

**A FIXAÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES PARA AS CÂMARAS
MUNICIPAIS
E A INTERPRETAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.
COMENTÁRIO AO ACÓRDÃO N. 197.917 DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL.**

por Luiz Alberto David Araujo
Professor Titular de Direito Constitucional, Universidade Católica de São Paulo.

O objetivo deste pequeno trabalho é traçar alguns comentários sobre a decisão do Supremo Tribunal Federal que colocou fim a uma discussão sobre qual critério deveria ser utilizado para a fixação do número de Vereadores para as Câmaras Municipais (1). Referido acórdão, onde a matéria foi decidida, foi prolatado nos autos do recurso extraordinário requerido pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e tendo como recorrido o Município de Mira Estrela, Estado de São Paulo, autos de n. 197.917.

Iniciaremos com uma pequena notícia de como a Constituição da República Federativa do Brasil trata os Municípios, qual a sua forma de regência e, por fim, o mote que provocou a decisão da Corte Suprema Brasileira e os reflexos dessa decisão.

A Constituição Brasileira de 1.988 procurou deixar claro que o sistema federalista tinha uma de suas bases nos Municípios. Cuidou, como não poderia deixar de ser, de arrolar o Estado-Membro como ente pertencente a esse pacto. No entanto, tratou de incluir o Município como ente federativo, com competências próprias, poder de auto-organização, governo próprio e possibilidade de sofrer intervenção. Desta forma, o artigo 29 da Constituição da República Federativa do Brasil tratou de determinar que os Municípios criassem as suas próprias leis orgânicas, que seriam votadas em dois turnos, respeitando os princípios da Constituição Federal, os princípios da Constituição do respectivo estado e os demais limites fixados pelo próprio artigo 29. Isso pôs fim a uma discussão antiga, ainda sob a égide da Constituição de 1.967, onde não ficava claro de quem era a competência para organizar o Município, ficando alguns a entender que a competência era do Estado-membro, como fez o Estado de São Paulo que, à época, editou uma lei orgânica estadual para organizar os municípios localizados dentro de sua competência e outros, que entendiam que o Município tinha capacidade de auto-organização, deixando a cada Município que tratasse do tema da melhor forma. O tema, portanto, foi aclarado pelo constituinte de 1.988. Além da possibilidade de auto-organização, o artigo 18 da Constituição Federal tratou de anunciar que União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal constituem-se em entidades autônomas, nos termos da Constituição. Todos sabemos, no entanto, que o grau de autonomia do Município, no sistema brasileiro, não é o mesmo do Estado-membro. Seu grau de autonomia é menor (dentre outros motivos, porque deve obedecer aos princípios da Constituição Estadual, quando de sua organização – ou seja, depende da organização estadual e de sua forma para ter seus balizamentos de auto-organização). Não tem Poder Judiciário próprio e, ocorrendo intervenção por descumprimento de alguma cláusula federativa estipulada, esta será efetuada, em regra, pelo Estado-membro, não pela União.(2)

Dentro desse limitado espaço, procuramos demonstrar que o Município, no sistema brasileiro, é dotado de autonomia e tem caráter de ente federativo. No entanto, sem o mesmo porte autônômico do Estado-membro.

Ao falar da auto-organização do Município, veremos que a Constituição Federal tratou de fixar determinados parâmetros, necessários para o seu bom convívio com a harmonização federativa constitucional.

Além dos princípios constantes da Constituição Federal e da Constituição do respectivo Estado-membro, os Municípios sofrem ainda outro tipo de limitação. Muitos desses limites são de natureza financeira, tentando evitar que, através da auto-organização, o Município não extrapole nas despesas, criando um desequilíbrio financeiro para o Estado Federativo. Estão, em regra, nos incisos do artigo 29 da Constituição Federal.

Vejam os alguns dos dispositivos que tem natureza financeira, limitando a atuação do Município. Antes, no entanto, de tal apresentação, que nos levará ao ponto central do trabalho, ou seja, número de Vereadores e capacidade de auto-organização, o próprio processo de criação de Municípios (como revelador de sua autonomia e como revelador da tese aqui discutida, qual seja, de que há temor na desorganização financeira do Município) já sofreu modificação, desde sua regra inicial, com a Constituição de 1.988 (3). Ocorre que o processo de criação de Municípios permitia uma proliferação de novas entidades, aumentando sobremaneira o número dessas entidades, no Brasil, atualmente, em número de 5.565. Municípios foram criados sem a menor estrutura, sem a menor capacidade de sobrevivência, necessitando de verbas estaduais e federais para o cumprimento de suas obrigações mínimas. Por tal razão, a Emenda Constitucional n. 15, de 1.996 cuidou de alterar o critério de criação de Municípios, dificultando, sobremaneira, o seu nascimento.

