

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 336, DE 2009

Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais.

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. José Carlos Aleluia)

I- RELATÓRIO

Trata-se da Proposta de Emenda Constitucional nº 336 de 2009, que "altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 da constituição federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais".



A presente proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados como PEC nº 333, de 2004. O texto adotado na Câmara contemplava dois dispositivos: um sobre o aumento do número de vereadores, e outro que fixa novos limites de despesas para as Câmaras Municipais.

No Senado Federal a matéria foi desmembrada, sendo apreciada apenas a parte sobre o aumento do número de vereadores, sem a redução dos gastos. A parte aprovada pelo Senado foi enviada à Câmara dos Deputados para eventual promulgação.

A Mesa da Câmara não promulgou a PEC por entender que a norma foi enunciada com a conjunção de dois dispositivos legais, ou seja, a Casa aprovou o aumento do número de vereadores condicionada à redução das despesas com o legislativo municipal. Diante disso, a Mesa Diretora determinou uma nova tramitação para a matéria em questão.

A matéria foi recebida na Câmara e tramita como PEC nº 336/2009. Posteriormente à sua aprovação foi encaminhada pelo Senado Federal a parte referente à redução de gastos, com alterações em seu texto, e que passou a tramitar como PEC nº 379, de 2009, sendo apensada à PEC nº 336/2009.

Na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania foi designado relator o Dep. Arnaldo Faria de Sá. O relator apresentou parecer para concluir pela admissibilidade e constitucionalidade e boa técnica legislativa das Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 336 e 379/2009.

É o relatório.

II- VOTO

A proposta de emenda constitucional nº 336, de 2009, do Senado Federal, visa fixar novos limites máximo de vereadores para composição das Câmaras Municipais, proporcional à população dos municípios.

No entanto, o art. 2º da PEC nº 336, de 2009, dispõe que:

“Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do processo eleitoral de 2008.”

Cabe ressaltar, que o Tribunal Superior Eleitoral, respondendo a Consulta nº 1.421/2007 (Resolução nº 22.556/2007), assentou entendimento de que **um eventual aumento do número de vagas nas Câmaras Municipais apenas teria efeito para a legislatura que se inicia em 2009 se aprovado até o prazo final de realização das convenções partidárias**. Dessa forma, a aprovação de uma emenda constitucional que tem como objetivo o aumento do número de vereadores após realizadas as eleições, com os respectivos eleitos já devidamente diplomados, é inócua e apenas concorrerá para criar incerteza e falsas expectativas.

Diga-se de passagem que a posição do TSE é até leniente no trato da questão. Em 2006, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.685, o STF afirmou – em decisão unânime – que



a PEC da Verticalização (Emenda Constitucional nº 52, de 2006) não seria aplicável às eleições daquele ano. Ainda de acordo com o STF, a garantia constitucional segundo a qual a lei que alterar o processo eleitoral não se aplica à eleição que ocorra até um ano da data da sua vigência (art. 16 da Constituição), estende-se a alterações introduzidas no ordenamento jurídico por via de emenda constitucional. Se a definição do número de vereadores for interpretada como parte integrante do processo eleitoral, então sua alteração só poderia ter vigência para o processo eleitoral de 2008 se aprovada até o início de outubro de 2007.

Todavia, o TSE tem entendido que a definição do número de vereadores não integra o processo eleitoral (RMS 2.062-RS, Rel. Min. Marco Aurélio), mas reconhece que a sua alteração no curso das eleições produz consequências indesejáveis. É questionável, entretanto, se o Tribunal teria autoridade para estabelecer, ao seu alvedrio, uma data limite para a alteração do número de vereadores (como supostamente fez ao apontar o início do processo eleitoral, entendido como o prazo para a realização das convenções partidárias como tal data limite).

Observe-se, entretanto, que há regra constitucional expressa sobre a matéria. O art. 45, § 1º da Constituição estabelece que “o número total de deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários no ano anterior à eleição (...)”.

Conforme lição do professor José Afonso da Silva, em sua obra “Comentário Contextual à Constituição”, 4ª. Edição, pág. 389: “**SISTEMA PROPORCIONAL**. A Constituição acolheu o sistema proporcional para a eleição de deputados federais (art.45) – o que significa adoção de um



princípio que se estende às eleições para as Assembléias Legislativas dos Estados e para as Câmaras Municipais.”

Em outras palavras, o número de deputados federais não pode ser alterado no ano da eleição. O art. 27 da Constituição, por sua vez, estabelece que o número de deputados estaduais **dependerá do número de deputados federais** reservado ao Estado ou ao Distrito Federal na Câmara dos Deputados, razão pela qual a regra do art. 45, § 1º lhe é forçosamente extensível. Por sua vez, o art. 29 estabelece que a lei orgânica municipal **atenderá os princípios estabelecidos na Constituição Federal**. No caso do Poder Legislativo municipal, **impõe-se a observância do sistema eleitoral** definido para a eleição dos deputados federais, estaduais e distritais (modelo proporcional).

