

Ações civis públicas para redução do número de vereadores

Manolo del Olmo*

INTRODUÇÃO

O Ministério Público Estadual - MPE tem ajuizado ações civis públicas em várias comarcas catarinenses, a exemplo do que já foi feito noutros estados da Federação, alegando que a fixação do número de vereadores nas Leis Orgânicas Municipais está além do previsto na Constituição Federal. Nos pleitos o MPE tem requerido a antecipação da tutela para reconhecer a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Orgânica e o reconhecimento de que há excesso de vereadores na Câmara Municipal, pedindo, inclusive, que haja o afastamento dos ocupantes das vagas excedentes e o depósito judicial de seus vencimentos até ulterior julgamento.

1. A Proporcionalidade do Art. 29 da CF/88

Toda argumentação do MPE e toda a conseqüente confusão gerada na mídia por conta das inúmeras ações civis públicas intentadas em dezenas de Municípios catarinenses, se baseia unicamente na interpretação do termo "proporcional", que consta do inciso IV do art. 29 da CF/88.

Alega o MP que o termo "proporcional" só pode significar uma "igualdade entre razões", fazendo afirmação de que o termo é empregado no sentido matemático ou aritmético (proporcionalidade matemática).

O termo "proporcional" é utilizado no inciso IV do art. 29 da CF/88 como qualificador do critério a ser adotado para a fixação de número de vereadores. Logo após, o inciso IV é desdobrado em três alíneas, sendo que a proporcionalidade deverá ser obedecida em cada uma delas, pois a mesma está nominada no caput, de onde descendem os três incisos mencionados.

Pois bem, adotando-se a chamada proporcionalidade aritmética que defende o MPE, chegaremos a indelével conclusão que, no que tange a alínea "a", deverá ser acrescido um novo vereador a cada 76.923 habitantes e, no que tange a alínea "b", deverá ser acrescido um novo vereador a cada 444.444 habitantes. Quanto à alínea "c", não há limite máximo de população para se fazer a complexa operação matemática que propõe o MPE, logo, sua argumentação de proporcionalidade matemática nem funcionaria para os Municípios com mais de 5 milhões de habitantes.

A tabela a seguir expõe o dito acima:

Alínea do inciso IV do Art. 29 CF/88

Número de Vereadores

População

Proporcionalidade

Mais um vereador a cada:

Mínimo

Máximo

Mínimo

Máximo

a

9

21

Não há

1.000.000

76.923

b

33

41

1.000.001

5.000.000

444.444

c

42

55

5.000.0001

Não há

Impossível o cálculo

Se a proporcionalidade aventada é tida no sentido aritmético, então, quantos vereadores deveremos ter num Município de 6 milhões de habitantes? Sabemos que deverá ser um mínimo de 42 e um máximo de 55, no entanto, qual o número exato segundo o critério da proporcionalidade matemática que defende o MPE?

Nas ações civis públicas intentadas contra os vereadores supostamente excedentes e contra as Câmaras, o MPE defendeu-se previamente deste argumento, dizendo que há proporcionalidade entre os limites criados pelas alíneas do inciso IV, ou seja, há "uma proporcionalidade" para a alínea "a" e outra para a alínea "b" (não comenta a alínea "c"). No entanto, a disposição do inciso e das alíneas não socorre tal argumento, pois o termo "proporcionalidade" está no corpo do inciso IV aplicando-se às alíneas, de forma que a mesma proporcionalidade que se aplica à alínea "a" deverá se aplicar às demais. Se quisesse o constituinte originário construir proporcionalidades diferentes para as alíneas do inciso IV, então o teria feito, quem sabe da seguinte forma:

Art. 29.....

IV – número de vereadores observados os seguintes limites:

a)mínimo de nove e máximo de vinte e um, fixados proporcionalmente à população, nos municípios de até um milhão de habitantes;

b)mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um, fixados proporcionalmente à população, 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, fixados proporcionalmente à população, nos municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

Tivesse havido a disposição que acima se observa e poderíamos dizer que há proporcionalidades (matemáticas) distintas para as alíneas do inciso IV do art. 29, porém, com a construção legislativa que temos, com o termo "proporcional" no corpo do inciso, dirigindo-se às três alíneas, de modo algum podemos falar em proporcionalidade diversa; o que se aplica a uma alínea deverá se aplicar às outras e, como isto é matematicamente impossível, só nos resta a conclusão de que a proporcionalidade firmada no inciso IV do art. 29 não é aritmética.