Assim, antes da referida Emenda, o Município poderia ser criado por um plebiscito dirigido a população diretamente interessada e uma lei estadual. Pela nova sistemática, no entanto, além dos requisitos existentes, há necessidade de um plebiscito para os Municípios envolvidos (o que aumenta a base do plebiscito, dificultando a sua aprovação), depois da publicação de estudos de viabilidade econômica do futuro Município e, por fim, tudo deve ocorrer dentro dos períodos fixados em lei complementar federal. Manteve-se a necessidade de uma lei estadual para a criação dos Municípios, exigindo-se, no entanto, que atenda a determinados períodos que estariam fixados em lei complementar federal. A criação de Municípios, portanto, foi dificultada pelo Poder Constituinte Reformador.

Desta forma, com o intuito de dificultar o surgimento de novos Municípios, o que poderia representar outros gastos para o país a Emenda Constitucional n. 15 cuidou de alterar os requisitos de sua criação(4). A finalidade da Emenda foi justamente, alterando o sistema de criação, impedir a proliferação de novos Municípios, cuidando de evitar o aumento dos gastos públicos.

Passemos, então, para as cláusulas que tentam impedir o excessivo gasto municipal, especialmente dirigida ao legislador orgânico municipal. Dos quatorze incisos do artigo 29, quatro deles se referem à contenção de despesas. E o recente artigo 29-A (introduzido pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000), também cuida de limitar as despesas municipais. Cuidam de limitar a despesa máxima do Poder Legislativo, dos subsídios dos Vereadores, do momento da fixação desses subsídios para a próxima legislatura, da necessidade de adequado repasse de verbas do Executivo para o Legislativo, dos limites de gastos do Poder Legislativo, enfim, tentativas para limitar os gastos. Certamente, tinha (e tem) razão o constituinte nacional ao tratar com tanto

cuidados os limites dos gastos do Município. A experiência fez com que houvesse um movimento nacional para limitação dos gastos, consubstanciado não só nas normas colocadas originariamente, mas também pelas introduzidas pela via da reforma. A irresponsabilidade, na maioria dos casos, dos legisladores municipais levou a tal comportamento.

Dentre os incisos limitadores dos gastos municipais, encontramos o inciso IV, do artigo 29, que assim dispõe:

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.

.....”

Como se verifica do texto acima, duas poderiam ser as interpretações sobre o número de Vereadores do Município. A primeira delas prestigiaria a autonomia municipal, ou seja, deixaria para a Câmara Municipal, na tarefa de se auto-organizar (elaboração de sua lei orgânica, artigo 29), fixação do número de seus Vereadores, respeitando as faixas fixadas no texto constitucional federal. Quer dizer, que um Município, dentro de sua autonomia (relembremos que o Município é ente autônomo, conforme reza o artigo 18), poderia escolher o número de seus Vereadores, dentro, no entanto, dos limites máximo e mínimo fixados pelas alíneas do inciso IV, do artigo 29. Poderia, um Município com 900.000 habitantes, escolher o número de seus Vereadores entre nove e 21, exercendo a sua autonomia dentro desse quadro. A proporcionalidade mencionada no inciso IV, do artigo 29, estaria sendo explicitada nas faixas. Quando fixadas as faixas pelas alíneas, já haveria explicitação da proporcionalidade. A proporcionalidade determinada pelo inciso constitucional seria determinada pelas faixas pré-fixadas.

A maioria dos Municípios brasileiros, no entanto, logo tratou de adotar tal interpretação, que soava mais condizente com a autonomia municipal. A Constituição Federal fixou um mínimo e um máximo e, dentro de sua liberdade, respeitada a faixa que já refletia a proporcionalidade, o Município cuidava de escolher, através de sua lei orgânica, o número de seus Vereadores. Poderia, então, optar por uma representação mais efetiva, com um número maior de Vereadores (e um custo maior, no entanto), ou uma Câmara mais enxuta, ou seja, de menor custo, tudo como forma de exercício da autonomia municipal.

Uma outra forma de interpretar o mesmo dispositivo passava por um critério de proporcionalidade estrita, ou seja, a expressão “proporcional à população do Município” exigiria um trabalho aritmético aplicando-se uma regra de três. Desta forma, não haveria qualquer autonomia para o Poder Legislativo Municipal que apenas aplicaria o critério aritmético fixado, de maneira que, determinada a sua população e enquadrada da faixa, o número de Vereadores seria determinado por operação matemática. Não haveria, por essa via, qualquer prestígio da autonomia municipal. Seria a aplicação pura e simples de uma regra matemática, inviabilizando o exercício da autonomia municipal.

Pelo quadro visto até o momento, não há necessidade de dizer que os Municípios que adotaram o primeiro entendimento (autonomia para decidir e liberdade para fixar, dentro das faixas, o número de seus Vereadores), em grande parte, optaram pelo número máximo de Vereadores, fazendo jus às preocupações financeiras limitativas daqueles que defendiam a necessidade de limitação.

Chegamos, portanto, na decisão que será comentada. O recurso extraordinário interposto foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal, que tratou de encampar a tese segundo a qual haveria necessidade da aplicação de uma regra de três, adotando a tese do critério matemático. A tese excluída, portanto, foi aquela que prestigiava o Federalismo. Ao adotar o critério numérico (excluindo o critério que preservava a autonomia municipal), a Corte Suprema decidiu de forma a prestigiar as finanças (já vimos que boa parte dos Municípios já havia fixado seu número de Vereadores no patamar máximo). Ao adotar a tese contrária a autonomia municipal e de prevalência do controle dos gastos públicos, a Corte Suprema trabalhou com a possibilidade de uma redução do número de Vereadores em todo o país. E, realmente, essa variação ocorreu, com a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que determinou, para a próxima legislatura, a redução de 8.528 Vereadores, ficando o total, em todos os Municípios brasileiros, com o número de 51.748 Vereadores. A economia, com o corte do número de Vereadores (estávamos, portanto, com 8.528 cargos públicos municipais a mais do que deveríamos ter, segundo o Supremo Tribunal Federal) foi de R\$700.000.000,00 (setecentos milhões de reais) (5) Não podemos deixar de anotar que um dos motivos que impulsionou a Corte Suprema foi o fato de os Municípios terem ultrapassado, em diversas situações, os limites financeiros, apesar de todo o cuidado do constituinte originário, como já vimos. A tutela fixada pela Constituição de 1.988 para preservar as contas municipais, o esforço de diversas emendas constitucionais, para limitar o número de Municípios, nada foi suficiente para coibir o avanço nos limites constitucionais para os seus gastos. Ao decidir, adotando a tese numérica e desprezando a tese da autonomia, a Corte Suprema entendeu de prestigiar as finanças do Estado Federal e diminuir a autonomia do Município que poderia, pelo critério não aceito, decidir o número de seus Vereadores, respeitadas as faixas constitucionais.

Essa escolha puniu os Municípios que, respeitando a faixa, vinham fixando o número de seus Vereadores com prudência, dentro de patamar aceitável (entendido esse como algo que não chegasse no número máximo, essa sim, prática quase que integral dentre os Municípios brasileiros). No entanto, se do lado financeiro a decisão deve ser aplaudida, inegável o prejuízo para a autonomia municipal. E, não podemos perder de vista que, uma das cláusulas de imutabilidade do texto constitucional é a “forma federativa de Estado”. Ora, se o Município faz parte do federalismo, como havíamos mencionado inicialmente, a decisão de lhe retirar tal competência, que vinha sendo exercida, por força de uma interpretação constitucional que preservava a autonomia municipal,

desprestigia um bem constitucionalmente bem valorado, qual seja, “a forma federativa de Estado”. Além desse fato, o federalismo, incluindo o Município no pacto federativo, no artigo primeiro, foi elevado, por estar no Título Primeiro da Constituição, a categoria de princípios fundamentais. Portanto, a decisão do Supremo Tribunal Federal, se cuidou de prestigiar as finanças, evitando a fixação por conta do Município que, em regra, fixava no máximo do permitido em sua faixa, de outro lado, tratou de desprestigiar um valor importante para o texto constitucional, qual seja, a forma federativa de estado, com o seu componente Município integrado a ela.

Não é a primeira vez que determinados abusos acabam favorecendo decisões contrárias aos princípios fundamentais. No caso em análise, a fixação reiterada e maciça de Vereadores no número máximo, quando exercida a competência autonômica municipal, levou à adoção do critério matemático contrário a autonomia municipal.

