mira Estrela), por considerar que a redação constitucional estabelece um critério de proporcionalidade aritmética para o cálculo do número de Vereadores, não cabendo aos Municípios alterá-lo. Concomitantemente ao entendimento na lide supra, editou a Resolução nº 21.702, em 02 de abril de 2004, fixando faixas populacionais com número exato de vereadores para cada faixa, a partir de Município com 47.619 habitantes.

Tal Resolução suscitou, não obstante a necessidade entendida pelo Pretório Excelso, dúvidas quanto à constitucionalidade do ato, muito embora contivesse, no seu bojo, dispondo, in verbis:

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

Assim, diante de todo o histórico precedente, de fato torna-se imperativo que o dispositivo constitucional despoje nova redação estabelecendo de maneira irrefutável os limites para o número de vereadores municipais.

A nossa proposta deve ser interpretada como sendo uma forma de reduzir as despesas com o Poder Legislativo local. Essa afirmação é ainda mais relevante se considerarmos que está alterando a redação dada pela PEC nº 574, de 2002, que alterou a redação dada ao art. 29-A da Constituição Federal.

A definição do número de Vereadores, em função do número de habitantes do Município, diz respeito à representatividade da população dentro da Câmara de Vereadores, em face do referido princípio da democracia representativa.

Com a nossa proposta aplica-se o princípio da isonomia, absolutamente necessária para evitar-se as desigualdades econômicas também na representação municipal em decorrência da receita auferida. São 5.554 municípios e, por certo, grandes desigualdades que, se não ajustadas constitucionalmente, agravarão os desequilíbrios

ADPF 364 / SP

regionais e de representatividade. Tampouco essa representatividade pode ser tratada ao pé da letra, uma vez que o disparate pela aplicação da proporcionalidade aumentaria desmesuradamente as Câmaras Municipais.

Assim optamos por estabelecer 25 faixas, com números exatos, cada faixa por um número ímpar de vereadores para facilitar o processo de deliberação local. Assim, atendidos os pressupostos, esperamos merecer a acolhida dos nobres Pares deste Poder para a aprovação de nossa Proposta, sem comprometer a representatividade e a determinação constitucional” (Sítio da Câmara dos Deputados.

Disponível

em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=589584FB466D61EF8F7A8E8860022F17.proposicoesWebExterno1?codteor=250887&filename=PEC+333/2004>.

Acesso em 26.3.2019).

Pela Emenda Constitucional n. 58/2009 foram retirados do texto constitucional os limites mínimos e objetivou-se viabilizar que municípios de diferentes realidades, apesar de terem número aproximado de habitantes, fixassem quantitativo de vereadores compatível com sua realidade, preservando-se a proporcionalidade, a autonomia municipal e a isonomia.

10. Na espécie em exame, pela Emenda à Lei Orgânica municipal n. 34/2005 se alterou a norma do art. 12 daquela Lei, reduzindo-se de vinte e um para dezessete o número de vereadores componentes da Câmara Municipal de São José do Rio Preto/SP, alinhada ao entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria e à Resolução do Tribunal Superior Eleitoral na data da sua edição.

Na justificativa apresentada pelos vereadores proponentes da emenda à lei orgânica municipal, asseverou-se:

“A presente Emenda à Lei Orgânica do Município está sendo proposta pelos Senhores Vereadores signatários, na condição de

ADPF 364 / SP

membros da Câmara Municipal, objetivando adequar o artigo 12, da referida Lei à Resolução n. 21.803, de 8 de junho, de 2004, do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, baixada de acordo com o disposto no artigo 29, IV, da Constituição Federal e em observância ao contido no artigo 2º da Resolução n. 21.702, que determinou o número de cadeiras a serem preenchidas nas Câmaras de Vereadores em cada Município, de acordo com os critérios declarados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Especial nº 197.917, sendo fixado para a Câmara Municipal de São José do Rio Preto, o número de dezessete cadeiras a serem preenchidas” (Sítio da Câmara Municipal de São José do Rio Preto/SP. Disponível em: <<http://proposicoes.saojosedoriopreto.sp.leg.br/Documentos/Documento/188703>>. Acesso em 26.3.2019).

Com o advento da Emenda Constitucional n. 58/2009, pela al. *h* do inc. IV do art. 29 passou-se a estabelecer o limite máximo de vinte e três vereadores nos municípios de mais de trezentos mil até quatrocentos e cinquenta mil habitantes.

