

FIXAÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES NAS CÂMARAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS: UMA QUESTÃO DE HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL

Sivanildo de Araújo Dantas.
Servidor do TRE/RN, Professor de Hermenêutica
Jurídica e Mestrando em Direito Constitucional
pela UFRN.

O tema acerca do qual nos propomos a discorrer nesta oportunidade diz respeito à polêmica travada nos meios jurídicos e políticos sobre os critérios de fixação do número de vereadores nos municípios brasileiros, bem como quem detém a competência para a sua fixação.

A referida polêmica tem o seu nascedouro no art. 29, IV da Constituição brasileira, que, determinando os limites máximos e mínimos de vereadores que devem ter as Câmaras de Vereadores dos municípios brasileiros, criou três faixas de classificação, verbis:

“art. 29. O Município rege-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:

I – omissis;

II – omissis;

III – omissis;

IV – número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;

b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes.”

Uma leitura desatenta do dispositivo retromencionado pode levar à conclusão de que, se observados os parâmetros mínimos e máximos estabelecidos para cada uma das faixas acima mencionadas, possui o legislador municipal ampla liberdade para fixar o número dos seus Edis.

Por essa ótica, municípios com mil habitantes ou com um milhão de habitantes têm autonomia para determinar graciosamente a quantidade de vereadores de suas câmaras, desde que observados os limites de 9 e 21.

Sendo assim, por esse raciocínio, apenas para exemplificar, podemos ter em um município de mil habitantes 21 vereadores e, por outro lado, em um município com um milhão de habitantes, 9 vereadores.

Esse exemplo fictício pode ser bem real em alguns dos mais de 5.600 municípios brasileiros.

Esse argumento pertence aos defensores da autonomia municipal, ou seja, desde que observados os parâmetros mínimo e máximo estabelecidos para cada uma das faixas indicadas, tem a Câmara de Vereadores autonomia para fixar o número de seus vereadores.

A verdadeira hermenêutica constitucional, no entanto, não parece ser esta. É que o constituinte, ao se referir a “número de vereadores proporcional à população do município, ...”, quis dizer que a composição das Câmaras Municipais deve obedecer a valores aritméticos que legitimem aquela proporcionalidade.

Foi com a extração dessa exegese que o Supremo Tribunal Federal, julgando o RE nº 197.917-8-SP, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, criou uma fórmula matemática com o intuito de efetivar o referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido, o Ministro Maurício Corrêa dividiu 1.000.000, que é o número máximo de habitantes da primeira faixa, por 21, que é o número máximo de vereadores dessa mesma faixa, obtendo com essa operação o quociente de 47.619, que representa, na proporcionalidade de 1.000.000 para 21, o quantitativo de habitantes correspondente a 1 Vereador. Resumindo, explica o citado Ministro: “para cada grupo de 47.619 munícipes deverá haver 1 Vereador².”

Continuando o seu raciocínio de forma didática, explica ainda o Ministro:

“Ocorre que a mesma norma constitucional fixou em nove o número mínimo de Vereadores para a composição das Câmaras Legislativas. Como consequência, tem-se uma ficção legislativa

que transpôs, para essa finalidade específica, a proporção de um para nove. Assim, o número correspondente a 47.619, que é o mínimo-base de cada Município, será o indicador permanente para todos os que tenham população até esse limite³.”

Por fim, conclui o Ministro-Relator:

“Sabido que todos os Municípios que têm até 47.619 habitantes terão 9 Vereadores, segue-se que para alcançar-se a segunda série do intervalo da alínea “a” do dispositivo em causa somam-se mais 47.619, cujo resultado será de 95.238 habitantes, sendo esse o patamar para 10 Vereadores; para atingir-se o de 11, multiplica-se 47.619 por três e chegar-se-á ao resultado de 142. 857 habitantes, seguindo-se esse critério sucessivamente até obter-se o número-limite de Vereadores dessa faixa, que é de 21⁴”.

Em que pese a força das palavras do Ministro Maurício Corrêa em relação a essa questão, entendendo que, sob o verniz do princípio da razoabilidade, é manifesto o seu viés político.

População/Município	Quantidade de Vereadores
Abaixo de 47.619	9
De 47.620 até 95.238	10
De 95.239 até 142.857	11
De 142.858 até 190.476	12
De 190.477 até 238.095	13
De 238.096 até 285.714	14
De 285.715 até 333.333	15
De 333.334 até 380.952	16
De 380.953 até 428.571	17
De 428.572 até 476.190	18
De 476.191 até 523.809	19
De 523.810 até 571.428	20
De 571.429 até 619.048	21

Consoante se pode observar, há uma lacuna no interstício de 619.049 habitantes a 1.000.000 habitantes. Essa hipótese, que é uma realidade em vários municípios brasileiros, não foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, deixando a entender que aos municípios com população compreendida nesta última faixa deva ser contemplado com 21 vereadores⁵.

É bem verdade que o STF, ao enfrentar a questão do número de vereadores versus população, não se descurou de fundamentar a sua decisão. Naquela oportunidade, invocou os princípios da razoabilidade e da isonomia e também, ao que

parece, buscou arrimo na interpretação histórica, haja vista que já se tornou histórico o número mínimo de 9 vereadores nas Câmaras dos Municípios de menor população.

Acontece que a decisão do Excelso Pretório, em assim procedendo, instituiu duas regras para a mesma faixa do dispositivo constitucional (art. 29, IV, "a"), tornando-a injusta na medida em que os municípios com população acima de 619.049 até 1.000.000 deverão ter o mesmo número de Edis dos Municípios que têm população entre 571.430 a 619.048 habitantes.

