Câmara Municipal de Sant´Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Memorando nº 005/2021

De: Procuradoria Jurídica

Para: Setor Legislativo

Considerando o resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085009546 (acórdão anexo) – TJ/RS, a qual questiona o quantitativo de vereadores previstos no parágrafo único do art. 64 da Lei Orgânica, dá-se ciência ao Setor Legislativo, inclusive para posterior conhecimento dos senhores vereadores e eventual lançamento e registro junto ao SAPL, cuja ementa do julgado segue:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 64 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO. ART. 29, IV, CF/88. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA AFASTADA. MÉRITO. NÚMERO DE VEREADORES. PREVISÃO SUPERIOR AOS LIMITES DA CF/88. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E ECONOMICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VERIFICADA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.*
>
> *1. Parágrafo único do art. 64 da Lei Orgânica do Município de Santana do Livramento, que prevê que a Câmara Municipal será composta por 17 (dezessete) vereadores eleitos.*
>
> *2. O STF admite que Corte de Justiça Estadual, em controle concreto de constitucionalidade, utilize o texto da CF/88 como parâmetro para averiguar a constitucionalidade de lei municipal, desde que a norma da CF/88 seja de reprodução obrigatória. As normas de reprodução obrigatória são as normas centrais da CF/88, as que representam decisão política fundamental, das quais não pode se esquivar nenhum ente federado. O inc. IV do art. 29 da CF/88 é nitidamente uma regra de organização direcionada aos municípios. Inevitável concluir que são de reprodução obrigatória as normas da CF/88 que preordenam e organizam os Estados e os Municípios, e os respectivos Poderes*

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600

de Estruturais. Portanto, essas ingressam automaticamente nas ordens jurídicas de todos os entes. Rechaçada a preliminar de incompetência.

3. A mais recente estimativa populacional do IBGE prevê que o Município de Santana do Livramento possui 76.321 habitantes. O art. 29, IV, "d", CF/88, institui limite máximo de 15 vereadores para os Municípios com mais de 50.000 habitantes e até 80.000 habitantes. Portanto, a norma atacada traz número superior ao limite imposto pela CF/88.

4. Regra que não privilegia os princípios da economicidade e da razoabilidade (art. 19, caput, c/c art. 8º, caput, da CE/89), pois prevê um número de vereadores superior aonecessário para atender às demandas dos habitantes dessa municipalidade.

***5. Atribuição de efeitos ex nunc, para que a declaração de inconstitucionalidade produza efeitos a partir das próximas eleições municipais (2024) sem afetar a atual legislatura (2021/2024), no intuito de resguardar a segurança jurídica nos sistemas eleitoral e legislativo do Município**. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. [grifo nosso]*

Ressalte-se a necessidade de Proposta de Emenda à Lei Orgânica a fim de devidamente expressar o quantitativo de vereadores para a próxima legislatura, pois na presente não haverá alteração, considerando a modulação de efeitos do julgado (item 5 da ementa), razão pelo qual se sugestiona ciência aos nobres edis acerca do acórdão anexo.

Era a informação a ser prestada, permanecendo a Procuradoria Jurídica à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.

Santana do Livramento, 16 de dezembro de 2021.

Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 64 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO. ART. 29, IV, CF/88. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA AFASTADA. MÉRITO. NÚMERO DE VEREADORES. PREVISÃO SUPERIOR AOS LIMITES DA CF/88. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E ECONOMICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VERIFICADA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

1. Parágrafo único do art. 64 da Lei Orgânica do Município de Santana do Livramento, que prevê que a Câmara Municipal será composta por 17 (dezessete) vereadores eleitos.

2. O STF admite que Corte de Justiça Estadual, em controle concreto de constitucionalidade, utilize o texto da CF/88 como parâmetro para averiguar a constitucionalidade de lei municipal, desde que a norma da CF/88 seja de reprodução obrigatória. As normas de reprodução obrigatória são as normas centrais da CF/88, as que representam decisão política fundamental, das quais não pode se esquivar nenhum ente federado. O inc. IV do art. 29 da CF/88 é nitidamente uma regra de organização direcionada aos municípios. Inevitável concluir que são de reprodução obrigatória as normas da CF/88 que preordenam e organizam os Estados e os Municípios, e os respectivos Poderes de Estruturais. Portanto, essas ingressam automaticamente nas ordens jurídicas de todos os entes. Rechaçada a preliminar de incompetência.