A alteração constitucional no art. 29 da Constituição da República, promovida pela Emenda Constitucional n. 58/2009, pela qual fixados limites máximos em função do número de habitantes para se estabelecer o número de vereadores em dada município, não impôs obrigatoriedade na fixação do total de cadeiras de vereadores no patamar máximo estabelecido pelo constituinte reformador.

11. O ente municipal não contrariou o princípio da proporcionalidade ao adotar o quantitativo de dezessete vereadores para São José do Rio Preto/SP, com população aproximada de quatrocentos e trinta e oito mil habitantes, não se distanciando do limite máximo previsto na Constituição da República de vinte e três vereadores nos Municípios de mais de trezentos mil até quatrocentos e cinquenta mil habitantes.

Compete ao município optar por preservar o número de cadeiras

ADPF 364 / SP

adotado ou reduzi-lo, se considerar suficiente para resguardar a adequada representatividade da população do município.

Em situação análoga à dos autos, este Supremo Tribunal, julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade e declarou constitucional Lei Orgânica de Ribeirão Preto/SP pela qual se reduziu o quantitativo de vereadores naquele município:

“EMENTA: Recurso extraordinário. Acórdão proferido em ação direta de inconstitucionalidade julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Número de Vereadores na Câmara Municipal. Previsão na Lei Orgânica Municipal. Artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal de 1988. Redação conferida pela Emenda Constitucional nº 58/09. Existência de limites máximos por faixa populacional. Ausência de limite mínimo constante da redação antiga no dispositivo constitucional. Homenagem ao princípio da autonomia municipal. Recurso extraordinário provido para declarar a constitucionalidade da Emenda nº 43 à Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto que reduziu de 27 para 22 o número de representantes na Câmara Municipal. Modulação dos efeitos. Aplicação do julgado a partir das eleições subsequentes ao julgamento do recurso. 1. O art. 29, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, em sua redação original, estabelecia três faixas populacionais para nortear as quantidades máximas e mínimas de vereadores em cada município, devendo esse, atendendo ao princípio da proporcionalidade, estabelecer o quantitativo suficiente ao atendimento das demandas locais. 2. A amplitude elastecida do espaço de decisão legislativa quanto ao número de vereadores permitiu distorções no sistema, levando o Congresso Nacional a editar a Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009, que conferiu nova redação para o art. 29, inciso IV, da CF/88, ampliando de três para vinte e cinco as faixas populacionais que orientariam essa fixação e estabelecendo tão somente o limite máximo do número de vereadores para cada faixa populacional. A intenção do constituinte reformador foi conferir objetividade no estabelecimento do número de vereadores, sem, contudo, coartar a autonomia dos municípios, princípio que foi valorizado pela

ADPF 364 / SP

Constituição de 1988, permitindo certa flexibilidade na definição do número de representantes das casas legislativas municipais. 3. A Corte de origem, a partir de uma interpretação das alíneas do inciso IV do art. 29 da Constituição Federal, assentou que a fixação do número de vereadores, no âmbito dos municípios no Estado de São Paulo, deveria observar não apenas o quantitativo máximo correspondente ao número de habitantes do município expresso em cada alínea, mas também a quantidade mínima de representantes, que seria aquela constante da alínea imediatamente anterior. Mesclou-se o critério atual de limites máximos estabelecidos de forma esmiuçada e definida com o critério da redação constitucional anterior, concluindo que o número de vereadores no Município de Ribeirão Preto deveria estar compreendido entre 25 e 27 representantes. 4. A referida interpretação não encontra respaldo no sistema normativo constitucional. A uma porque inexistente norma nesse sentido na Constituição, não podendo, sequer, ser extraída de dispositivos constitucionais correlatos, uma vez que, na redação atual, não mais se estabeleceu limites mínimos à fixação do número de vereadores. A duas, porque criou regra limitadora de um princípio insculpido na Constituição Federal de relevância no modelo federativo brasileiro, qual seja a autonomia dos entes municipais. A EC nº 58/09 buscou viabilizar, exatamente, que municípios de realidades distintas, apesar de possuírem número aproximado de habitantes, pudessem fixar quantitativo de vereadores compatível com sua realidade, assegurando-se, ao mesmo tempo, o cumprimento dos princípios da proporcionalidade, da autonomia municipal e da isonomia. Para tanto, é que foram retirados do texto constitucional os limites mínimos, permitindo certa flexibilidade na atuação das Câmaras Municipais, sem que se corresse o risco de ser malferida a razoabilidade na fixação do número de vereadores. 5. No caso dos autos, verifica-se que a Emenda nº 43 à Lei Orgânica Municipal foi editada em 6 de junho de 2012, ao tempo, portanto, da vigência do art. 29 da CF/88, já com a redação conferida pela EC nº 58/2009. A norma impugnada, atendendo ao limite máximo de 27 vereadores, previsto na alínea j do inciso IV do art. 29 da Carta Magna (o Município de Ribeirão Preto tem população de 649.556 habitantes), reduziu de 27 para 22 o