Recentemente, tivemos a edição da Emenda Constitucional n. 35, que alterou o sistema de garantia dos parlamentares. Os deputados federais e senadores só poderiam ser processados criminalmente depois da autorização da respectiva casa legislativa. O foro competente era o Supremo Tribunal Federal. Era tão difícil a obtenção de licença, que era resguardada por um espírito corporativo tão forte, que o próprio Congresso Nacional, diante da pressão popular, fez aprovar a Emenda Constitucional n. 35, que retirou a licença para que o parlamentar pudesse ser processado. Na verdade, ao se retirar a licença, alterou-se algo colocado pelo poder constituinte originário, que, bem ou mal, representava uma garantia aos membros do Poder Legislativo. Os casos de licença eram tão raros, que a mídia começou a pressionar os parlamentares, que trataram de aprovar a referida emenda, diminuindo as suas próprias garantias. No entanto, se pensarmos dentro da análise pura e isolada do texto constitucional, houve a retirada de garantia de um dos Poderes. O abuso no exercício da garantia, evitando-se as licenças que eram solicitadas pelo Supremo Tribunal Federal para que pudesse dar seqüência ao processo crime contra o parlamentar, fez com que surgisse, diante da pressão popular, a referida emenda que, claramente, retira garantia dos parlamentares. Todos os operadores do direito aceitaram a retirada, diante da prática existente que impedia o processo regular do parlamentar.

Não se está aqui defendendo a corrente que, diante do fato concreto do abuso de determinada prerrogativa, aceita a alteração constitucional. Mas apenas se está consignando que o abuso e a irresponsabilidade podem gerar a perda de tais garantias, como, de fato, vem ocorrendo.

Por fim, uma última e triste observação. O recurso extraordinário em questão, como se verifica pela ficha de acompanhamento do processo, chegou no Supremo Tribunal Federal em 19 de dezembro de 1.995. Seu trâmite, dentro do Supremo Tribunal Federal, durou quase nove anos, para que terminasse com tal decisão. Como vimos, a economia teria sido ainda mais efetiva, caso o processo tivesse sido julgado com preferência. Se há um clamor pela economia e redução dos gastos públicos, para que mais sobre com saúde e educação, grandes problemas nacionais, a decisão, depois de nove anos, não colabora com esses objetivos. A decisão do processo que deu entrada em 19 de dezembro de 1.995 foi prolatada apenas em 24 de março de 2004!

NOTAS

1. O acórdão proferido nos autos do recurso extraordinário n. 191.917, tendo como relator o Min. Maurício Corrêa, está publicado no site do Supremo Tribunal Federal, como segue abaixo:
Acórdão do Recurso Extraordinário n. 197.917, Relator Min. Maurício Correa, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 24 de março de 2004.
Recorrente: Ministério Público Estadual
REcorridos: Câmara Municipal de Mira Estrela
http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/It/frame.asp?classe=RE&processo=197917&origem=IT&cod_classe=437

2. Apenas como notícia, a União Federal poderia decretar a intervenção nos Municípios localizados em território federal, porque, sendo assim, não haveria Estado-membro para decretar a intervenção. É a regra do artigo 35 da Constituição Federal. No Brasil, no entanto, não há, desde 1.988, data da implantação da Constituição Federal, efetivação da criação de Territórios Federais. Noticia-se a hipótese que um dia poderá ocorrer.

3. A antiga redação (modificada pela Emenda Constitucional n. 15, de 12-9.96) do parágrafo quarto, do artigo 18, da Constituição Federal de 1.988 assim dispunha:

“Art. 18 , parágrafo quarto: A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.”

O parágrafo quarto, do artigo 18, tem a sua redação atual, após a EC n. 15: “Parágrafo quarto – A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

4. Poderíamos, desde logo, já imaginar que a alteração do processo de criação de novos Municípios poderia constituir uma emenda atentatória ao Federalismo, já que o Município poderia ser considerado ser autônomo e, por conseqüência, integrante do pacto. A dificuldade de criação de novos Municípios poderia ser entendida como uma maneira de interferência na autonomia daqueles que desejassem formar novos núcleos.

5. O valor corresponde, segundo informação publicada no jornal O Estado de São Paulo, de 30 de junho de 2004, p.A8, a 225.000.000 de dólares americanos, para se ter uma referência.