3. A mais recente estimativa populacional do IBGE prevê que o Município de Santana do Livramento possui 76.321 habitantes. O art. 29, IV, "d", CF/88, instituí limite máximo de 15 vereadores para os Municípios com mais de 50.000 habitantes e até 80.000 habitantes. Portanto, a norma atacada traz número superior ao limite imposto pela CF/88.

4. Regra que não privilegia os princípios da economicidade e da razoabilidade (art. 19, *caput*, c/c art. 8º, *caput*, da CE/89), pois prevê um número de vereadores superior ao

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PODER JUDICIÁRIO
RS

@ (PROCESSO ELETRÔNICO)
GS
Nº 70085009546 (Nº CNJ: 0014507-24.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

necessário para atender às demandas dos habitantes dessa municipalidade.

5. Atribuição de efeitos *ex nunc*, para que a declaração de inconstitucionalidade produza efeitos a partir das próximas eleições municipais (2024) sem afetar a atual legislatura (2021/2024), no intuito de resguardar a segurança jurídica nos sistemas eleitoral e legislativo do Município.

JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	ÓRGÃO ESPECIAL
Nº 70085009546 (Nº CNJ: 0014507-24.2021.8.21.7000)	
PROCURADOR-GERAL DE JUSTICA	PROPONENTE
PREFEITO MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO	REQUERIDO
CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTANA DO LIVRAMENTO	REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO	INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade material do parágrafo único do art. 64 da Lei Orgânica do Município de Santana do Livramento, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 38, de 03-10-11, com modulação de efeitos.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES (PRESIDENTE), DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA, DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS, DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO, DES. SYLVIO BAPTISTA NETO, DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL, DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH, DES. IVAN LEOMAR BRUXEL, DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO, DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, DES. IRINEU MARIANI, DES. MARCO AURÉLIO HEINZ, DES.ª LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, DES. ROGÉRIO GESTA LEAL, DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO, DES.ª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA, DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY, DES.ª VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK, DES. NEY WIEDEMANN NETO, DES. EDUARDO UHLEIN, DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO E DES.ª LIZETE ANDREIS SEBBEN.**

Porto Alegre, 12 de novembro de 2021.

DES. GUINTHER SPODE,
Relator.

RELATÓRIO

DES. GUINTHER SPODE (RELATOR)

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** em oposição ao parágrafo único do artigo 64 da Lei Orgânica do Município de Santana do Livramento, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 38, de 03 de outubro de 2011.

Em síntese, o proponente informou que o artigo 64, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Santana do Livramento, prevê o número de 17 (dezessete) vereadores para compor a Câmara

Municipal, o que não guardaria correspondência com os parâmetros previstos no artigo 29, inciso IV, alínea "d", da Constituição Federal. Sustenta que o Município em questão teria, no ano de 2020, população estimada em 76.321 (setenta e seis mil, trezentos e vinte uma) pessoas. Nesse contexto, a Constituição Federal impõe o limite de um número máximo de 15 (quinze) edis. Defendeu que a mencionada norma da Constituição Federal é de reprodução obrigatória pelos municípios, em decorrência do disposto no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, e que se trata de norma central que não pode ser ignorada pelo Poder Constituinte Derivado. Ponderou que o limite numérico proporcional à população do Município tem fundamento no princípio da razoabilidade. Assim sendo, aponta que a norma atacada viola tal princípio e o princípio da economicidade, ambos positivados no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual (fls. 04/13). Juntou documentos (fls. 14/138).

Ausente pedido liminar, a petição inicial foi recebida (fls. 144/145).