ADPF 364 / SP

número de vereadores na Câmara Municipal. 6. Também não se observa, na redução perpetrada, ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tendo em vista que o ente municipal adotou quantitativo que não se distancia excessivamente do limite máximo previsto na Constituição. 7. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão para que a redução perpetrada pela Emenda nº 43, de 6 de junho de 2012, à Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, somente passe a valer a partir das eleições subsequentes ao julgamento do recurso extraordinário. 8. Recurso extraordinário provido para reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, declarando-se a constitucionalidade da Emenda nº 43, de 6 de junho de 2012, à Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto” (RE n. 881.422, Relator o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 16.5.2018).

12. A Advocacia-Geral da União manifestou-se nos termos seguintes:

“Assim, em que pese a irresignação do arguente, o Município de São José do Rio Preto, ao manter em 17 (dezessete) o número de cadeiras da Câmara de Vereadores, mesmo após o advento da Emenda Constitucional n. 58/2009, em nada contrariou a Constituição Federal – que, como visto, se ateve a estabelecer um limite máximo de integrantes para as casas legislativas municipais. Trata-se. Ao revés, de medida que prestigia a economicidade no âmbito da Administração.

Nessa linha, constata-se que o artigo 12 da Lei Orgânica do Município de São José do Rio Preto/SP, alterado pela Emenda à Lei Orgânica n. 34, de 8 de junho de 2005, que fixou em 17 (dezessete) o número de cadeiras da respectiva Câmara Municipal, em nada afronta a nova redação do artigo 29, inciso IV, alínea h, da Constituição da República, conferida pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009; em outras palavras, a norma hostilizada foi recepcionada pelo Texto Constitucional em vigor” (e-doc. 24, fls. 11-12).

13. A Procuradoria-Geral da República proferiu parecer nos seguintes termos:

“A redação original do art. 29, IV, da CR, fixava números

ADPF 364 / SP

mínimo e máximo de vereadores de forma proporcional à população do município. A Emenda Constitucional 58/2009, conquanto ainda utilize número de habitantes do município como critério para fixação da quantidade de vereadores, estipula somente o número máximo por faixa populacional. A nova redação do art. 29, IV, da CR, portanto, rompeu com o critério rígido de proporcionalidade definido pelo Supremo Tribunal Federal, ao mesmo tempo que deu maior autonomia aos municípios para definirem, na respectiva lei orgânica, o número de cadeiras nas câmaras, dentro de cada faixa. (...)

A manutenção de 17 cadeiras na câmara municipal privilegia os postulados da economicidade e da eficiência administrativa e representa, em momento de grave crise econômica, desejada contenção de despesa pública” (fl. 11, e-doc. 27).

14. O art. 12 da Lei Orgânica de São José do Rio Preto/SP, alterado pela Emenda n. 34, de 8.6.2005, pela qual se prevê o quantitativo de dezessete vereadores para São José do Rio Preto/SP, foi recepcionado pela norma constitucional prevista na al. *h* do inc. IV do art. 29 da Constituição da República, alterada pela Emenda Constitucional n. 58/2009.

15. Pelo exposto, **conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgo improcedente o pedido e declaro constitucional o art. 12 da Lei Orgânica de São José do Rio Preto/SP, alterado pela Emenda n. 34, de 8.6.2005.**

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 364

PROCED. : SÃO PAULO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL

ADV.(A/S) : MARCIO ROGÉRIO DE ARAÚJO (0244192/SP)

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgou improcedente o pedido e declarou constitucional o art. 12 da Lei Orgânica de São José do Rio Preto/SP, alterado pela Emenda nº 34, de 8.6.2005, nos termos do voto da Relatora. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Luiz Fux e Roberto Barroso. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 11.9.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello, Luiz Fux e Roberto Barroso.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário