

Direção Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Direção Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Direção Executiva

Emerson Gabardo

Conselho de Redação

Edgar Chiuratto Guimarães

Adriana da Costa Ricardo Schier

Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari

Alice Gonzáles Borges

Carlos Ari Sunfeld

Carlos Ayes Brito

Carlos Delplazzo

Carmen Lúcia Antunes Rocha

Celso Antônio Bandeira de Melo

Clemerson Merlini Cleve

Enrique Silva Cirrma

Eros Roberto Grau

Fabriceo Moita

Guilhermo Andrés Muñoz

Jorge Luis Salomoni

José Carlos Abraão

José Eduardo Martins Cardoso

José Luis Said

José Mario Serrate Paz

Juan Pablo Cajanille Peruffo

Juan Rodolfo Comadira

Luís Enrique Chase Plate

Lúcia Valle Figueiredo

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho
(in memoriam)

Marçal Justen Filho

Marcelo Figueiredo

Márcio Cammarosano

Maria Cristina Cesar de Oliveira

Nelson Figueiredo

Odlon Borges Junior

Pascual Caeilla

Paulo Eduardo Garrido Modesto

Paulo Henrique Blasi

Paulo Ricardo Schier

Pedro Paulo de Almeida Dutra

Regina Maria Macedo Nery Ferrari

Rogério Gesta Leal

Rolando Pantoja Bauzá

Sérgio Ferraz

Valmir Pontes Filho

Yara Stroga

Weida Zancaner

Os conteúdos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade de seus autores, que gozam de inteira

liberdade de opinião, e-mail para remessa de artigos, pareceres e contribuições: cgau@red.com.br

ou conselho@editoraonline.com.br Endereço para envio de contribuições: Editora Fórum

Revista A&C, Av. Afonso Pena, 2770, 15.º andar, Jd. Paranaense, CEP 80130-007 - Belo Horizonte - MG;

A246

A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Ano 3, n. 1, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

Trimestral

ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002

publicada pela Editora Juruá em Curitiba

ISSN: 1516-3210

1. Direito Administrativo. 2. Direito

Constitucional. I. Fórum.

CDD: 342

CDU: 33.342

Editor responsável: Luis Cláudia Rodrigues Ferreira

Projeto gráfico: Luis Alberto Financiera

Diagramação: Luis Alberto Financiera

Revisora: Olga M. A. Soares

Assessoria jurídica: Fabiana Ribeiro - OAB/MG 74868

Habilitação: Nucleo Lage de Medeiros -

CRB 1545/MG - 1.º registro

© Editora Fórum Ltda., 2003.

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra,

por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos

xerográficos, sem autorização expressa do editor.

Distribuída em todo o território nacional

Assinaturas e comercialização:

Editora Fórum, Av. Afonso Pena, 2770, 15.º andar,

Jd. Paranaense, CEP 80130-007 - Belo Horizonte - MG

Tel.: (31) 2121-4900 - 0800 704-3737

e-mail: editoraforum@editoraonline.com.br

site: www.editoraonline.com.br

Editorial

A presente edição haverá de propiciar aos nossos cultos leitores uma especial satisfação: logramos inserir novos colaboradores que, unindo-se aos já tradicionais, discorrem sobre temas cuja atualidade e alcance superaram nossas expectativas. Com efeito, provocando o debate, a revista traz à colação o assunto sobre a fixação do número de vereadores consoante a regra do art. 29 da Constituição Federal da lavra de Clemerson Cleve e Sandro Kozikoski; com o mesmo propósito oferece uma abordagem sobre a burocracia e a legitimação, através da pena de Davi Chircóski; nosso estimado Augusto Durán Martínez, Professor da Universidade Católica do Uruguai, comparece abordando o assunto derechos humanos y corrupción administrativa, de extrema significação; Desiree Salgado, estrela que surge na constelação de astros do direito do Estado, apresenta o referendo como fase legislativa das emendas constitucionais; Julio Rodolfo Comadira, esse gigante do direito administrativo argentino, trata do serviço público como título exorbitante. O Direito da Regulação e ideologia foi o título escolhido por Paulo Roberto Motta para o excelente trabalho que produziu; Reinaldo Moreira Bruno, jurista vocacionado e promissor, cuida da lei de responsabilidade fiscal como instrumento limitador da discricionariedade na execução orçamentária; e, finalmente, nosso Professor/Descubridor Rogério Gesta Leal, com inexecdível maestria e apoiado numa visão habermasiana, examina a gestão de serviços públicos no Estado Democrático de Direito.