A Câmara Municipal de Vereadores de Santana do Livramento prestou informações. Alegou que esta Corte é absolutamente incompetente para julgar o feito, visto que inviável o controle de constitucionalidade concentrado de lei municipal frente à Constituição Federal, porquanto entende que o artigo 29, inciso IV, alínea "d", da Constituição Federal, não é norma de reprodução obrigatória. Quanto ao mérito, argumentou que, constatada a divergência proporcional entre a população e o número de eleitores, caberia à Justiça Eleitoral a revisão do eleitorado, o que não tem conhecimento de que tenha ocorrido, razão pelo qual mostrar-se-ia viável a manutenção das cadeiras da Câmara Municipal com base no último censo oficial, realizado no ano de 2010, onde a cidade de Santana do Livramento registrava 82.464 (oitenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e quatro) habitantes. Defendeu que o duodécimo previsto no artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal

permaneceria inalterado com a modificação do número de vereadores, portanto, não haveria afronta aos princípios da razoabilidade ou da economicidade. Apontou que a Ação Direta de Inconstitucionalidade foi proposta após o termo final das convenções partidárias, que levaram em conta o número de vereadores constante na Lei Orgânica Municipal, e que a alteração do número de cadeiras no Poder Legislativo Municipal, no curso do período eleitoral e ultimadas as convenções partidárias, afrontaria a segurança jurídica do próprio processo eleitoral e o ato jurídico perfeito regido pela legislação vigente à época (artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal). Nesse diapasão, pleiteou a modulação dos efeitos do julgado em caso de declaração de inconstitucionalidade para que não haja incidência dos efeitos para a legislatura de 2021/2024, ou, subsidiariamente, que não haja pronúncia de nulidade (fls. 167/184).

O Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul defendeu a norma impugnada, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fl. 346).

O Município de Santana do Livramento apresentou manifestação. Informou que inexistem registros de medidas administrativas ou judiciais no sentido da impugnação da estimativa populacional que apontou redução da população local em relação ao último Censo Demográfico realizado pelo IBGE. Arguiu preliminar de incompetência absoluta, visto que esta Corte não possui competência para julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de lei municipal confrontando-a à Constituição Federal. Acrescentou que o artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal, não é norma de reprodução obrigatória, e que os limites máximos para a composição das Câmaras Municipais não são previstos pela Constituição Estadual. No que concerne ao mérito, defendeu a constitucionalidade da norma e fundamentou sua argumentação em dúvida relativa à estimativa populacional fornecida pelo IBGE. Outrossim, requereu a modulação dos efeitos de eventual

declaração de inconstitucionalidade, considerando as eleições realizadas recentemente e a já iniciada nova legislatura, no afã de preservar a segurança jurídica e o resultado do pleito eleitoral (fls. 350/355).

Em manifestação final, o Ministério Público pleiteou o afastamento da preliminar de incompetência absoluta e, no concernente ao mérito, a procedência do pedido (fls. 361/374).

É o relatório.

VOTOS

DES. GUINTHER SPODE (RELATOR)

Inicialmente, analiso a preliminar de incompetência absoluta suscitada pela Câmara de Vereadores e pelo Município de Santana do Livramento.

Como parâmetro de constitucionalidade, o proponente indica os artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, da Constituição Estadual, e o artigo 29, inciso IV, alínea "d", da Constituição Federal.

Visto isso, os suscitantes defendem que esta Corte de Justiça não tem competência para apreciar a constitucionalidade de lei municipal em face de dispositivo da Constituição Federal. É o que ensina o artigo 95, inciso XII, alínea "d", da Constituição Estadual:

> *Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:*
> *(...)*
> *XII - processar e julgar:*
> *(...)*
> *d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta ~~e a Constituição Federal~~, inclusive por omissão; (Declarada a inconstitucionalidade do trecho tachado na ADI nº 409/STF, DJ de 26/04/02)*

De fato, Tribunais de Justiça Estaduais não possuem competência para apreciar a constitucionalidade de lei municipal confrontando-a à Constituição Federal, mas, sim, quando aquela afronta a Constituição do Estado.

