



## Jurisprudência mantém repasse às Câmaras mesmo depois da EC 58/2009

Com a edição da Emenda Constitucional 58, de 23 de setembro de 2009, as forças políticas direcionaram a discussão em torno da nova configuração representativa das Câmaras Municipais, que aumentou em mais de 7 mil o número de vereadores em todo país. Todavia, em contraponto, o mesmo comando constitucional reduziu o percentual dos repasses de recursos financeiros aos Parlamentos Mirins, nos seguintes termos:

Art. 1º O [inciso IV do caput do art. 29 da Constituição Federal](#) passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 29. ....

.....

*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 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 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;

Art. 2º O art. 29-A da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 29-A. ....

- I – 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;
- II – 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;
- III – 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;
- IV – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;
- V – 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;
- VI – 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação, produzindo efeitos:

- I – o disposto no art. 1º, a partir do processo eleitoral de 2008; e
- II – o disposto no art. 2º, a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da promulgação desta Emenda.

Em face da medida cautelar expedida pela ministra Carmen Lúcia, na ADI-4307-DF, foram sustados os efeitos do inciso I do artigo 3º do mencionado versículo constitucional, que posteriormente foi referendada pelo Plenário do STF, implicando reconhecer, destarte, que a nova regra do aumento do número de vereadores passa a valer somente a partir de 2012.

Não obstante, se afigura bastante controvertido e anuviado o termo *a quo* da vigência dos novos percentuais relacionados aos repasses do Executivo ao Legislativo Municipal, fixados no artigo 2º e



respectivos incisos da norma constitucional em comento. A partir de uma visão puramente formal e dogmática, o analista chegará à inexorável conclusão que os novos percentuais passam a vigorar a partir do fluente exercício 2010, segundo a dicção do artigo 3º, inciso II, *verbis*:

*Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação, produzindo efeitos:*

.....

*II – o disposto no art. 2º, a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da promulgação desta Emenda.*

Com a devida vênia aos que comungam de tal entendimento, contudo ousou abrir dissidência para considerar que os novos percentuais somente terão validade a partir do exercício de 2011, pelas razões a seguir aduzidas.

O procurador Regional de República, Alexandre Camanho de Assis, em palestra proferida no Supremo Tribunal Federal, intitulada *Renascimento da natureza como valor cultural e jurídico*, ao concluí-la lançou aos cultores do direito a seguinte reflexão:

*(...) Quando eu entrei no Supremo Tribunal Federal ainda era outra Constituição, meu Deus! O mandado de segurança era assim: a lei diz que pode, então é um direito líquido e certo. Não tem lei, denega-se o mandado de segurança.*

*Chegou a Constituição de 88 e nós começamos a nos questionar sobre tudo o que está na lei, independentemente de ela estar formalizada. Já perceberam que nós vivemos numa época em que não basta estar na lei. A lei precisa ser constitucional; a constituição precisa ser justa e a justiça precisa ser satisfatória. E nós ingressamos num círculo sem fim e fazemos uma série de considerações. Nós não somos mais o que éramos há vinte anos atrás. Vinte anos separam. Vinte anos! Eu sou testemunha disso.*

*Quando eu trabalhava nesta Casa nós éramos dogmáticos. E agora nós somos hermeneutas. Reparem só: hoje em dia todo mundo precisa saber hermenêutica para entender as coisas. Você não pode se fixar na letra fria da lei, porque ela pode ser ilegítima, ela pode ser velha, ser arcaica, ela pode ser autoritária, obtusa, enfim ela pode ser tudo aquilo que o Estado é. Nós só aceitamos a lei se ela vier enfeitada de uma série de outros valores que nós achamos que são importantes, e que estão até a essa altura para além do direito. Somos hermeneutas.*

Faço esta breve inserção para fixar o balizamento da análise que promovo, sobremodo de cunho teleológico com vista a alcançar os fins aos quais a norma constitucional em apreço se dirige, para, assim, determinar o alcance de sua aplicação.

Decerto que o princípio *tempus regit actum* exige do analista arguto que proceda a subsunção dos fatos à lei do tempo em se verificaram. Sob este prisma, tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto a Lei Orçamentária Anual, que fixaram o percentual dos repasses ao Legislativo Municipal para o exercício de 2010, foram editadas na plena vigência do regramento constitucional anterior à Emenda 58/2009, portanto, com base na Emenda 25/2000, que assim preconizava, *verbis*:



Art. 2º – A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 29-A:

"Art. 29-A – O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no parágrafo 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:"

"I – oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;"

"II – sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;"

"III – seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;"

"IV – cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes."

No caso específico dos municípios de pequeno porte, que constitui a maioria da municipalidade brasileira, o percentual fixado nas leis orçamentárias (LDO e LOA) para vigor no exercício de 2010 não pode extrapolar o percentual de 8% das receitas tributárias e de transferências.

A controvérsia que se instaura entre os que defendem a imediata aplicação do percentual previsto na EC 58/2009 (7%) e os defensores da EC 25/2000 (8%), exige que a *quaestio* seja submetida ao crivo dos postulados do direito intertemporal, que se revela como corolário lógico do princípio da segurança jurídica.

Ora, se por outorga expressa do Texto Fundamental então vigente (EC 25/2000) o legislador municipal fixara na LDO e na LOA o percentual do repasse no limite máximo de 8% para vigor em 2010, esse ditame deve ser respeitado mesmo na superveniência de outro regramento, visto que a vigência da lei não temporária (aqui em seu sentido amplo) não se vincula a determinado período, mas sim o seu objeto. Nesse sentido, sempre que os fatos forem discutidos (percentuais fixados) em relação a 2010, incidirá *in casu* o comando da EC 25/2000, e não o da atual EC 58/2009.

Não se pode confundir o tempo em que os fatos ocorreram (edição da LDO e da LOA), conforme a hipótese abstrata contida na EC 25/2000, com o seu tempo de vigência. Aliás, ressalte-se, é disso que cuida o regime ordinário das leis, conforme consagrado nos arts. 2º, § 2º, e 6º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil, *verbis*:

Art. 2º – Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º – .....

§ 2º – A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou específicas a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. (grifei).

Art. 6º – A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º – Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. (grifei).

De sua parte, a própria *Magna Legis* alça em relevo o instituto do ato jurídico perfeito, de acordo com o



estatuído no art. 5º, inciso XXXVI, *in verbis*:

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

.....

*XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.*

De outro tanto, na hipótese de conferir efeito imediato aos novos percentuais introduzidos pela EC 58/2009, implicaria incorrer em inescusável ofensa à tradição do ordenamento jurídico pátrio, que, salvo casos pontuais em matéria estritamente penal, não tolera a retroatividade da lei.

Registre-se, por derradeiro, embora ainda de forma tímida, que a jurisprudência sinaliza pela manutenção dos percentuais gizados antes da entrada em vigor da EC 50/2009, como, por exemplo, a seguinte decisão liminar proferida pelo Juiz de Direito Robson Celeste Candelorio, nos autos do Mandado de Segurança nº 017.10.000361-0, impetrado pela Câmara Municipal de Nova Andradina-MS, tendo como autoridade coatora o Prefeito Municipal, nos seguintes termos, *verbis*:

*(...) Na verdade, somente o inciso I do artigo 3º da EC 58/2009 foi objeto da referida ADIN, o qual tratava da vigência do art. 1º da Emenda Constitucional em questão, que se referia ao número máximo de vereadores que comporiam as Câmaras Municipais, ao passo que a questão jurídica versada na presente ação mandamental diz respeito repasse duodecimal devido às Câmaras Municipais, matéria tratada no artigo 2º da EC 58/2009, cuja vigência foi regulada pelo inciso II do artigo 3º da referida Emenda Constitucional.*

Todavia, analisando-se a questão ora posta sob o crivo do Poder Judiciário verifica-se que a norma constitucional que reduziu de 8% para 7% o repasse duodecimal devido às Câmaras Municipais passou a vigorar apenas a partir do dia 01 de janeiro de 2010, conforme dispõe o artigo 3º, inciso II, da EC 58/2009.

Ora, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária do Município de Nova Andradina foram promulgadas e entraram em vigor no ano de 2009, estando, portanto, em absoluta consonância com o Texto Constitucional então vigente, eis que contemplavam repasse duodecimal de 8%, conforme o limite estabelecido na vigente redação da Constituição Federal.

Com efeito, dispõe o artigo 18 da Lei Municipal 823 de 21 de julho de 2009 que "O Poder Legislativo terá, para atender às despesas correntes e de capital em 2010, dotações fixadas na lei orçamentária, observados os limites referidos no artigo 29 da Constituição Federal, na alínea "a" do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, e no parágrafo 2º do artigo 20 desta Lei".



Parece-me, numa análise de cognição não exauriente, típica dos provimentos liminares, que não pode a Emenda Constitucional que só entrou em vigor em 2010 retroagir para invalidar a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária promulgadas em 2009, razão pela qual, conseqüentemente, não poderia o Prefeito Municipal comunicar a Câmara Municipal que não cumpriria a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária aprovadas no ano de 2009 em razão da necessidade de observância da Emenda Constitucional que entrou em vigor a partir do ano de 2010.

Assim, em obediência ao Comando Constitucional, a redução do repasse duodecimal devido às Câmaras Municipais deve ocorrer a partir do ano de 2010 por meio das leis orçamentárias que forem elaboradas e aprovadas sob sua égide, sob pena de ofensa ao sistema constitucional vigente.

Vale consignar que o Poder Constituinte Reformador "é derivado, subordinado e condicionado. É derivado porque retira sua força de Poder Constituinte originário; subordinado porque se encontra limitado pelas normas expressas e implícitas do texto constitucional, às quais não poderá contrariar, sob pena de inconstitucionalidade; e, por fim, condicionado porque seu exercício deve seguir as regras previamente estabelecidas no texto da Constituição Federal"(LOPES, Maurício Ribeiro. Poder Constituinte Reformador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. P.134).

*Registre-se, por fim, que mesmo o caráter meramente autorizativo da Lei Orçamentária (para aqueles que assim entendem, pois uma grande polêmica se instaurou nos últimos anos no Brasil acerca do caráter meramente autorizativo ou efetivamente impositivo do orçamento público) não vulnera a argumentação acima expendida. Quanto ao periculum in mora, resta evidenciado na necessidade que tem a impetrante de ter a sua disposição o valor integral do repasse duodecimal previsto na Lei Orçamentária a fim de fazer frentes às despesas correntes, sendo certo que a inopinada redução no repasse duodecimal poderá comprometer a liquidação das despesas correntes da Câmara Municipal impetrada, consideradas obrigatórias ex vi do disposto no artigo 17 da Lei Complementar 101/2000, segundo o qual considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

*Posto isso, defiro a liminar pleiteada para o fim de determinar à autoridade impetrada que, em relação ao exercício de 2010, efetue o repasse duodecimal devido à Câmara Municipal de Nova Andradina-MS conforme disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária do Município de Nova Andradina-MS, respeitando-se o limite de 8% estabelecido no artigo 29 da Constituição Federal, com a redação vigente antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional 58/2009.*

Em suma, de acordo com o aparato jurídico estatal vigente, sobretudo, os postulados do direito intertemporal e do regime ordinário das leis, relativos à irretroatividade da lei e à garantia da intangibilidade do ato jurídico perfeito, os novos percentuais dos repasses ao Legislativo Municipal, introduzidos pela EC 58/2009, serão aqueles previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, editadas em 2010 para vigor em 2011.

#### **Date Created**

14/02/2010