No compartimento de pareceres, selecionamos o trabalho da mestrandia Ana Cláudia Finger, apreciando com precisão os limites à competência regulatória dos Conselhos Profissionais e a posição sempre respeitada do notável Professor Carlos Ari Sunfeld.

As rápidas linhas antecedentes evidenciam a circunstância que não cansamos de reiterar: o compromisso de nossa Revista com a seriedade e a excelência. A cada publicação impende-nos renovar os sentimentos de amizade e respeito à Editora Fórum que, sediada em Belo Horizonte, terra de PAULO NEVES, preceptor de todos nós, exparge pelo País um raio fulgurante de cultura jurídica.

Romeu Felipe Bacellar Filho
Presidente do IPDA

A Fixação do Número de Vereadores em Consonância com a Regra do art. 29, IV, da Constituição Federal – Discussão Afeta à *Proporcionalidade* do Número de Cadeiras do Parlamento Municipal

Clêmerson Merlin Clève

Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFPR e da Unibrasil. Pós-graduado na Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain, Doutor em Direito – PUC/SP, Procurador do Estado do Paraná, Advogado em Curitiba

Sandro Marcelo Kozikoski

Mestre em Direito das Relações Sociais – UFPR, Professor de Direito Processual Civil da Unibrasil e do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar, Coordenador Adjunto do Curso de Direito da Unibrasil, Advogado em Curitiba

Sumário: 1 Introdução - 2 Da contextualização do problema - 3 Da liberdade de conformação legislativa confiada ao Município - 4 Conclusão

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da organização política do Estado brasileiro, conferiu *autonomia* aos entes Municipais para, em sede de *Lei Orgânica*, e observados os parâmetros constitucionais e as regras previstas na Constituição dos Estados-membros, estatuírem o número de vereadores integrantes do Poder Legislativo local (art. 29, IV).

Inicialmente, calha observar que a autonomia conferida aos Municípios pela Constituição emprestou-lhes, nas palavras de José Afonso da Silva, “um conteúdo político de extrema importância para a definição de seu *status* na organização do Estado brasileiro, inteiramente desconhecido no regime anterior”.¹

Nada obstante os Municípios contem somente com os Poderes Executivo e Legislativo,² a plêiade de competências assinaladas aos entes municipais não encontra precedentes na história político-institucional brasileira.

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 546.

² “No âmbito municipal, dada a natureza das atribuições do poder local, quase sempre mais voltadas para atividades executivas ou de administração de serviços públicos, a separação de poderes tende mais a significar ‘divisão de órgãos’, do que, especificamente, distinção de funções e respectiva atribuição a poderes distintos. Claro que a Câmara de Vereadores legisla, mas o rol de matérias sobre as quais deve legislar é significativamente inferior àquela referente às ‘atribuições de natureza administrativa’, que detêm. Daí o princípio da separação de poderes apresentar-se, neste nível, certamente mais atenuado” (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre Poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 59).

É nesse contexto que deve ser abordada a questão relacionada à fixação do número de cadeiras das Câmaras Municipais, cujo substrato normativo emerge do art. 29, IV, da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 29. O Município reger-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:

(...)

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.

Partindo dos critérios de recenseamento populacional,³ a norma constitucional do art. 29, IV, estabelece os parâmetros de *conformação*, mínimos e máximos, para a fixação do número de vereadores em cada Município brasileiro, matéria essa que deverá ser disciplinada na Lei Orgânica Local. Trata-se, portanto, de assunto afeto à *autonomia* dos Municípios, de sorte que as Constituições Estaduais não podem dispor de forma diferente, tampouco estabelecer critérios limitativos diversos daqueles estatuídos pelo legislador constituinte de 1988.

Há que se discutir, neste sítio, o eventual critério de *proporcionalidade* insito à regra constitucional. À guisa de investigação, dever-se-á questionar se a idéia de *proporcionalidade* remete à adoção de *critério aritmético*⁴ no que diz respeito à estipulação do número de vereadores em cada Município brasileiro, como forma de obter uma padronização na representação política municipal.

³ Divulgados por meio de Censo Demográfico, consoante informações prestadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁴ Embora seja paritário da tese de que não há e nem poderá haver nenhum critério exclusivamente matemático que satisfaça o princípio da igualdade de representação política, Cláudio Ari Mello destaca que "é preciso reconhecer a razoabilidade jurídica da interpretação que sustenta a tese da inconstitucionalidade das leis orgânicas municipais que, na fixação do número de Vereadores, não observam um critério lógico que, previstos parâmetros exclusivamente aritméticos na norma, conclua-se que a expressão proporcionalidade estaria entre o número de edis e a população do Município. Isso porque é perfeitamente proporcional usada na redação do inciso IV também deva ser associada ao significado que recebe nas ciências matemáticas. Ou seja, proporcional é, nesta acepção da norma, ser uma quantidade estritamente matemática proporcional ao número de habitantes do Município" (MELLO, Cláudio Ari, *Hermenêutica Filosófica e Interpretação Constitucional: o caso do número de vereadores*, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, out./dez. 2002, p. 22).

2 Da contextualização do problema

O art. 29, IV, da Constituição Federal não estabeleceu número exato de cadeiras a ser adotado em cada Parlamento municipal. Não houve a pre-determinação de um número específico de Vereadores. Além disso, não foi erigido, de forma apriorística, nenhum critério aritmético para tal mister:

Em princípio, há que se reconhecer a existência de uma certa liberdade de conformação legislativa, de sorte a permitir ao Município, observados os parâmetros constitucionais, estipular o número de vereadores componentes do Poder Legislativo local. Contudo, o raciocínio ora lançado deve ser colocado à prova, tendo em vista que, nos dias atuais, proliferam ações judiciais voltadas à *redução* do número de vereadores.

A discussão a respeito da *proporcionalidade* inerente à fixação do número de vereadores assume especial relevo, haja vista que, em tais ações judiciais, notadamente propostas pelo Ministério Público Estadual, tem sido discutida a incompatibilidade dos dispositivos de Lei Orgânica Municipal com os critérios delineados nas alíneas do inciso IV do art. 29 da CF/88. Pretende-se obter, em tais ações judiciais, uma forma padronizada de representação popular em todo o território nacional, sugerindo-se um *critério aritmético* para fixação do número de cadeiras das Câmaras Municipais, segundo o qual, para cada grupo de habitantes, tem-se o acréscimo de um edil municipal e, assim, sucessivamente, até perfazer, quando for o caso, o número máximo admitido pelo texto constitucional.

O meio processual eleito para atingir tal objetivo (*redução* do número de vereadores) é, via de regra, a ação civil pública, onde se fomenta o controle incidental de constitucionalidade, na forma *diffusa*, propugnando-se pela inconstitucionalidade do dispositivo da Lei Orgânica Municipal responsável pela fixação do número de vereadores, impondo-se assim, pela via *obliqua*, ao Poder Legislativo competente, o dever de legislar adequando a quantidade de cadeiras da Câmara de Vereadores em conformidade com o critério aritmético apontado.