Contudo, conforme apontado pelo Ministério Público em sua manifestação final, e admitido pelos próprios suscitantes, o Supremo Tribunal Federal admite que Corte de Justiça Estadual, em controle concreto de constitucionalidade, utilize o texto da Constituição Federal como parâmetro para averiguar a constitucionalidade de lei municipal, desde que a norma da Constituição Federal seja de reprodução obrigatória.

Em um primeiro momento, a Corte Suprema somente admitia a propositura, perante Tribunal de Justiça, de ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal contra norma da Constituição Federal que estivesse expressamente reproduzida na Constituição do respectivo Estado:

> *EMENTA: Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observancia obrigatoria pelos Estados. Eficacia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. -* ***Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local****, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da* ***norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observancia obrigatoria pelos Estados, contrariar o sentido e***

> ***o alcance desta****. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente.*
> (Rcl 383, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/1992, DJ 21-05-1993 PP-09765 EMENT VOL-01704-01 PP-00001 RTJ VOL-00147-02 PP-00404) (Grifei).

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal passou a admitir que os Tribunais de Justiça também fizessem controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal que afronta a Constituição Federal, bastando que a norma violada fosse norma de reprodução obrigatória, afastando a necessidade de reprodução textual pela Constituição do Estado, uma vez a reprodução seria implícita.

> *Ementa: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias.* ***1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados****. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A "verba de representação" impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido.*
> (RE 650898, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL -

MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017) (Grifei).

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 106, I, C, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL PARA JULGAR AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL, TENDO COMO PARÂMETRO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 125, § 2º, DA CRFB/1988. PLURALIDADE DOS INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO. ATRIBUIÇÃO QUE NÃO É EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO OU DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE DE OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA EXERCEREM O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS MUNICIPAIS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, QUANDO SE TRATE DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. 1. **É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reproção obrigatória pelos Estados-membros.** 2. **As normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local.** 3. A pluralidade política e a forma de estado federalista conduzem à pluralização dos intérpretes da Constituição, desconstituindo qualquer vertente monopolista desta atribuição. 4. **A pluralidade dos intérpretes da Constituição no Poder Judiciário** deve respeitar as normas constitucionais de competência, pelo que descabe aos Tribunais de Justiça o exercício irrestrito do exame de constitucionalidade de lei ou de ato normativo*

*municipal em face da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida para julgar improcedente o pedido, atribuindo ao art. 106, I, c, da Constituição do Estado de Sergipe interpretação conforme à Constituição, a fim de aclarar que a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça estadual somente poderá ter por parâmetro normas da Constituição Federal quando as mesmas forem de reprodução obrigatória na ordem constitucional local ou objeto de transposição ou remissão na Constituição estadual. Como tese de julgamento, firma-se o seguinte entendimento: **É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.***

(ADI 5646, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 07-05-2019 PUBLIC 08-05-2019) (Grifei).

Faz-se necessário, então, definir se a regra inscrita no inciso IV do artigo 29 da Constituição Federal é de reprodução obrigatória ou facultativa.

As normas de reprodução compulsória[1], como a própria nomenclatura já indica, são aquelas que devem ser reproduzidas – explicita ou implicitamente – pelo poder constituinte derivado decorrente dos Estados, sem margem de opção para liberalidades. Por esse motivo, tais normas compõem, de forma automática, o ordenamento constitucional dos Estados da Federação, ainda que não conste do texto escrito da Constituição Estadual, o que viabiliza o controle de constitucionalidade empreendido por Tribunal de Justiça Estadual.

[1] Distinguem-se das normas de mera imitação, visto que essas foram reproduzidas expressamente no texto de Constituição Estadual por opção do poder constituinte derivado decorrente, e não por imposição da coesão do ordenamento constitucional.

A boa doutrina ensina que as normas de reprodução obrigatória são as normas centrais da Constituição Federal, as que representam decisão política fundamental, das quais não pode se esquivar nenhum ente federado.

Nesse sentido, Pedro Lenza, ao trazer os ensinamentos de Raul Machado Horta, elucida que:

> *Nesses termos, podemos destacar as denominadas normas centrais da Constituição Federal, definidas por Raul Machado Horta como "um conjunto de normas constitucionais vinculadas à organização da forma federal de Estado, com missão de manter e preservar a homogeneidade dentro da pluralidade das pessoas jurídicas, dos entes dotados de soberania na União e de autonomia nos Estados-Membros e nos Municípios, que compõem a figura complexa do Estado Federal. As normas centrais não são normas de centralização, como as do Estado Unitário. São normas constitucionais federais que servem aos fins da participação, da coordenação e da autonomia das partes constitutivas do Estado Federal. Distribuem-se em círculos normativos, configurados na Constituição Federal, para ulterior projeção nas Constituições dos Estados. Nem sempre dispõem de aplicação imediata e automática. Identificam o figurino, o modelo federal, para nele introduzir-se, posteriormente, o constituinte estadual, em sua tarefa de organização do Estado Federado. Não são normas inócuas. A infringência de normas dessa natureza, na Constituição do Estado ou na legislação estadual, gera a sanção da inconstitucionalidade".*
>
> *A partir desse conceito, Horta distingue a Constituição Total da Constituição Federal: aquela é segmento desta última e aglutina as normas centrais que devem ser observadas pelas Constituições estaduais. Essas normas centrais podem ser definidas como normas de*

> *reprodução (absorção) obrigatória ou compulsória pelos Estados-Membros e foram assim exemplificadas pelo autor:*
>
> - *normas dos direitos e garantias fundamentais;*
> - *normas de repartição de competência;*
> - *normas dos direitos políticos;*
> - ***normas de preordenação dos poderes** do Estado-membro;*
> - *normas dos princípios constitucionais enumerados (Pontes de Miranda os denomina "princípios constitucionais sensíveis"), previstos no art. 34, VII, "a-e";*
> - ***normas da administração pública;***
> - *normas de garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público;*
> - *normas estabelecidas como "princípios gerais do direito tributário" e as de "limitação e instituição do poder tributário;*
> - *normas contidas no capítulo sobre os "princípios gerais da atividade econômica";*
> - *normas da Ordem Social.* (Grifei).

O inciso IV do artigo 29 da Constituição Federal é nitidamente uma regra de organização direcionada aos municípios.

Assim sendo, entendo que é inevitável concluir que são de reprodução obrigatória as normas da Constituição Federal que preordenam e organizam os Estados e os Municípios, e os respectivos Poderes de Estruturais. Portanto, essas ingressam automaticamente nas ordens jurídicas de todos os entes.

Entender de outro modo seria assumir que regra da Constituição Federal diretamente direcionada a todos os municípios do Brasil não faz parte do ordenamento constitucional do Estado do Rio Grande do Sul.

Portanto, rechaço a preliminar de incompetência.

Passo, então, ao estudo do mérito.

O proponente se insurge contra o teor do parágrafo único do artigo 64 da Lei Orgânica do Município de Santana do Livramento, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 38, de 03 de outubro de 2011. A referida norma prevê que a Câmara Municipal será composta por 17 (dezessete) vereadores eleitos.

Transcrevo o dispositivo impugnado:

> *Art. 64. A Câmara de Vereadores compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional.*
> ***Parágrafo único: A Câmara Municipal será composta por 17 (dezessete) vereadores eleitos na forma constitucional para cada legislatura, entre os cidadãos em pleno exercício de seus direitos políticos, pelo voto direto e secreto.*** (Grifei).

A Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso IV, estatui parâmetros máximos de número de vereadores para cada município de acordo com a quantidade de habitantes correlata. Vejamos:

> *Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*
> *(...)*
> *IV - para a **composição das Câmaras Municipais**, será observado o **limite máximo** de: (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito) (Vide ADIN 4307)*

> *a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)*
>
> *b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)*
>
> *c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)*
>
> *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**;*
> *(...)*

A regra supratranscrita estabelece relação aritmética entre o número de membros do Legislativo Municipal e a quantidade de habitantes do Município, no afã de privilegiar os princípios da eficiência, da economicidade, da moralidade, da razoabilidade, e da proporcionalidade, uma vez delimita um número máximo de representantes objetivamente considerado suficiente para atender às necessidades de um certo número de representados, de forma a despender recursos financeiros e humanos na medida estritamente necessária para atingir os objetivos do interesse público.

