Republicanismo deve reger eleições para Mesa de Câmara Municipal

No final do ano passado, fui consultado por um colega professor sobre um problema envolvendo a possibilidade de reeleições sucessivas de membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal — para os mesmos cargos e em eleições imediatamente subsequentes —, em face do que prescrevem as Constituições estadual e Federal. Queria ele saber qual era a minha opinião acadêmica sobre o assunto, uma vez que a resposta prática, aparentemente, já havia sido dada pelos tribunais.

O caso que originou o imbróglio ocorreu em Ribeirão Preto (SP), com a consagração da eleição da mesma pessoa para mais um ano de mandato na presidência da Mesa da Câmara Municipal. Na hipótese, dos quatro anos da atual legislatura, o mesmo vereador permanecerá como presidente da Mesa por três.

Fiz então uma pesquisa e, na coluna de hoje, pretendo compartilhar com os leitores da **ConJur** um pequeno resumo do resultado. Vale frisar que esse é um tema de relevância nacional, uma vez que vários municípios já enfrentaram ou estão enfrentando situações similares. O cerne de meu argumento está no princípio republicano, previsto entre nós no artigo 1º, *caput*, bem como no artigo 34, VII, *a*, da Constituição Federal de 1988. Tenho como hipótese de análise a seguinte premissa: o republicanismo exige, entre outras coisas, impessoalidade no exercício de cargos, e/ou funções públicas, além da necessária alternância no poder. Desse modo, uma situação em que uma mesma pessoa permanece, por praticamente todo o período da legislatura, em um cargo de tamanho significado como é o de presidente da Mesa da Câmara Municipal, pode ser considerada adequada aos conteúdos normativos do republicanismo?

Antes de oferecer uma resposta mais incisiva a essa pergunta, cabe aqui trazer à tona o estado da arte da questão na jurisprudência de nossos tribunais (no caso, o Tribunal de Justiça de São Paulo e o Supremo Tribunal Federal).

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

O gérmen da controvérsia encontra-se na virtual contrariedade entre a legislação municipal e disposições das constituições estadual e Federal, especificamente ligadas à eleição dos membros ocupantes de cargos nos órgãos diretores das respectivas casas legislativas.

Quanto a isso, não existem diferenças significativas na redação do texto do artigo 11 da Constituição do estado de São Paulo e do parágrafo 4º do artigo 57 da Constituição Federal: ambos vedam expressamente a possibilidade de reeleição, para o mesmo cargo de direção, das respectivas mesas na eleição imediatamente subsequente.

Sobre essa questão, o Tribunal de Justiça de São Paulo já teve a oportunidade de pronunciar-se, inclusive em sede de ação direta de inconstitucionalidade, considerando como parâmetro de controle a Constituição estadual[1].

Também o Supremo Tribunal Federal, chamado a pronunciar-se pela via do recurso extraordinário, acabou por formar certa jurisprudência que, de alguma forma, se aplica à questão de Ribeirão Preto nas hipóteses em que se considera, como parâmetro de controle, a Constituição Federal.

Os dois tribunais, nesse aspecto, mantêm certa consistência decisória no sentido de afirmar a possibilidade dos municípios, por meio de sua Lei Orgânica, estabelecerem as regras relativas ao seu autogoverno. O argumento do TJ-SP afirma-se a partir da autonomia municipal.

Sem embargo, o principal argumento, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, não está diretamente ligado à questão da autonomia municipal, mas sim à interpretação dada pelo pretório excelso para aquilo que comumente se enuncia como princípio da simetria (que, no caso dos municípios, vem consignado expressamente no artigo 29, *caput*, da CF/1988).

Cuida-se, portanto, de saber se o dispositivo constante do parágrafo 4º do artigo 57 da CF/1988 representa norma de reprodução obrigatória ou se, por outro lado, diz respeito a uma disposição especificamente aplicada ao governo da União, deixando aos municípios liberdade de conformação ampla com relação à questão.

Importante consignar que, no Supremo Tribunal Federal, a questão é ventilada de diversas formas. Não apenas com relação ao problema da reeleição, mas, também, no que tange à possibilidade de a Lei Orgânica Municipal minorar o período de mandato com relação à previsão constitucional (de dois anos para um, por exemplo).

Nesse sentido, destaco o julgamento do RE 243.036/SP (relator minitro Joaquim Barbosa, *D.J.* 16/04/2010), que tinha por objeto dispositivos da Lei Orgânica do município de Jaboticabal (SP).

As decisões acima mencionadas compartilham a característica de afirmar uma interpretação fatiada e verticalizada dos dispositivos constitucionais aplicados à hipótese vertente. Com isso, tais órgãos do Poder Judiciário acabam por proceder a uma interpretação parcial da Constituição, em desacordo com o postulado interpretativo plenamente aceito no contexto atual do Direito Constitucional pátrio que é o chamado princípio da *unidade da Constituição*. Tais interpretações consideram apenas as questões relativas à organização do Poder Legislativo e acabam por deixar de lado o todo em que o problema está

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

inserido.