3 Da liberdade de conformação legislativa confiada ao Município

Não se pode olvidar que o princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades políticas integrantes do Estado Federativo Brasileiro é o da *predominância do interesse*. Assim, segundo Alexandre de Moraes, "pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse

geral ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominate interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local".⁵

Daí porque, a partir da moldura constitucional reservada aos Municípios, conclui-se que estes poderão deliberar acerca dos assuntos de *interesse local*, que dizem respeito às necessidades imediatas da Municipalidade. O interesse local funciona como *catalisador* da competência legislativa municipal. Conjugando-se, portanto, a *autonomia política* conferida aos Municípios, com as *competências legislativa* e de *auto-organização* a eles assinalada (dois aspectos indissociáveis do mesmo fenômeno), tem-se que é perfeitamente possível ao ente municipal fixar o número de vereadores, atendo-se aos parâmetros constitucionais gerais que regem a matéria (art. 29, IV, da Constituição Federal de 1988).

Conquanto seja possível a alteração do número de cadeiras, eis que o critério constitucional privilegia a *mobilitade*, o instrumento legiferante primeiro para tal mister é a Lei Orgânica Municipal.

A partir de tais premissas, é possível afirmar que, na esfera parlamentar, a *proporcionalidade* é prevista apenas para a eleição de deputados federais e, no âmbito das casas legislativas, na representação dos partidos políticos nas comissões internas do Poder Legislativo. A *proporcionalidade aritmética* não serve para balizar o número de cadeiras de cada uma das Câmaras Legislativas brasileiras. Não fosse assim, não haveria razão plausível para o *caput* do art. 29 da Constituição Federal remeter a matéria à conformação da Lei Orgânica Municipal.

Além disso, a tese propugnadora de uma proporcionalidade aritmética é obstruída pelos próprios *parâmetros censitários* ditados pelas alíneas "a", "b" e "c" do inciso IV do art. 29 da Constituição Federal. Em última análise, em certas situações limites, havendo acréscimo ou redução populacional, ter-se-ia por insubsistente a regra aritmética adotada. Há que se aceitar, nesta seara, que a proporcionalidade aritmética engessa, em certa medida, o critério de *mobilitade* da representação política municipal preconizado pelo legislador constituinte. Atente-se ainda — com o intuito de afastar por derradeiro a tese matemática —, que em decorrência de uma certa tradição política, as Câmaras de Vereadores Municipais sempre foram constituídas com número ímpar de vereadores.⁶

⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 287.

⁶ Com efeito, Cláudio Ari Mello parte da premissa de que "a composição deverá necessariamente corresponder a um número ímpar, em face da exigência prática de desempate em sessões deliberativas, ..." (MELLO, Cláudio Ari, op. cit., p. 25), concluindo que, em certa medida, sempre haverá desigualdade de representação política.

Em verdade, a fixação do número de vereadores atende a critérios essencialmente *políticos* e, portanto, não se afigura ofensiva ao princípio da isonomia a eventual disparidade no quadro da vereança municipal, que se estabeleça entre Municípios com populações equivalentes, desde que res-salvados os parâmetros mínimo e máximo previstos constitucionalmente.⁷

Ademais, se o legislador constituinte tivesse desejado a adoção de um critério *matemático* na fixação do número de vereadores em cada Município brasileiro, teria adotado a fórmula do art. 29, VI, da Constituição Federal.⁸ Como isto não ocorreu, há que se aceitar que o art. 29, IV, deixa margem para a conformação política e legislativa, consoante as particularidades locais.

Não se deve olvidar que o *princípio da unidade* da Constituição reclama a adoção de uma hermenêutica coerente do texto constitucional, evitando interpretações fragmentárias.⁹ Os pontos de tensão normativa devem ser harmonizados pelo intérprete, consoante as diretrizes básicas e pautas políticas assumidas pelo legislador constituinte.

