

Vereadores em excesso?

Jair Eduardo Santana

Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP

Dario Amigo Sampson

Engenheiro e Mestre em Engenharia pelo ITA

$$A \text{ fórmula VER} = [12 \times (\text{POP} - 10.000) / 990.000] + 9$$

Poderá um Município de 400 mil habitantes ter em sua Câmara Municipal 21 vereadores? E os Municípios menores, que possuem 3 ou 4 mil habitantes, será que devem ter apenas 9 vereadores? Número menor de *edís* significa economia aos cofres públicos? É possível – seja qual for a hipótese quantitativa – fixar o número de vagas na Câmara Municipal através de ato normativo que não desfrute do *status* de Lei Orgânica?

Queremos aqui demonstrar que o preenchimento e efetivação do número de *vagas* na Câmara Municipal, observados os parâmetros constitucionalmente previstos para casos tais, são da estrita competência legislativa municipal. Essa concretização, no entanto, haverá de se pautar por critérios outros que não apenas o da *proporcionalidade aritmética*; além disso, citada tarefa deverá ter em conta a busca pela efetividade da *soberania popular*, passando pelo domínio da *representatividade política*. Em qualquer caso, no entanto, o *veículo fixador* desse número será ato normativo alocado ao nível da lei orgânica do Município.

Todas estas questões levantadas – a do número de vereadores e seu instrumento fixador – não são exclusivas de nenhum município brasileiro. De fato, muitos dos 5.508 municípios atualmente existentes no Brasil se deparam *in concreto* com esses questionamentos. Não é raro também que esses temas cheguem aos Tribunais dos Estados, cada qual adotando, para suas soluções, fundamentos e respostas diversas e – por vezes – até mesmo antagônicas.

Fixe-se logo a idéia segundo a qual tais problemas *não são, em absoluto, dos Estados onde esses respectivos Municípios se situam, mas sim*

preocupação que somente pode afligir, nesse prisma, os próprios Municípios. De fato, Estados que tentaram tratar a matéria no plano da Constituição Estadual sofreram a censura do Supremo Tribunal Federal que se manifestou pela inconstitucionalidade de tais previsões feitas em suas *cartas políticas* (ADIn. nº 1.048-4 do Paraná e nº 1.038-7 do Tocantins).

Afora isso, o povo, ao seu modo leigo e com certa habitualidade, opina argumentando que quanto mais vereadores, mais gastos para com a remuneração dos agentes legislativos locais. Esse argumento, por vezes, se torna *fundamento único* em ações judiciais que visam à *redução do número de edís* nas Câmaras Municipais. Embora o assunto deva ultrapassar essa perspectiva, não é verdade que seja necessariamente assim. Não se pode tomar essa premissa como *dogma* visto que a remuneração dos vereadores tem parâmetros na Constituição Federal. Um deles refere-se ao limite de até 5% da receita local. Tanto faz então – sob tal aspecto – dividir esses 5%, 4% ou 3%, como for fixado, entre 9, 10, 11 ou 17 vereadores. Logo, considerar a remuneração do edil como fator determinante para tal fixação é argumento falho e inconsistente. Inegável, de outra parte, que número maior de vereadores implica *estrutura* mais avantajada da Casa de Leis e isso poderá significar comprometimento orçamentário aos *cofres públicos*. Mas essas *despesas* da Câmara Municipal (para sua manutenção e funcionamento) nada têm a ver com a remuneração dos integrantes do Legislativo local.

A incoerência fundamental está, em nosso ver, na ausência de critério único e forma como é fixado o número de vereadores para um Municí-

pio, o que gera, na prática, absurdos incontáveis. Basicamente a Constituição Federal no art. 29, inc. IV, estabelece que o número de vereadores de um município será proporcional à população, observados os seguintes limites:

a) mínimo de 9 e máximo de 21 vereadores nos Municípios de até um milhão de habitantes;

b) mínimo de 33 e máximo de 41 nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) mínimo de 42 e máximo de 55 nos Municípios com mais de cinco milhões de habitantes.

A partir de tal redação, como determinar o número de vereadores? Qual será a relação entre número de vereadores e população? Há uma proporcionalidade? Essa proporcionalidade deve ser somente aritmética?