Nesse sentido, é possível afirmar, com Laurence Tribe e Michael Dorf, que ambos os tribunais acabam por incorrer em uma interpretação *des-integradora* da Constituição de 1988. Para esses autores, a interpretação por *des-integração* "levanta uma questão, dá total importância e valor a ela, fornece-lhe todas as possíveis interpretações, e, ao mesmo tempo, ignora o fato de que ela está imersa em um todo" [2].

Ora, por certo que esta questão da vedação da reeleição está projetada a partir de um pano de fundo muito mais amplo do que a simples conveniência burocrática dos ocupantes do Poder Legislativo. Representa ela uma consequência necessária da adoção, pela Constituição de 1988, do princípio republicano como forma de governo.

Importante lembrar que, no contexto atual do constitucionalismo contemporâneo, também princípios — tais qual o republicanismo — são considerados *normas jurídicas* vinculantes e devem ser obedecidos pelos poderes constituídos.

Assim, o princípio republicano, destacado logo no *caput* artigo 1º da Constituição Federal de 1988, possui densidade normativa, devendo vincular os poderes constituídos em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal). Importante registrar que, com relação ao republicanismo, não haveria qualquer discussão a respeito dele ser ou não norma de reprodução obrigatória para estados e municípios: além da expressa previsão no artigo 29, *caput*, da CF/1988, tem-se ainda a previsão do artigo 34, VII (que autoriza a propositura de ação direta interventiva para proteção dos chamados "princípios sensíveis"), que, logo na alínea *a*, consigna a "forma republicana de governo".

Além do caráter de impessoalidade que deve revestir toda a gestão de qualquer negócio público — muito bem representada na frase de Tomas Paine de que um "governo Constitucional se manifesta como um governo de leis e não de homens"[3] — é elemento dessa dimensão normativa do princípio republicano a necessidade de organização de eleições periódicas com a consequente transitoriedade dos mandatos.

Por outro lado, é igualmente elemento normativo do princípio republicano a *alternância no poder.* As repúblicas modernas, que se organizam por meio do regime democrático, devem possuir, institucionalmente, mecanismos que possibilitem a troca da pessoa ou grupo que, transitoriamente, detém o exercício do poder político (em qualquer dimensão ou esfera de governo), sob pena de criar-se uma espécie de regime dinástico, aristocrático ou oligárquico que coloque a república apenas como *símbolo político-jurídico.*

Por certo, pode haver casos em que uma pessoa ou grupo permaneça por décadas no poder sem que isso viole o princípio republicano ou o regime democrático. Porém, para isso, é importante que essa manutenção no poder possa ter alguma legitimidade advinda do voto popular direto.

Há que se consignar, ainda, que possuímos um sistema presidencialista de governo, cuja lógica de legitimação e participação popular é ainda mais expressiva do que nos sistemas parlamentaristas. Nesse contexto, mesmo cargos de chefia de governo — que exercem função administrativa em sentido estrito — são eleitos pelo voto popular direto.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Nessa medida, é comum às Constituições republicanas, democráticas e presidencialistas a criação de mecanismos que dificultam ou barram a possibilidade de uma mesma pessoa permanecer no exercício do poder por um tempo muito largo. O parágrafo 3º do artigo 14 da CF/1988 é um exemplo disso, quando estabelece a impossibilidade de reeleições sucessivas e imediatamente subsequentes para cargos do Executivo.

Note-se que não é outro o motivo pelo qual o constituinte estatuiu a regra do parágrafo 4º do artigo 57 da CF/1988. Se não houvesse a proibição de reeleição para mandatos imediatamente subsequentes, teríamos a virtual possibilidade de uma única pessoa permanecer em cargos de direção do Poder Legislativo por todo o período correspondente à legislatura.

Assim, a análise das questões municipais não pode perder de vista esses elementos do princípio republicano. Portanto, a resposta às questões ligadas à reeleição dos cargos de direção da Mesa da Câmara Municipal precisa estar conectada a esses mesmos elementos.

Por isso, embora seja correto dizer que os municípios, em razão de sua autonomia, não estão vinculados à regulamentação burocrática das atividades do Legislativo nos moldes federais e/ou estaduais, é certo também que sofrem eles os influxos normativos e, portanto, vinculatórios, do princípio republicano.

Nessa medida, é correto dizer que o município pode, por exemplo, determinar que o tempo de mandato dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal será de um ano (e não dois, como estabelecem as constituições estadual e Federal). Também é livre o legislador municipal para definir em sua lei orgânica se haverá possibilidade de uma reeleição, ou não, nos casos de mandatos de um ano.

Sem embargo, não parece ser acertado dizer que o legislador municipal esteja livre para estabelecer qualquer regulação sobre a matéria. Não poderia, por exemplo, estabelecer a possibilidade de reeleição para um mandato de dois anos. Não porque esteja vinculado ao disposto no parágrafo 4º do artigo 57 da CF/88, ou mesmo ao artigo 11, parágrafo 2º da Constituição do estado de São Paulo. Mais do que isso: a possibilidade de reeleição, numa hipótese de mandatos de dois anos, encontra-se bloqueada pela exigência normativa derivada do princípio republicano que exige *alternância no poder* e *impessoalidade no exercício da administração pública.*

Importante ressaltar: mesmo o Poder Legislativo está vinculado a este *dever de proteção*[4]. Logo, o seu espaço de liberdade de conformação e prognose acaba por ser encurtado: além de não praticar nenhum ato que represente violação ao princípio republicano, os governos *devem criar regras que possam proteger de forma eficiente o seu conteúdo.*

No caso, a interpretação oferecida ao artigo 57, parágrafo 4º da CF/1988 pelo STF, e a sua relação com os demais entes federativos, tangencia um equívoco hermenêutico aproximando-se da falácia interpretativa nomeada por Laurence Tribe e Michel Dorf como *des-integração.* Digo tangencia, e não incorre, porque a referida interpretação não está completamente errada, embora esteja orbitando em torno de um possível equívoco.

Realmente, não é possível dizer que os municípios *devem* reproduzir o artigo 57, parágrafo 4º da CF/1988 em sua lei orgânica. Todavia, pode ser errado dizer que o município pode regulamentar de

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

qualquer forma a matéria, possibilitando, por exemplo, que por meio de reeleições sucessivas, uma mesma pessoa exerça um cargo de direção por todo o período da legislatura. Como já foi dito, isso representa uma ofensa ao princípio republicano, na medida em que este último exige *alternância no poder*, gerando uma expectativa de *rotatividade* entre os membros que exercem cargos de direção na Mesa da Câmara Municipal.

Assim, é imperativo — por ser a Constituição uma unidade — que a interpretação conferida à matéria aqui posta considere os efeitos normativos do princípio republicano. Isto significa: não é possível retratar o problema como mero reflexo da disposição do artigo 57, parágrafo 4º da CF/1988.

Há ainda um argumento adicional, ligado à proporcionalidade, que pode esclarecer melhor a resposta constitucionalmente adequada para a questão posta no início dessa coluna.

Com efeito, é importante considerar que, na linha da teoria dos deveres de proteção, a proporcionalidade deve ser pensada em uma dupla perspectiva: *proibição de excesso* e *proibição de proteção insuficiente*. Na hipótese vertente, é possível perceber o movimento da proporcionalidade em suas duas faces[5].

Em primeiro lugar, deveríamos perguntar: é proporcional a interpretação que entende estar o Legislativo municipal completamente vinculado ao que prescreve o artigo 57, parágrafo 4º da CF/1988 de modo a restringir-lhe toda e qualquer liberdade de conformação para a matéria? A resposta, evidentemente, é negativa. Tal interpretação não seria nem sequer *adequada* porque não podemos ignorar o fato de que é a autonomia municipal um bem jurídico fundamental, alçado também à condição de princípio constitucional sensível (artigo 34, VII da CF/1988).

Assim, a restrição completa da liberdade de conformação do legislador, para este caso, implicaria uma intervenção excessiva no bem jurídico, afigurando-se desproporcional por violação da *proibição de excesso.*

Por outro lado, e em face de tudo o que foi dito, importa concluir que a interpretação que afirma ser o legislador municipal totalmente livre para dispor sobre uma tal matéria, chegando à possibilidade de considerar lícitas sucessivas reeleições da mesma pessoa para o mesmo cargo de direção, violaria a proporcionalidade, não pela perspectiva do excesso, mas, sim, pela dimensão da *proibição de proteção insuficiente*, uma vez que deixaria completamente desprotegido o princípio republicano e seus respectivos corolários. Tudo isso porque, admitindo-se a possibilidade de um vereador permanecer no mesmo cargo de direção por mais de dois anos consecutivos, tornaria letra morta o elemento da *alternância no poder* e da *impessoalidade da administração.* Ao contrário, é exatamente por força desses elementos do princípio republicano que a lei e o legislador devem encontrar meios para tornar efetiva a possibilidade de alternância no poder, com a consequente rotatividade dos membros.

[1] Ação Direta de Inconstitucionalidade 0259730-12.2010.8.26.0000, relator desembargador Luiz Pantaleão. *D.J.* 04.04.2010.
[2] TRIBE, Laurence. DORF, Michael. *Hermenêutica Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 23.
[3] Conforme referido por Matteucci, Nicola. *Organización del poder y libertad*. *Historia del constitucionalismo moderno*

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

. Madrid: Trotta, 1998. p. 164.
[4] Sobre os deveres de proteção Cf. CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Coimbra: Almedina, 2009, *passim*.
[5] Sobre a dupla face da proporcionalidade cf. o voto do ministro Gilmar Mendes na ADI 3510/DF. Com um corte mais voltado para o Direito Penal, Cf. STRECK, Lenio Luiz. Bem Jurídico e Constituição: Da proibição de Excesso (Übermaverbo) à Proibição de proteção deficiente (Untermaverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. In: *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*. Separata vol. LXXX. Coimbra, 2004.

Date Created
23/01/2016

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.