Neste caso, o papel do Judiciário é o de exercer o controle das Leis Orgânicas, aferindo *objetivamente* se a fixação do número de vereadores obedeceu aos ditames constitucionais.¹⁰ Ao fazê-lo, cumpre, todavia,

⁷ Observe-se assim, o seguinte julgado oriundo do E. Tribunal Superior Eleitoral: VEREADORES - NÚMERO DECADEIRAS - PROPORCIONALIDADE - ARTIGO 29, INCISO IV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - A proporcionalidade de que cogita o inciso IV do artigo 29 da Constituição Federal Murte e absoluta, mas mitigada pela opção política atribuída aos municípios de fixarem as cadeiras na Câmara de Vereadores, observadas as balizas constitucionais indicadoras de números mínimo e máximo. Inexistente previsão legal, descreve tanto a redução quanto o aumento do número das cadeiras do último pleito, desde que observados os parâmetros constantes das alíneas "a", "b", "c" do aludido inciso. (TSE - RMS 1973 - (1973) - RS - Rel. Min. Marco Aurélio - DJU, 06 maio 1994 - p. 10512 - original sem destaque).

⁸ Art. 29. (...) VI. O subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: ...

⁹ Destacando a importância da unidade na tarefa de interpretação constitucional, Luis Roberto Barroso destaca que: "Final, a Constituição não é um conjunto de normas justapostas, mas um sistema normativo fundado em determinadas ideias que configuram um núcleo irreduzível, condicionante da inteligência de qualquer de suas partes. O princípio da unidade é uma especificação da interpretação sistêmica, e impõe ao intérprete o dever de harmonizar as tensões e as contradições entre normas. Deverá fazê-lo guiado pela grande bússola da interpretação constitucional: os princípios fundamentais, gerais e setoriais inscritos ou decorrentes da Lei Maior" (BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 182).

¹⁰ O E. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo resalvou o entendimento de que não cabe ao Judiciário intervir na seara legislativa, para fins de reduzir o número de componentes da Câmara Municipal: "REMESSA EX OFFICIO - APELAÇÃO VOLUNTÁRIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PRELIMINAR DE ILICITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM - REJEITADA - FIXAÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES - PROPORCIONALIDADE - ART. 29, IV DA CF/88 - REDUÇÃO - IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA PELO JUDICIÁRIO - AUSÊNCIA DE CRÉDITO OBJETIVO - COMPETÊNCIA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL - AUTONOMIA - INTERESSE POLÍTICO - RECURSO PROVIDO - É parte legítima para figurar no polo passivo da ação civil pública a Câmara Municipal, visto que apesar de não ter personalidade jurídica, possui capacidade para estar em juízo. A Constituição Federal reservou autonomia a cada ente da Federação, cabendo a cada município a fixação do número de vereadores, atendidos os balizamentos impostos pelo

privilegiar a *presunção de constitucionalidade* e de *legitimidade* da norma jurídica,¹¹ conforme evidenciado por Canotilho:

(1) o *princípio da prevalência da constituição* impõe que, dentre as várias possibilidades de interpretação, só deve escolher-se a interpretação que não seja contrária ao texto e programa da norma ou norma constitucionais; (2) o princípio da conservação das normas afirma que uma norma não deve ser declarada inconstitucional quando, observados os fins da norma, ela pode ser interpretada em conformidade com a constituição; (3) o *princípio da exclusão da interpretação conforme a constituição*, mas *contra legem*, impõe que o aplicador de uma norma não pode contrariar a letra e o sentido dessa norma através de uma interpretação conforme a constituição, mesmo que através dessa interpretação consiga uma concordância entre a norma infraconstitucional e as normas constitucionais.¹²

Paulo Bonavides destaca que “a aplicação desse método parte, por conseguinte, da presunção de que toda lei é constitucional, adotando-se ao mesmo passo o princípio de que em caso de dúvida a lei será interpretada ‘conforme a Constituição’”.¹³

No caso vertente, trata-se, portanto, de privilegiar a *conservação* de diversos dispositivos de Lei Orgânica Municipal que se nortearam por critérios de *representatividade política* na fixação do número de cadeiras em cada uma das Câmaras de Vereadores. A opção hermenêutica pela liberdade de conformação volta-se à *otimização da melhor representação política*, conforme assinalado por Claudio Ari Mello.¹⁴

seu art. 29, IV, fixando os limites mínimos e máximos estabelecidos. Não cabe ao judiciário interferir na seara legislativa e reduzir o número de componentes das câmaras municipais, visto que inexistindo regra objetiva para aferição da apregoada proporcionalidade, deve-se levar em conta a mens legis do legislador originário, devendo a proporcionalidade ficar ao albergo do interesse político. Recurso provido, remessa prejudicada” (TJES – REO 040009000015 – Rel. Des. Manoel Alves Rabelo – J. 06.08.2001 – original sem destaque).

¹¹ Marcelo Neves destaca que deve ser privilegiada uma exegese que propicie a compatibilidade da norma jurídica com a Constituição: “A doutrina e a prática jurisprudencial formaram o princípio da presunção de constitucionalidade das leis, presunção esta de caráter *juris tantum*, prevalecendo enquanto não se manifeste em sentido contrário o órgão jurisdicional competente, isto é, até que ele decida pela inconstitucionalidade da lei. Com base neste princípio constroem-se duas regras tradicionais de hermenêutica: (1) Na dúvida, deve-se decidir pela constitucionalidade. (2) Deve-se adotar a interpretação que torne a lei compatível com a Constituição. Se a lei oferece dupla interpretação, uma que implique a sua inconstitucionalidade e outra que imponha a sua incompatibilidade com a Constituição, o órgão competente não decidirá pela sua inconstitucionalidade, devendo preferir a exegese que lhe dê um sentido compatível com a Constituição, baseado na presunção de que o legislador teve a pretensão de elaborar uma norma jurídica válida” (NEVES, Marcelo. *Teoria da Inconstitucionalidade das Leis*. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 145-146).

¹² CANOTILHO, J.J. *Gomes Direito Constitucional*, 5. ed. Coimbra: Liv. Almedina, 1991, p. 235-236.

¹³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 474.

¹⁴ “Ora, uma interpretação concretizadora do art. 29, IV, necessita dar conta dessa restrição ao pluralismo político e à representação democrática que resulta da aplicação de um critério meramente matemático na compreensão do enunciado, porquanto se trata de interferir elasticamente em um elemento essencial do próprio funcionamento da democracia enquanto princípio de ordenação social. Vale dizer, o intérprete

Em última análise, o método propugnado coloca em evidência a *integridade sistêmica* daqueles dispositivos de Lei Municipal com a Constituição Federal. A adoção desse método é defendida por Hesse, que preleciona que “uma lei não deve ser declarada nula quando seja passível de uma interpretação que a coloque em plena sintonia com o conjunto normativo-constitucional”.¹⁵

Se a proporcionalidade aritmética não foi adotada pelo art. 29, IV, da Constituição Federal, não há porque rechaçar os dispositivos de Lei Orgânica que trataram do tema da fixação do número de vereadores, balizando-se apenas pelos critérios mínimos e máximos fixados naquele dispositivo constitucional. A preservação da opção originária da Lei Orgânica Municipal volta-se à proteção da higidez do Parlamento Municipal, enquanto instância de controle e fiscalização do Executivo local.