Tal dispositivo é aplicável aos municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual:

> *Art. 8º O* ***Município****, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os* ***princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*** (Grifei).

Ademais, conforme já exposto anteriormente, a aplicação de tal disposição aos municípios também decorre do fato de se tratar de norma estruturante destinada aos municípios, a qual é de reprodução obrigatória pela Carta Estadual, ainda que de forma implícita.

Conforme demonstra o proponente à fl. 14, a população estimada para o Município de Santana do Livramento, no ano de 2020, era de 76.321 (setenta e seis mil, trezentos e vinte e um) habitantes[2].

Nesse diapasão, quinze seria o número adequado de vereadores para o Município de Santana do Livramento, e, não, dezessete, conforme prescreve a norma atacada.

Em ocasiões passadas, este Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de apreciar situações semelhantes e decidir pela inconstitucionalidade da lei municipal que vai de encontro aos limites numéricos instituídos do inciso IV do artigo 29 da Constituição Federal:

> *Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.* ***FIXAÇÃO DE NÚMERO DE VEREADORES NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, SEM OBSERVÂNCIA ÀS DETERMINAÇÕES CONSTANTES NO ARTIGO 29, IV, "A", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 57 DA LEI***

[2]Disponível em < https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf>. Acesso em 19/07/2021, às 16h44min.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PODER JUDICIÁRIO
RS

@ (PROCESSO ELETRÔNICO)
GS
Nº 70085009546 (Nº CNJ: 0014507-24.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

> ***ORGÂNICA MUNICIPAL.*** *Há inconstitucionalidade no artigo 57 da Lei Orgânica Municipal ao estipular* ***número de vereadores superior ao fixado pelas diretrizes traçadas pelo artigo 29, IV, "a", da Constituição Federal por ofensa a este dispositivo constitucional, conjugado com o artigo 8º da Constituição Estadual.*** *AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70028707800, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em: 22-06-2009) (Grifei).

> *Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.* ***MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (ART. 19, § 1º).*** *CÂMARA MUNICIPAL. FIXAÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES. CRITÉRIO DA* ***PROPORCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO DO ART. 29, IV, A, DA CF,*** *E RESOLUÇÃO Nº 1.442/04 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, COM OS CRITÉRIOS DEFINIDOS PELO STF NO RE 197.917-8-SP.* ***MUNICÍPIO SITUADO EM FAIXA POPULACIONAL QUE DETERMINA NÚMERO SIGNIFICATIVAMENTE INFERIOR A 21 VEREADORES, PREVISTO NA LOM. OFENSAS AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA ECONOMICIDADE E DA RAZOABILIDADE.*** *PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 37),* ***REPRODUZIDOS NA CARTA ESTADUAL (ART. 19), DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELO PODER PÚBLICO, EM TODAS AS ESFERAS DA ADMINISTRAÇÃO.*** *AÇÃO PROCEDENTE.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70008511891, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em: 13-09-2004) (Grifei).

Outro não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

> *Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Art. 16 da Constituição do Estado do Paraná. Fixação,*

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

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

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA ***MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ARTIGO 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITMÉTICO RÍGIDO.*** *INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A POPULAÇÃO E O NÚMERO DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE, INCIDENTER TANTUM, DA NORMA MUNICIPAL. EFEITOS PARA O FUTURO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. 1. O artigo 29, inciso IV da Constituição Federal, exige que o número de Vereadores seja proporcional à população dos Municípios, observados os limites mínimos e máximos fixados pelas alíneas a, b e c. 2. Deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF, artigo 29) é tornar sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade.* ***3. Situação real e contemporânea em que Municípios menos populosos têm mais Vereadores do que outros com um número de habitantes várias vezes maior. 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 Assembléias Legislativas (CF, artigos 27 e 45, § 1º). 7. Inconstitucionalidade, incidenter tantun, da lei local que fixou em 11 (onze) o número de Vereadores, dado que sua população de pouco mais de 2600 habitantes somente comporta 09 representantes. 8. Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos ex tunc, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos pro futuro à declaração incidental de inconstitucionalidade. Recurso extraordinário conhecido e em parte provido.