Diante de toda essa explanação, entendemos que a melhor exegese a ser extraída do dispositivo constitucional em questão é que 1.000.000 deva ser dividido por 13, que é a quantidade de unidades de 9 a 21 para, em seguida, com o resultado oriundo desta divisão, que é 76.923, multiplicar por 12 que é o intervalo que medeia 9 de 21 (número de vereadores da primeira faixa). Como dito acima, temos que, dividindo 1.000.000 por 13 encontraremos o quociente 76.923. Este quociente encontrado corresponde ao número de habitantes que deverá ter o Município para comportar 9 Vereadores em sua Câmara Municipal.

Nesse passo, quando o Município ultrapassar 76.923 habitantes, até o limite de 153.846 habitantes aumentará um Vereador em sua Câmara.

Após essa operação, o referido critério deve se suceder até alcançar o número 21 que é o máximo de vereadores que comporta essa faixa. A seguir, mostraremos um quadro escalonado com população versus vereadores para demonstrar o acima afirmado.

População/Município	Quantidade de Vereadores
até 76.923	9
De 76.924 até 153.846	10
De 153.847 até 230.770.....	11
De 230.771 até 307.694	12
De 307.695 até 384.619	13
De 384.620 até 461.543	14
De 461.544 até 538.467	15
De 538.468 até 615.391	16
De 615.392 até 692.315	17
De 692.316 até 769.240	18
De 769.241 até 846.165	19
De 846.166 até 923.090	20
De 923.091 até 1.000.000.....	21

Esse é o critério que entendemos esteja em consonância com o artigo 29, IV, "a" da Constituição. O mesmo critério deverá ser reproduzido para as faixas das alíneas "b" e "c" do mesmo dispositivo constitucional.

Traçadas essas considerações, cabe-nos examinar, em seqüência lógica, a questão da autonomia para fixar o número de vereadores de nossas Câmaras Municipais.

Quanto à competência para fixar o número de vereadores dúvida não há que pertence ao Município, desde que respeitadas as balizas constitucionais. Esse é o entendimento, inclusive, do Supremo Tribunal Federal, como se pode comprovar no julgamento do AGRRL 488-TO de relatoria do Ministro Carlos Velloso (DJ, de 06.12.96).

Naquela oportunidade ficou assentado que a competência para a fixação do número de vereadores é do próprio Município, desde que observados os limites estabelecidos no art. 29, IV da Constituição da República.

Poder-se-ia, ainda, imaginar que a competência fosse dos Estados ou do Tribunal Superior Eleitoral, como já fora outrora em diversas oportunidades. Entendemos, no

entanto, descabidas essas duas hipóteses por falta de previsão constitucional e legal, motivos pelos quais não as analisaremos.

Apesar de afirmarmos que não enfrentaremos essas questões, não poderíamos nos furtar de fazer uma observação. O TSE, como dito acima, não tem competência para fixar o número de vereadores dos municípios brasileiros, no entanto nada o impede de, para efeito de regulamentar as eleições municipais, venha a adequar o número de vereadores a ser eleito pelos municípios, de acordo com os critérios declarados pelo STF no julgamento do RE nº 197.917.

Na prática isso já ocorreu quando da publicação pelo TSE da Resolução nº 21.803, de 8/06/04, que, disciplinando o art. 2º da Resolução nº 21.702, de 2/04/04 determinou o número de cadeiras a serem preenchidas nas Câmaras de Vereadores de cada município brasileiro. Essas duas resoluções na verdade estão em conformidade com a decisão do STF, motivo pelo qual não lhes cabem censura. Mesmo assim, em havendo irresignação por parte de quem se sinta prejudicado, a providência não nos parece ser declarar inconstitucional as referidas resoluções do TSE, através do controle concentrado de constitucionalidade, por ser este instrumento inadequado para impugnar ato regulamentador, como é o caso das citadas resoluções.

Eram essas as considerações que tinha a fazer, lembrando que o objetivo aqui perseguido, deixe-se claro, não é o de provocar a reação de setores da sociedade supostamente prejudicados, mas, ao contrário, ao despertar a sociedade para o debate em torno dessas questões, contribuir para o crescimento do verdadeiro pacto social, superando uma hermenêutica individualista, destituída de lastro constitucional.

Referências:

1. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 197.917-8, de 06/06/02. Diário da Justiça, Brasília, DF, 07/05/04.
2. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Reclamação nº 488-TO, de 20/06/96. Diário da Justiça, Brasília, DF, 06/12/96.
3. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.803, de 8/06/04. Diário da Justiça, Brasília, DF, 17/06/04.
4. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.702, de 2/04/04. Diário da Justiça, Brasília, DF, 12/04/04.
5. Constituição da República Federativa do Brasil. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2005. (Organizador: Alexandre de Moraes).

NOTAS:

- ¹ Constituição da República Federativa do Brasil. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2005. Pág. 62.
- ² BRASIL. STF. Recurso Extraordinário nº 197.917-8/SP, de 06/06/02. Diário da Justiça, Brasília, 07/05/04. Pág. 28.
- ³ Ibid., pág. 29.
- ⁴ Ibid., pág. 29
- ⁵ Baseado nesse entendimento, o Tribunal Superior Eleitoral expediu a Resolução nº 21.702, de 02/04/04, fixando o número de vereadores por municípios de acordo com os critérios declarados pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 197.917. Em assim procedendo, o TSE incorreu no mesmo equívoco do STF, pois ao estipular o número de vereadores da última faixa do art. 29, V da alínea "a" da Constituição da República não se estribou no princípio da razoabilidade, alargando-a imotivadamente, e tornando-a injusta, conforme demonstra o quadro analítico acima descrito.