Sob a égide da Constituição Federal anterior havia escala de relação entre o número de vereadores e o número de eleitores; hoje isso não é mais previsto – ao menos expressamente – na Constituição Federal vigente. Reforma eleitoral que tramita em passos lentos em nosso Congresso Nacional prevê o retorno a esse *modelo antigo*.

Vamos inicialmente conduzir uma análise sobre o texto constitucional valendo-nos da matemática.

Seja VER uma variável representativa do número de vereadores de um Município com uma população representada pela variável POP. Em linguagem matemática, o texto constitucional estabelece três faixas de população para fixação do número de vereadores, a saber:

a) para $POP \leq 1$ milhão de habitantes $\Rightarrow 9 \leq VER \leq 21$;

b) para 1 milhão de habitantes $\leq POP \leq 5$ milhões de habitantes $\Rightarrow 33 \leq VER \leq 41$;

c) para $POP > 5$ milhões de habitantes $\Rightarrow 42 \leq VER \leq 55$.

Uma análise destas relações permite tecer as seguintes críticas:

1) a CF não estabelece uma relação matemática entre número de vereadores e população, apresentando apenas limites para três amplas faixas de população;

2) não há fixação de um limite inferior para a primeira faixa. Deste modo, qual o nível de população de um Município que deveria ter o número inicial de 9 vereadores?

3) analogamente, não é fixado máximo para a terceira faixa. Assim não é possível inferir qual seria o Município a possuir o máximo de 55 vereadores. Poderia ser tanto um de 6 milhões quanto um de 15 milhões;

4) há um salto entre o máximo de vereadores da primeira faixa e o mínimo da segunda. Logo, pela regra, não poderá haver nenhum Município com um número de vereadores situado entre 22 e 32, embora possam existir Municípios com, por exemplo, 50 vereadores. Por que este intervalo foi excluído da Constituição?

Na verdade, estas questões levantam a suspeita de que o texto constitucional foi redigido sem um maior rigor e precisão com respeito a este assunto, possibilitando a ocorrência de divergências e contestações similares às quais estamos aqui nos referindo. Em realidade, antes de fixar e esclarecer, a Constituição Federal lança dúvidas.

Quer-se dizer, então, que a *proporcionalidade aritmética* resolve o problema? Se fossemos tomar como referencial único e exclusivo esse parâmetro – o da *proporcionalidade aritmética* – o desejável seria termos uma fórmula matemática que fornecesse a relação entre o número de vereadores e a população.

Apenas com o intuito de focar a discussão, vamos nos ater à primeira faixa, na qual estão situados cerca de 80% dos Municípios. Para torná-la mais lógica, vamos assumir por hipótese que o número mínimo de habitantes do Município que faria jus ao mínimo de 9 vereadores deveria ter 10.000 habitantes e que houvesse uma proporcionalidade rigorosa entre estas duas variáveis.

Desse modo teríamos:

10.000 hab. \Rightarrow 9 vereadores

POP \Rightarrow VER

1 milhão hab. \Rightarrow 21 vereadores ou,

$$\begin{array}{rcl} (POP - 10 \text{ mil}) & & (VER - 9) \\ \text{---} & = & \text{---} \\ (1 \text{ milhão} - 10 \text{ mil}) & & (21 - 9) \end{array}$$

E finalmente:

$$\text{VER} = [12 \times (\text{POP} - 10.000) / 990.000] + 9$$

onde:

- VER é igual ao número de vereadores,
- POP é a população.

Deste modo bastaria pesquisar o número populacional da Fundação IBGE e introduzi-lo na fórmula. Os legisladores e juristas poderiam a partir dela ter uma tabela do seguinte tipo:

POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO (habitantes)	NÚMERO DE VEREADORES
10.000	9
100.000	10
250.000	12
500.000	15
600.000	16
900.000	20
1.000.000	21

Com isso, o problema estaria resolvido? Claro que não! Proporcionalidade aritmética deve haver, mas e o que dizer do *referencial mínimo*? Por que não 9 vereadores para 6 ou 4 mil habitantes ou, ainda, 9 vereadores para 20 mil habitantes ou outro qualquer número que se queira inicialmente estabelecer?