Além disso, não se pode obrigar que determinada Câmara de Vereadores legisle com conteúdo *pré-determinado*,¹⁶ haja vista o princípio basilar da *separação de poderes*.¹⁷ Nesta linha de raciocínio, Anna Cândida da Cunha Ferraz salienta que é inadmissível a *usurpação de atribuições* entre as diferentes esferas de poderes e funções governamentais.¹⁸

deve evitar a opção rígida por um valor constitucional, no caso o princípio da igualdade de representação política, e buscar uma solução que realize a concordância prática entre esse valor e os dois outros princípios mencionados, de modo a promover um resultado interpretativo que assegure a mais eficaz proteção conjunta dos três cânones” (MELLO, Claudio Ari, op. cit., p. 37).

¹⁵ HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 133.

¹⁶ Observe-se, nesse sentido, acórdão oriundo do E. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, que se manifestou favorável à autonomia conferida aos Municípios para fixação do número de vereadores, consubstanciando ainda o entendimento de que é vedado ao Poder Judiciário interferir nas escolhas políticas promovidas na seara legislativa: REMESSA EX-OFFICIO/APELAÇÃO VOLUNTÁRIA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – FIXAÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES – PROPORCIONALIDADE – ART. 29, IV DA CF/88 – PÉLIMINARES DE LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E INADEQUAÇÃO DA VIA UTILIZADA – REJEITADAS – MÉRITO – REDUÇÃO DOS EDIS DA CÂMARA MUNICIPAL – INTERFERÊNCIA PELO JUDICIÁRIO – AUSÊNCIA DE CRITÉRIO OBJETIVO – COMPETÊNCIA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL – AUTONOMIA – INTERESSE POLÍTICO – RECURSO PROVIDO – REMESSA PREJUDICADA – 1. O ministério público é legitimado para propor a ação civil pública, na defesa dos interesses difusos e coletivos, ex vi art. 129, III da CF e art. 5 da Lei nº 7.347/85. 2. O controle de constitucionalidade de uma Lei, quando exercido de forma difusa pelo Judiciário, serve para o deslinde do caso concreto, inclusive na ação civil pública. 3. A Constituição Federal reservou autonomia a cada ente da federação, cabendo a cada município a fixação do número de vereadores, atendidos os balizamentos impostos pelo seu art. 29, IV, fixando os limites mínimos e máximos estabelecidos. Não cabe ao judiciário interferir na seara legislativa e reduzir o número de componentes das câmaras municipais, visto que inexistindo regra objetiva para aferição da apregoada proporcionalidade, deve-se levar em conta a mens legis do legislador originário, devendo a proporcionalidade ficar ao albergo do interesse político. (TJES – REO 002009000429 – Rel. Des. Manoel Alves Rabelo – J. 21.09.2001 – original sem destaque).

¹⁷ “Destarte, no arranjo institucional de poderes, base do sistema presidencialista, cada poder tem esfera de atuação própria, que presuppõe partilha constitucional de competências, harmonia entre o respectivo relacionamento, independência de organização e funcionamento, inamovibilidade de funções e indelgabilidade de atribuições. As exceções a esses pressupostos, expressas ou não constitucionalmente, buscam, acima de tudo, estabelecer o chamado sistema de ‘frios e contrapostos’, base da doutrina de poderes moderados, e possibilitar que os poderes políticos ‘andem de concerto” (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha, op. cit., p. 19).

¹⁸ “Por outro lado, a ‘autonomia’ recíproca entre os órgãos pressuppõe que cada qual exerça sua função sem

Pode-se afirmar que a tese ora defendida não representa propriamente nenhuma novidade no cenário pátrio. Diversos julgados, no Brasil inteiro, apontaram a respeito do tema, propugnando a tese que a Lei Orgânica do Município poderá fixar o número de vereadores, pautando-se pelos limites impostos constitucionalmente (art. 29, IV, da CF/88). O E. Tribunal Superior Eleitoral, em acórdão da lavra do Ministro Marco Aurélio, já decidiu, em caso paradigmático, que o número de cadeiras das Câmaras de Vereadores é fixado em decorrência de *opção política*, impondo-se apenas o dever de respeito às balizas constitucionalmente firmadas:

CÂMARA DE VEREADORES – NÚMERO DE CADEIRAS – PROPORCIONALIDADE – ARTIGO 29, INCISO IV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. – A proporcionalidade de que cogita o inciso IV do artigo 29 da Constituição Federal Muriaé é absoluta, mas mitigada pela opção política, atribuída aos municípios, de fixar as cadeiras na Câmara de Vereadores, observadas as balizas constitucionais indicadoras de números mínimo e máximo. Inexistente previsão legal eficaz, em face de liminar concedida em ação popular, descabe proceder a redução ou ao aumento do número de cadeiras do último pleito, desde que respeitados os parâmetros constantes das alíneas 'a', 'b' e 'c' do alídeo inciso.¹⁹

4 Conclusão

A interpretação sistemática exigida pelo *princípio da unidade* da Constituição reclama a adoção de uma hermenêutica coerente do texto constitucional, evitando interpretações fragmentárias. Sendo assim, a *proporcionalidade aritmética* não serve para balizar o número de cadeiras de cada uma das Câmaras Municipais de Vereadores brasileiras. Não fosse assim, não haveria razão plausível para o *caput* do art. 29 da Constituição Federal remeter a matéria à conformação da Lei Orgânica Municipal.

vassalagem" ao outro poder, sem necessidade de pedir 'autorização' para exercê-la. Vale dizer, cada poder em liberdade para escolher os meios e o momento de atuar suas funções próprias, somente deste modo é possível concretizar o ideal preconizado por Montesquieu, de limitação do poder pelo poder" (FERREZ, Arna Cândida da Cunha, op. cit., p. 40).

¹⁹ TSE – RMS 1987 – 1987 – RS – Rel. Min. Marco Aurélio – DJU, 12 nov. 1993 – p. 24.100 – original sem destaque.

Burocracia e Legitimação: Fundamentos do Procedimento Administrativo Eficiente

Davi Chicoski

Pós-graduando em Direito Administrativo no Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar

Sumário: 1 Introdução - 2 Racionalidade formal-burocrática: o modelo que informa o procedimento administrativo - 2.1 A administração burocrática em Max Weber - 2.2 Limites da racionalidade formal-burocrática - 3 A função de legitimação do procedimento administrativo - 3.1 A legitimação pelo procedimento em Niklas Luhmann - 3.2 A legitimação pelo procedimento administrativo no Estado Democrático - 4 Conclusão

1 Introdução

A Administração Pública moderna age primordialmente por meio de procedimentos previamente estabelecidos por lei. Trata-se de um agir que decorre basicamente da racionalidade formal, exteriorizada pelo modelo legal-burocrático de dominação, o qual se formou historicamente em oposição ao modelo tradicional típico do regime absolutista. O surgimento da burocracia estabeleceu as bases do desenvolvimento capitalista e, ao tornar o poder pessoal, contribuiu (mas não de forma isolada) para a democratização do Estado contemporâneo.

Hoje, porém, está em voga falar-se em crise da Administração Pública burocrática, porquanto os procedimentos, enquanto meios de legitimação, teriam sido substituídos pelos resultados, objetivados por um novo modelo administrativo. O princípio informador desse novo modelo não seria mais a legalidade, mas a eficiência. E, por isso, a Administração Pública, seguindo os passos da administração dos entes privados, adotaria como atividade principal a busca incessante por resultados, em detrimento dos procedimentos previamente estabelecidos. Há, assim, um discurso de crise (ou mesmo de morte) dos procedimentos administrativos, tal como concebidos pela modernidade, em face da eficiência. Cria-se uma oposição no seio da Administração Pública entre procedimento administrativo e eficiência.

Nesse ambiente, consequência da crise do *Welfare State*, surgem dúvidas relativas à possibilidade de o procedimento administrativo contribuir para a eficiência de um Estado que, hodiernamente, além de garantir segurança,