Assim, ainda que prevaleça a interpretação segundo a qual o a definição do número de vereadores não integra o processo eleitoral e não se sujeita ao princípio da anterioridade (art. 16), **não há dúvida de que o disposto no art. 45, § 1º deve orientar as eleições legislativas municipais**. Em outras palavras, o número de vagas disputadas na eleição proporcional não pode ser alterado no ano da eleição, ou com intuito de retroagir interferindo no processo eleitoral que foi encerrado.

Ademais, igualmente grave é o precedente que se abre com a reivindicação de uma alteração do número de vereadores depois de apurados os votos. Imagine o poder que será conferido a uma eventual maioria parlamentar, dotada de número suficiente para alterar a Constituição. Por uma reforma constitucional ela saberá exatamente quais candidatos serão beneficiados com a decisão de alterar o número de vereadores, às vezes interferindo até mesmo na formação da maioria nas



Câmaras. Esse tipo de casuísmo é intolerável num Estado democrático de direito.

Note-se que o eminente Ministro Gilmar Mendes, quando do julgamento do RMS 341-AgR/RS, em que se questionou a legitimidade constitucional da Resolução TSE nº 21.702/2004, esboçou a mesma preocupação:

(...) Na verdade, o sistema já estava devidamente fixado e sabíamos que essas questões iriam se arrastar, com sérias consequências.

Ninguém quer imaginar, por exemplo, o quadro levantado, relativo à eliminação de um ou dois vereadores de uma câmara de vereadores, e saber como isso afeta o próprio processo legislativo já exercido.

.....
(...) Diante, então, da jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal, teríamos um tumulto em pouco mais de 5 mil municípios.

.....
Daí o Tribunal ter optado, de forma bastante responsável, por não permitir que houvesse a chamada repercussão retroativa e que o novo modelo só se aplicasse à legislatura futura - o que também foi uma novidade, utilizada em sede de controle incidental. (...)." (grifei)

Nesse sentido, a aprovação de uma emenda constitucional com efeito retroativo que aumenta substancialmente o número de vereadores é por demais perigosa, tendo em vista que o processo eleitoral



se inicia com as convenções partidárias e a apresentação das candidaturas e termina com o ato de diplomação. Isso significa dizer que as convenções foram realizadas com fundamento no ordenamento jurídico vigente, e que se aplicou, de maneira homogênea, a todos os partidos políticos e candidatos, e sem provocar qualquer desequilíbrio entre eles.

Todavia, uma alteração depois de transitado o processo eleitoral estabelece um fator de anormalidade, ocasionando desigualdade de participação das agremiações partidárias e respectivos candidatos no processo eleitoral. Mudar a composição das casas legislativas por um ato legislativo é um golpe a soberania popular que já elegeu seus legítimos representantes.

Salienta FÁVILA RIBEIRO (“Pressupostos Constitucionais do Direito Eleitoral”, p. 93, 1990, Fabris Editor): *“As instituições representativas não podem ficar expostas a flutuações nos seus disciplinamentos, dentre os quais sobrelevam os eleitorais, a que não fiquem ao sabor de dirigismo normativo das forças dominantes de cada período, alterando-se as leis sem qualquer resguardo ético, aos impulsos de eventuais conveniências, em círculo vicioso, para impedir que as minorias de hoje tenham legítima ascensão ao poder pelo genuíno consentimento do corpo de votantes.”*

Em síntese, a permanência do respectivo artigo na Proposição viola o devido processo legislativo e cria uma situação de insegurança despropositada, em contrariedade à decisão do TSE, ao princípio da anterioridade da lei eleitoral e a ao disposto no art. 45, § 1º da Constituição, combinado com o art. 29, *caput*, da Constituição.

Por todo o exposto e com a finalidade de conferir à proposta tais aperfeiçoamentos, o presente voto em separado é pela admissibilidade

e constitucionalidade e boa técnica legislativa das Propostas de Emenda à Constituição nºs 336 e 379/2009, do Senado Federal, com a devida alteração do artigo 2º da PEC nº 336/2009, nos termos da emenda anexa.

Sala das Comissões, de julho de 2009

**Deputado José Carlos Aleluia
DEM/BA**



1B19AB2830

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 336, DE 2009

Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais.

Dê-se ao art. 2º da PEC nº 336,2009, a seguinte redação :

“Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

Sala da Comissão de julho de 2009

**José Carlos Aleluia
DEM/BA**