(RE 197917, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2002, DJ 07-05-2004 PP-00036 EMENT VOL-02150-03 PP-00368) (Grifei).

A redação anterior à Emenda nº 38/2011 previa que o número de vereadores seria proporcional à população[3], em total consonância com o que prevê o ordenamento constitucional.

Contudo, a alteração legislativa empreendida introduziu um número fixo de edis, o que não privilegia os princípios da economicidade e da razoabilidade, pois prevê um número de vereadores superior ao necessário para atender às demandas dos habitantes dessa municipalidade.

Os referidos princípios violados estão insculpidos no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual:

> *Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da* ***razoabilidade,*** *da* ***economicidade****, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 79, de 23/07/20)*
> *(...)*

Mais uma vez, aponto que a norma constitucional colacionada se aplica aos municípios em decorrência do que dispõe o artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, já transcrito neste voto.

Os argumentos esgrimidos no sentido de deslegitimar a estimativa apresentada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não são suficientes para afastar a inconstitucionalidade da norma.

---

[3] *Art. 64 - A Câmara de Vereadores compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional.*
§ Único - O número de Vereadores será proporcional à população do Município.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PODER JUDICIÁRIO
RS

@ (PROCESSO ELETRÔNICO)
GS
Nº 70085009546 (Nº CNJ: 0014507-24.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

O IBGE é entidade da Administração Pública Federal, sendo o principal provedor de dados e informações do Brasil. Por outro lado, a Câmara de Vereadores e o Município de Santana do Livramento se limitaram a objetar, de forma genérica, a estimativa populacional feita pelo IBGE, sem apresentar estudo com resultados idôneos que pudesse contraditar os números oficiais.

Inclusive, o Município de Santana do Livramento, à fl. 350, informou que "(...) *inexistem registros de medidas administrativas ou judiciais no sentido da impugnação da estimativa populacional que apontou redução da população local em relação ao último Censo Demográfico realizado pelo IBGE*".

Ante todo o exposto, com espeque na estimativa populacional mais recente do IBGE, concluo pela inconstitucionalidade material do parágrafo único do artigo 64 da Lei Orgânica do Município de Santana do Livramento, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 38, de 03 de outubro de 2011, em razão da discrepância entre o número de vereadores estipulado na norma e os limites estabelecidos pelo artigo 29, inciso IV, alínea "d", da Constituição Federal. Por esses mesmos motivos, concluo que a regra atacada também viola os princípios da razoabilidade e da economicidade, constantes do artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual, com aplicação direcionada ao ente municipal em decorrência do disposto no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

No que toca ao controle concentrado de constitucionalidade, as decisões, via de regra, possuem efeitos retroativos. Por conseguinte, ante o reconhecimento da inconstitucionalidade, a norma objeto da ação será considerada nula e retirada do ordenamento jurídico, como se nunca tivesse existido.

Entretanto, o artigo 27 da Lei Federal nº 9.868/1999 possibilita que a decisão declaratória de inconstitucionalidade possua

apenas efeitos prospectivos a partir de termo inicial fixado pelo órgão julgador.

> *Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.*

Cuida-se de possibilidade amplamente aceita pela doutrina e pela jurisprudência nacional. Como consequência, preservar-se-iam os efeitos produzidos pela lei até determinado ponto.

No caso em análise, o último pleito eleitoral foi realizado em 2020, e a legislatura se iniciou neste ano de 2021, com fim no ano de 2024.

No contexto apresentado, com o intuito de resguardar a segurança jurídica nos sistemas eleitoral e legislativo do Município, entendo adequada a excepcional atribuição de efeitos *ex nunc*, para que a declaração de inconstitucionalidade produza somente efeitos futuros a partir das próximas eleições municipais, em 2024, sem afetar a atual legislatura (2021/2024).