Cada Município, para ser criado e, portanto, existir, deve atender determinados requisitos mínimos, dentre os quais um dado número de habitantes ou eleitores. Isso sim é matéria de lei complementar estadual (art. 18, § 4º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda nº 15, de 13.9.96). Esse mesmo número (de criação de novos municípios) e que varia de Estado para Estado poderia até nortear o número mínimo de vereadores naquela localidade, de modo que o *parâmetro-início* pode ser, em tal ótica, *qualquer um*.

Poder-se-á dizer que, infelizmente, estas possibilidades todas não estão satisfatoriamente disciplinadas pela Constituição Federal. Mas, ao invés de concluir e imaginar defeitos na Lei das Leis, preferimos considerá-la extremamente sá-

bia. A Constituição do País não pode ser interpretada aos pedaços. Não podemos, portanto, fixar-nos obtusamente apenas em um preceito constitucional e *fazer matemática* sobre ele. Devemos nos lembrar que o tema está vinculado à *soberania popular*. Ou não é verdade que o *poder emana do povo e em seu nome será exercido*? Quanto mais vereadores, maior a representação política e, via de conseqüência, maior a efetividade da soberania popular.

Queremos crer que à *proporcionalidade aritmética* haverá de se ajuntar a busca pela efetividade da soberania popular, de modo que a fórmula

$$\text{VER} = [12 \times (\text{POP} - 10.000) / 990.000] + 9$$

somente será válida (no sentido de sua *legitimidade*), se os referenciais mínimo e máximo estiverem em consonância com a vontade popular e expressarem as tendências e vontade de todo um *corpo social* de um certo Município. A *concreção* dos largos limites numéricos constitucionalmente existentes para a fixação do número de vereadores é assunto que se relega ao *interesse local* e, além disso, é matéria *vinculada à soberania popular* (arts. 30, I, 1º, I e seu parágrafo único, e 14, todos da Constituição Federal).

Como se disse, os *critérios* para estabelecer a citada *proporcionalidade* tocam ao Município; a *escala* deve ser feita por ele, consideradas as peculiaridades locais. Há Municípios – e não são poucos – que muito provavelmente jamais terão além de 50 mil habitantes. Podem eles prever a *representação popular* através do número máximo de vereadores? 50 mil não está compreendido no *até um milhão de habitantes*? Responderemos afirmativamente. Os dados que a Fundação IBGE sistematicamente oferece poderão inclusive servir para dar os limites máximos, relativamente à *população estimada e projetada*, em que poderá ser considerada, ainda, a *taxa de crescimento populacional* dos Municípios. A *projeção* também poderá servir de parâmetro, ainda que varie de tempos em tempos. Todos sabemos que há Municípios que apresentam até mesmo *índices de crescimento negativos*.

Temos 513 Deputados Federais para representar a nossa população de mais de 159 milhões de habitantes (Fonte: IBGE, em março/97).

Significa que temos 1 deputado para cada grupo de aproximados 310 mil habitantes. Em se falando de *representatividade*, isso é pouco ou é muito? É muito para os EUA que, com quase o dobro de nossa população (250 milhões), não possui sequer esse número de deputados (os americanos têm 435 deputados). 99 deputados não é pouco para o Uruguai com seus 10 milhões de habitantes? E a Itália, com menos da metade da população do Brasil (58 milhões), que tem 630 deputados? Isso é muito? Não paramos aí: o Canadá tem 295 deputados para uma população estimada em 27 milhões de habitantes; na França há 577 deputados para representar 56 milhões de pessoas; o conselho nacional suíço tem 200 deputados para 7 milhões de habitantes, numa relação de 1 deputado x 35 mil habitantes. E muitos exemplos ainda poderíamos fornecer a esse respeito.

Queremos deixar claro (lembrando que a *democracia representativa* mostra-se *falida* em todo o Mundo) que, cuidando-se da *representação política* em termos quantitativos, o plano internacional não pode servir de parâmetro para o caso brasileiro. Mas, pelo mesmo fundamento, nenhum Município pode servir de fundamento para o outro. Suas facetas e realidades são diversas; suas *capacidades orçamentárias* serão inconfundíveis, suas aspirações democráticas, por isso mesmo, não serão jamais idênticas. Bom seria se cada brasileiro pudesse manifestar-se e interferir na realização do poder político por si mesmo, sem intermediário. Mas é impossível um só Parlamento de 159 milhões ou 20 mil pessoas, conforme fosse ele nacional ou municipal. Tanto melhor quanto mais direta for a democracia. Ninguém poderá negar que a Constituição Federal deseja a ingerência máxima do sujeito no poder, bem como o seu estreitamento junto ao *núcleo decisional das atividades governamentais*. Afinal, já dissemos aqui, *o poder é do povo e em seu nome é exercido*.

No tocante ao *veículo formal* para a fixação do número de vereadores, nosso raciocínio é por demais singelo e por ele não se admite estabelecimento por nenhum outro ato normativo que não desfrute do *status* da lei orgânica. É que a regra insculpida no inc. IV do art. 29 da Constituição Federal não permite outra conclusão. Permitimo-nos expressar que a leitura desse preceito somente pode significar: “lei orgânica, votada em

dois turnos, em intervalos mínimos de dez dias, aprovada por dois terços dos membros da Câmara, fixará o número de vereadores proporcional à população do Município”.

Qualquer outro ato normativo não tem esse mesmo rigor em sua *solenidade*. Resolução ou decreto legislativo da Câmara Municipal jamais poderão se prestar a tal finalidade (precedentes do Tribunal Superior Eleitoral), o mesmo se podendo dizer de lei ordinária ou lei complementar, como já vimos se fazer nesse imenso Brasil.

A elevação do número de edis ou sua diminuição não podem ser subtraídas da rigidez procedimental imposta pelo Texto Magno citado. Como modificar algo, por exemplo, através de maioria simples se aquilo se estabeleceu por 2/3? Os equívocos experimentados na prática devem ser convalidados ou fulminados.

Concluindo tudo o que dissemos, pensamos que não terá necessariamente o Município de atingir a população de 1 milhão de habitantes para poder ter os 21 vereadores aos quais a Constituição Federal se refere. Imaginar assim é obstruir a possibilidade de efetivação do princípio democrático no âmbito local. Atrelar número máximo de *edis* à expressão populacional limite, admitindo-se apenas a relação 21 vereadores x 1 milhão de habitantes, é conduta que coloca amarras na representação política e diminui a potencialidade de atingimento da tão desejada *sociedade democrática*.

Imaginamos, enfim, que nem mesmo ao Poder Judiciário é dado interferir no estabelecimento de critérios validamente eleitos dentro dos parâmetros largos que a Constituição Federal destinou aos Municípios, uma vez que se vejam atendidos os pressupostos e possibilidades que narramos.

Conclusões

1 – Os limites mínimo e máximo constantes da regra constitucional respectiva – para a fixação do número de vereadores na Câmara Municipal – devem ser utilizados conforme uma dada proporcionalidade captada da relação *número de habitantes x vereador*.

2 – Proporcionalidade *aritmética* deve haver *também*. O estabelecimento dos parâmetros *mínimo e máximo populacional* que guiarão a relação de proporcionalidade são da exclusiva competência legislativa municipal.

3 – O Município não precisa adotar obrigatoriamente os *dados* extremos (previstos na Constituição Federal) para a fixação dos citados parâmetros *mínimo* e *máximo populacional*, podendo situar-se *entre eles*. Por exemplo, o Município não necessita ter 1 milhão de habitantes para contar com 21 vereadores em sua Casa Legislativa.

4 – A remuneração dos vereadores não é fator que necessariamente, por si, justifique o

argumento segundo o qual mais *edís*, mais gastos públicos.

5 – A *capacidade orçamentária* local, a efetividade da soberania popular e a busca por uma democracia menos *representativa* e mais *participativa*, com o estreitamento do cidadão no núcleo *decisional* das atividades *governamentais* são todos fatores que também norteiam a fixação dos *números mínimo* e *máximo populacional* para o estabelecimento do número de vereadores no Município.