Como a proporcionalidade populacional em questão varia conforme o dispositivo que se tenha por base, temos de admitir que tal proporcionalidade não é absoluta e sim relativa. Isto posto, tal proporcionalidade não é aritmética, pois se assim fosse deveria ser exata e absoluta. É, em verdade, *sui generis*. A proporcionalidade mencionada nada mais é do que um critério tomado pelo constituinte originário para limitar a fixação do número de vereadores que viria a ser objeto de delegação às esferas estadual e municipal. Segundo jurisprudência dominante, Câmara pode fixar o número de vereadores segundo critérios locais (1).

O MPE tem alegado que seria equivocado que dois municípios com o mesmo número de habitantes tivessem representatividade diferente, ou seja, um com mais vereadores do que o outro. Ora, foi justamente esta possibilidade que a Constituição, no art. 29, IV, deixou aos legisladores municipais, e não sem motivo.

Comparemos dois municípios com o mesmo número de habitantes, 15 mil. O primeiro deles em Santa Catarina, com 300 Km² de território e quase todos os habitantes residentes no único centro urbano do município (área urbana contínua). O segundo município no Pará, com 3.000 Km² de território e uma população residindo em 5 distritos diferentes (área urbana descontínua). Alguém há de negar que o segundo município precisa de maior número de representantes que o primeiro? No primeiro caso os habitantes têm uma identidade quanto às necessidades coletivas, identidade esta gerada pela contigüidade de seus domicílios. No segundo caso, o mesmo número de habitantes ocupa uma área dez vezes maior, com problemas distintos, separados pela distância, pelas necessidades distintas e, conseqüentemente, pelas idéias.

Outro motivo que justifica que dois municípios do mesmo tamanho tenham número de vereadores diferentes é a pluralidade partidária de cada um. Se um município tem uma história político-partidária polarizada em apenas dois partidos políticos, logicamente não precisará do mesmo número de vereadores que outro município, com o mesmo número de habitantes, onde cinco ou seis partidos se revezam no poder. Se tivéssemos o mesmo número de representantes para realidades políticas diferentes, estaríamos restringindo, no segundo caso, o acesso de idéias político-partidárias ao exercício do poder.

Seja por que motivo for, o fato é que a realidade local deve ser levada em conta no momento de se definir o número de vereadores, atendidos os limites no inciso IV do art. 29 da CF/88 e ainda a razoabilidade (2).

É evidente que o constituinte não investigou o sentido literal da palavra "proporcional", pois se o tivesse investigado e tivesse percebido que isto implicaria em definir, de plano, o número de vereadores, impedindo o legislador estadual e municipal desta tarefa, sem dúvida deixaria mais explícita sua intenção (3).

Se entendermos que a proporcionalidade é matemática e de que não pode o legislador estadual ou municipal regular tal tema, então deveremos admitir que a tarefa deste legislador é de mero fantoche. O MPE não pode negar que entende que os legisladores estadual e municipal, na questão da fixação do número de vereadores, são meros copistas de uma suposta proporcionalidade matemática constitucional.

Ora, se o constituinte originário quisesse fixar o número de vereadores em vez de deixar tal tarefa ao legislador estadual e municipal, o teria feito, quem sabe da seguinte forma:

Art. 29.....

IV – número de vereadores observados os seguintes limites:

a)um vereador para cada setenta e cinco mil habitantes, observado o mínimo de nove e máximo de vinte e um, nos municípios de até um milhão de habitantes;

b)um vereador para quatrocentos e cinqüenta mil habitantes, observado o 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)(...)

Com que objetivo o constituinte originário iria definir o número de vereadores segundo faixas populacionais e, após, em vez de deixar clara tal opção no texto da Constituição, iria atribuir a sua transcrição nas cartas estaduais aos legisladores estaduais e municipais? Se tivesse agido assim o constituinte, então teríamos de admitir uma exceção em nosso federalismo, onde o poder de legislar do constituinte estadual e municipal (4) estaria condicionado a uma única opção, já adotada pelo constituinte federal.

É evidente que o constituinte estadual e municipal tem de se ater às normas e princípios da Carta Magna, no entanto, se uma faculdade lhe foi atribuída – fixar o número de vereadores – certamente que há, neste poder-dever, um conteúdo de discricionariedade política, sob pena de se anular por completo a manifestação de vontade do legislador e daqueles que o elegeram. Se não pudesse haver variação no número de vereadores segundo as faixas populacionais, então teria sido mais prático o constituinte originário fixar, desde logo, tais números (5).

Com que fim a Mesa da Assembléia Legislativa iria propor, no texto da Constituição Estadual, o dispositivo que regula a fixação do número de vereadores? Com que fim o projeto seria enviado às comissões legislativas para pareceres? Com que fim seria o mesmo votado em plenário, ou, de outro tanto, com que fim os deputados ofereceriam emendas e seria a matéria discutida? Nada disso serviria, pois, segundo o MPE, o número de vereadores já está definido e a Constituição Estadual deve apenas "explicar melhor aquilo que o constituinte originário deixou faltando", com o perdão da ironia.

A mencionada proporcionalidade aritmética não encontra eco na jurisprudência pátria. Ao pesquisarmos o tema para o presente artigo, encontramos 111 ocorrências. Destas, cerca de 2/3, aproximadamente, versam sobre ações populares e ações civis públicas para diminuição do número de vereadores. Não nos foi possível encontrar nem um único acórdão que defenda a limitação baseada no argumento do MPE, com exceção daqueles utilizados nas peças iniciais das ações civis públicas, que não são abundantes.

2. Respeito ao Regular Processo Eleitoral

A pretensão do MPE, não obstante o que foi dito, também ofende um processo eleitoral regular, conduzido pelo Poder Judiciário através da Justiça Eleitoral. O Código Eleitoral menciona, no art. 35, XII, que compete aos juízes ordenar o registro e cassação do registro dos candidatos aos cargos eletivos municipais e comunicá-los ao Tribunal Regional.

Ora, no julgamento que o magistrado eleitoral faz do registro dos candidatos está, evidentemente, a análise de quantidade de candidatos, pois, é evidente que se houver um número de vagas na Câmara maior do que o permitido, o Magistrado não irá registrar as candidaturas e, por conseguinte, não irá diplomar os pretensos eleitos. Quando é feito o registro das candidaturas, o número de vereadores, supõe-se, é devidamente investigado pelo Juízo e, portanto, não deveria ser matéria novamente apreciada, tomando-se por analogia o instituto da coisa julgada.

Sabe-se que o julgamento feito pelo Juiz Eleitoral no momento do registro não se faz sobre controvérsia e, portanto, não poderia ser coisa julgada na real acepção do instituto, entretanto, tomando-se por analogia, poderíamos dizer que, a bem da segurança jurídica, aquilo que foi objeto de apreciação pelo magistrado no processo de registro de candidatura não deveria ser novamente avaliado, pois, para isto o MPE dispunha da faculdade de impugnar candidaturas (6).

3. A Boa Fé dos Vereadores

Por derradeiro, valemo-nos do argumento alçado pelo próprio MPE nas ações que tem intentado, onde, com muita propriedade, fala da boa fé dos terceiros que, de alguma forma, forem atingidos por atos nulos. A nulidade aventada é das normas que foram votadas por vereadores que não poderiam ter sido empossados.

Pois bem, ainda que admitíssemos a inconstitucionalidade da situação em que se encontram os Edis excedentes, ainda assim, estes é que seriam terceiros de boa fé a quem o Direito deveria resguardar dos efeitos deletérios de uma eventual declaração de inconstitucionalidade.

Estes Vereadores foram atraídos ao pleito eleitoral por convocação popular e partidária. Seus partidos, devidamente registrados, realizaram pleitos internos para escolha de candidatos e os escolheram segundo números devidamente aprovados pela Justiça Eleitoral. Após, estes Vereadores participaram de uma campanha que, como se sabe, não tem financiamento público.

Uma vez eleitos, foram diplomados em cerimônia dirigida pelo Poder Judiciário e, adiante, foram empossados como membros do Poder Legislativo Municipal.

Se, porventura, viesse prosperar a tese do MPE nos municípios que supostamente tem excesso de vagas na vereança, estaríamos atribuindo todo o ônus de qual o Estado foi participante e patrocinador, aos Vereadores eleitos que, a esta altura, seriam os únicos prejudicados. Desta forma, se alguma irregularidade há, o que não cremos, se algum excesso há na fixação do número de vereadores, os atuais Edis, que ora se incluem no pólo passivo das inúmeras ações civis públicas intentadas, é que são as maiores vítimas.

Os Vereadores que tem sido arrolados como réus nestas ações não são os responsáveis pela fixação do número de vereadores, não editaram a Constituição do Estado, nem a Lei Orgânica do Município, nem ato algum que tenha fixado o número de vereadores, então, o que faz pensar que não são eles os terceiros de boa fé? Evidentemente que o são!

Se a decretação de inconstitucionalidade incidental for reconhecida, o que não cremos que seja plausível, então teremos que admitir, segundo o fundamento trazido à baila pelo próprio MPE, que os terceiros de boa fé devem ser preservados dos efeitos de tal decretação. Como os Vereadores demandados não foram responsáveis pela suposta inconstitucionalidade, somente podem ter o papel de terceiros e, desta forma, se sentença houver que admita os excessos, a tal deverá resguardá-los de qualquer prejuízo, quer ao exercício de suas funções, quer aos seus vencimentos.

4. O Acordo nas Ações Cíveis Públicas

Não obstante o nobre intento do MPE – de diminuir os gastos com pessoal nos legislativos municipais – cremos que a ação articulada em todo o estado somente produzirá constrangimentos, pois dificilmente a tese do MPE, que é frágil se confrontada a uma análise mais detida, prosperará no Judiciário. Tal percepção já tem chegado ao MPE e, talvez por isso, o mesmo propôs às Câmaras Municipais, através de entidade representativa das mesmas, um acordo para extinguir as inúmeras ações que intentou.

O acordo, salvo engano, propõe que as Câmaras Municipais reduzam o número de vereadores e, em troca, os atuais vereadores, que estão sendo demandados – inclusive com pedido de afastamento e depósito de vencimentos – ficariam livres para encerrar seu mandato. A proposta tem um germe de imoralidade, pois significa que os vereadores deverão decidir uma questão de ampla relevância política municipal sob a pressão de que, dependendo do resultado, alguns de seus pares – com quem nutrem relações de companheirismo e, às vezes, de ferrenha oposição – serão beneficiados ou prejudicados. Nada mais parcial.

É no mínimo contraditório que o fiscal da lei intente, de um lado, diminuir o número de vereadores numa suposta atitude moralizadora e, noutra mão, seja o incentivador de uma prática que é contrária a moral administrativa.

Ademais, a proposta é fadada ao insucesso, pois uma vez extinta a ação pelo acordo, não tem os vereadores demandados poder para, sponte própria, reduzir o número de vereadores. Contra este argumento, alguns procuradores tem afirmado que chamariam todos os vereadores a assumir, nos autos, o compromisso de votar a favor de um resolução que diminua o número de vereadores.

Ora, primeiramente os vereadores que não são parte nos autos das ações civis não podem se comprometer a nada. Mesmo que o fizessem, não poderiam ser penalizados havendo o descumprimento, pois não poderiam sofrer as conseqüências que são requeridas ao Juízo em relação àqueles que, supostamente, são excedentes. Exemplificando, se uma Câmara tem 11 vereadores e se apenas dois são demandados, não poderiam os outros 9, descumprindo o acordo, ser penalizados pelo Juízo, pois nem sequer são litisconsortes.

Ainda que não fosse assim, o voto, mesmo daqueles que são demandados, não é uma expressão da individualidade do vereador, mas de um mandato popular. É um verdadeiro absurdo que o MPE estimule os vereadores a votarem "para salvar a própria pele". Amanhã outros casos haverá em que o MPE deverá avaliar a conduta do Edil ao votar e ficará moralmente impedido de alegar que o voto foi utilizado em benefício próprio.

Caso os acordos venham a proliferar-se nas diversas comarcas onde as ações foram propostas, situações embaraçosas poderão ocorrer. Exemplificando, releve-se o caso de uma Câmara de 11 vereadores que, unanimemente, acorda com o MPE nos autos, comprometendo-se a aprovar uma resolução para diminuir, à próxima legislatura, o número de Edis. Considere-se, ainda, que seis meses antes do pleito o regimento é modificado para instituir a votação secreta nas resoluções desta natureza e, posteriormente, um vereador propõe uma resolução que volta a fixar o número em 11 vereadores. Suponha ainda que a resolução seja aprovada por 9 a 2. O que fará o MPE? Como responsabilizará os vereadores?

5. Conclusão

Situações como está nos chamam a atenção para o fato de que as partes, nas ações civis propostas, estão lidando com interesses indisponíveis. Se o MPE decidiu ajuizar tais ações contra vereadores e Legislativos Municipais e se há procedência nos argumentos do MPE, os tais devem ser apurados pelo poder competente, o Judiciário. Somente assim se responsabilizará os que, ao arrepio da lei, procederam de forma ilegal.

Caso os argumentos do MPE sejam refutados, então que se declare isto à população que, após tomar ciência do caso pela mídia, merece saber se há ou não procedência em tais denúncias.

Notas

01. A previsão constitucional estabelece apenas parâmetros de fixação mínima e máxima do números de vereadores, competindo à Câmara Municipal adotar o número adequado a cada Município, segundo o princípio da discricionariedade. (TJSP – AC 40.767-5 – Paraguaçu Paulista – 1ª CDPúb. – Rel. Des. Carlos de Carvalho – J. 19.10.1999 – v.u.)

A Constituição Federal reservou à autonomia de cada município a fixação do número dos seus vereadores, desde que contida entre o limite mínimo e o máximo correspondente à faixa populacional respectiva. Não cabe ao poder judiciário

estabelecer o número de vereadores, mas ao poder legislativo municipal, na competência prevista da CF, art. 29, IV, adotando critérios que entenda pertinentes. (TJMG – AC 000.225.333-4/00 – 1ª C.Cív. – Rel. Des. Orlando Carvalho – J. 13.11.2001)

02. Competência do legislador municipal para fixar o número de edis da Câmara de Vereadores, através de Lei orgânica, usando critério proporcionalmente razoável. (TJRS – Proc. 70002763746 – 3ª C.Cív. – Rel. Des. Luiz Ari Azambuja Ramos – J. 01.11.2001)

Não cabe ao judiciário interferir na seara legislativa e reduzir o número de componentes das câmaras municipais, visto que inexistindo regra objetiva para auferição da apregoada proporcionalidade, deve-se levar em conta a mens legis do legislador originário, devendo a proporcionalidade ficar ao albergue do interesse político. (TJES – REO 002009000429 – Rel. Des. Manoel Alves Rabelo – J. 21.09.2001)

Se da própria constituição não é possível extrair outro critério aritmético de que resultasse a pré-determinação de um número certo de vereadores para cada município, não há no sistema constitucional vigente, instância legislativa ou judiciária que a possa ocupar, (...) dependendo da decisão local. (TJES – REO 047009000820 – Rel. Des. Jorge Góes Coutinho – J. 14.08.2001)

03. A expressão "proporcional à população do Município", contida no inciso IV, refere-se à inclusão de cada Município em uma das três alíneas do inciso IV, consoante magistério, v.g. de IVES GANDRA MARTINS:

"A Constituição de 1988 estabelece apenas três faixas de população, com o que proporcionalmente a cada faixa da Câmara escolhe um número com limites mínimo e máximo. As três faixas correspondem a uma distinção entre Municípios de porte pequeno, médio e grande."

"Na atual, os Municípios com até um milhão de habitantes poderão ter um mínimo de nove e um máximo de vinte e um vereadores, de acordo com sua lei

orgânica"(Comentários à Constituição do Brasil", Saraiva, 1993, 3o. Vol., p.1686 e 165.) (TJMG – AC 000.225.333-4/00 – Rel. Des. Orlando Carvalho - 1ª C.Cív. – J. 13.11.2001)

04. O termo constituinte municipal é empregado aqui no sentido do legislador que produz a norma organizativa do Município e não como elaborador de norma constitucional propriamente dita, tarefa esta reservada aos legisladores estaduais e federais.

05. Se a intenção do constituinte fosse apenas a aplicação pura e simples de mera e singela fórmula matemática, observados os parâmetros fixados sob letra a, b, e c, do referido dispositivo constitucional, sentido algum teria a mesma Carta Magna conferir competência às Câmaras Municipais para estabelecer o número de vereadores. (TJMG – AC 000.207.005-0/00 – 4ª C.Cív. Rel. Des. Célio César Paduani – J. 27.09.2001)

06. Já fixado, anteriormente, segundo norma de regência então vigente, o número de vereadores da Câmara Municipal, desprocede pedido de sua redução, pena ferir-se a autonomia do município, viciando, em consequência, regular processo eleitoral (TJMG – AC 000.207.005-0/00 – 4ª C.Cív. – Rel. Des. Célio César Paduani – J. 27.09.2001)

* especialista em Administração Pública Municipal pela FEAD/MG, especializando em Direito Administrativo pela FURB/SC, professor de Administração Pública da UNIVILLE/SC

Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4321>> Acesso em: 29 ago. 2008.