Por tais fundamentos, **JULGO PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade material do parágrafo único do artigo 64 da Lei Orgânica do Município de Santana do Livramento, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 38, de 03 de outubro de 2011, por violar o artigo 29, inciso IV, alínea "d", da Constituição Federal, e o artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual c/c o artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

Defiro o pedido de **modulação** dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que não incida na legislatura 2021/2024.

DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA

Peço vista para melhor análise.

SESSÃO DE 20.08.2021 ATÉ 27.08.2021:

DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES - PRESIDENTE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70085009546: "Após o voto do Relator, julgando procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade material do parágrafo único do art. 64 da Lei Orgânica do Município de Santana do Livramento, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 38, de 03-10-11, com modulação de efeitos, pediu vista o Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa. Os Desembargadores Voltaire de Lima Moraes, Presidente, Marcelo Bandeira Pereira, João Batista Marques Tovo, Eduardo Uhlein e Jorge Luis Dall'Agnol aguardam a vista. Os demais acompanharam o Relator".

VOTO DE VISTA

DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA

Pedi vista dos autos para melhor reflexão sobre a temática envolvendo o número de habitantes e o número de eleitores, conceitos que nem sempre se identificam.

Examinada a questão, penso ser correta a interpretação literal proposta pelo Eminente Relator, em face da reiterada alusão nas alíneas do inc. IV, art. 29, CF/88, a "habitantes" e não eleitores.

Com o que, estou acompanhando o Eminente Relator, inclusive quanto à oportuna modulação da eficácia decisória.

SESSÃO DE 08.10.2021 ATÉ 15.10.2021:

DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES - PRESIDENTE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70085009546: "Em continuação de julgamento, apresentou voto-vista o Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa, acompanhando o Relator. Após, votaram os Desembargadores Marcelo Bandeira Pereira, Jorge Luís Dall'Agnol, João Batista Marques Tovo e Voltaire de Lima Moraes, Presidente, também acompanhando o Relator. Foi suspenso o julgamento para ser oportunamente colhido o voto do Desembargador Eduardo Uhlein."

VOTO

DES. EDUARDO UHLEIN

Eminente Presidente!

Peço vênia para aderir por inteiro à fundamentação do douto voto do eminente Relator, Des. Guinther Spode, e assim julgar procedente a presente ação direta, nos termos e com a modulação de efeitos propugnada por Sua Excelência.

É como voto.

EM SESSÃO DE 05.11.2021 ATÉ 12.11.2021:

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PODER JUDICIÁRIO
RS

@ (PROCESSO ELETRÔNICO)
GS
Nº 70085009546 (Nº CNJ: 0014507-24.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085009546: "EM CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO, VOTOU O DESEMBARGADOR EDUARDO UHLEIN, ACOMPANHANDO O RELATOR. RESULTOU ASSIM A DECISÃO: POR UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 64 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO, COM REDAÇÃO DADA PELA EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 38, DE 03-10-11, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS".

confere original eletrônico
www.tjrs.jus.br

Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III.

Signatário: GUINTHER SPODE
Nº de Série do certificado: 01088718
Data e hora da assinatura: 24/11/2021 19:07:20

Signatário: Marcelo Bandeira Pereira
Data e hora da assinatura: 26/11/2021 16:58:37

Signatário: Ícaro Carvalho de Bem Osório
Data e hora da assinatura: 30/11/2021 17:43:17

Signatário: Jorge Luís Dall'Agnol
Data e hora da assinatura: 28/11/2021 20:28:43

Signatário: Eduardo Uhlein
Data e hora da assinatura: 25/11/2021 15:44:23

Signatário: Arminio José Abreu Lima da Rosa
Data e hora da assinatura: 24/11/2021 19:40:37

Signatário: Liselena Schifino Robles Ribeiro
Data e hora da assinatura: 25/11/2021 15:02:58

Signatário: VOLTAIRE DE LIMA MORAES
Nº de Série do certificado: 01D85300C6099286
Data e hora da assinatura: 15/12/2021 20:10:05

Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador: