
Democracia, segurança jurídica e os modismos. Cotas para vereadores

Monica Herman Caggiano

Professora associada do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; professora titular de Direito Constitucional da Universidade Presbiteriana Mackenzie; Procuradora do Município de São Paulo, de 1972 a 1996

A Democracia, já advertia Gianfranco Pasquino¹ em 1997, é exigente. Consagra, em verdade, os contornos de uma fórmula política especialíssima, por envolver imposições e condutas especialíssimas: implica na indisponibilidade do pluralismo político, na ampla configuração do corpo eleitoral, a manifestar livremente suas opções políticas, no mais largo leque de candidaturas a serem oferecidas a este mesmo eleitorado, na efetiva e eficaz liberdade de difusão e divulgação de idéias e plataformas políticas, enfim, na expectativa de permanente conformação da atuação governamental aos anseios da sociedade, no sentido de que o pólo da tomada das decisões venha a espelhar as perspectivas da comunidade que, por via do poder de sufrágio, os elegeu para conduzir as políticas públicas em nome da comunidade social.

A Democracia é exigente e o é com os cidadãos, com os governantes e com as instituições. Requer condutas éticas. Reclama por instituições representativas, fortes e respeitadas. É intransigente no terreno da garantia da segurança jurídica e da confiança mútua (*mutual trust*) entre governo e governados. No entanto, configura o único modelo político apto a preservar a liberdade do ser humano convivendo na sociedade politicamente organizada, notadamente, no complexo e sofisticado panorama que o século XX desvendou e que este começo de novo século vem consolidando.

Diante desses registros, evidente a surpresa e, por que não acentuar o estado de estupefação diante

da última investida do Tribunal Superior Eleitoral que, eventualmente, por apreciar a tendência ao sistema de cotas (*cota para as mulheres na política, cota para as universidades*), acabou por alterar o processo eleitoral de 2004 – eleições municipais para a seleção de prefeitos e vereadores – introduzindo a cota no campo da vereança. Ignorando a autonomia municipal, que a Constituição Federal estabelece, determinou para cada município a sua Cota de Vereadores.

De fato, aviltante, até, a Resolução nº 21.702, de 2 de abril de 2004, cuja ementa já avisa: “**Instruções sobre o número de vereadores a eleger segundo a população de cada município**”. Nessa perspectiva, o documento produzido por aquela Corte – um mero regulamento no arsenal dos atos normativos – estabelece para cada Município o número máximo de vereadores e, conseqüentemente, o de candidatos, ou seja, de opções a serem apresentadas ao eleitor de cada uma das comunas para o pleito de outubro de 2004. Na verdade, reduz os dois; ao fazê-lo, porém, despreza o prazo fixado pelo artigo 16 da Constituição Federal para alterações no processo eleitoral, preceito que, taxativamente, determina: “**A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência**”. (destaques nossos)

É verdade que lei, a Corte não produziu. Poder-se-ia, pois, argumentar a não incidência do aludido artigo 16 da Constituição. No entanto, revela-se aqui outra defeituosidade das Instruções baixadas por via da Resolução nº 21.702. **Qualquer reorientação do**

1. *La democrazia esigente*, Bologna, Itália, Il Mulino, 1997.

processo eleitoral exige lei. Insere-se no escaninho da reserva legal, impondo a participação do Parlamento para a sua produção.

E mais, indaga-se, a este passo, o que restou da garantia da segurança jurídica ante a marginalização do princípio da legalidade e a ignorância do período de carência de um ano preconizado pelo já referido artigo 16 da denominada Magna Lei de 1988.

Demais disso, o artigo 29 da Constituição Federal, consolidando a idéia de autonomia municipal que o constituinte de 1988 prestigiou, ao prever a fórmula para a fixação do número de vereadores para cada um dos municípios, encarregou o legislador local (**Lei Orgânica Municipal**) dessa tarefa, observados os parâmetros constitucionais. Aliás, assim agiu o legislador constituinte em relação a todas as esferas governamentais, indicando exatamente a receita a empregar: quanto à Câmara Federal, incumbiu o legislador complementar de estatuir o número de deputados por circunscrição (**art. 45, § 1º**); quanto aos Estados-membros da nossa Federação, estabeleceu a equação a ser aplicada (**art. 27**); e, no tocante aos vereadores, previu que, dentro de balizas numéricas, referentes à população local, a própria Lei Orgânica estatuisse o número de representantes da comunidade.

A dupla redução operada cirurgicamente (**corte no número de vereadores e de candidatos a vereador**), por força da Resolução editada pelo Tribunal, por mais desta vez, ofende o ordenamento jurídico, minimizando a autonomia dos municípios e inaugura um movimento centrípeto, próprio de processos de centralização, antagônico, todavia, à perspectiva constitucional.

Oportuno lembrar, pois, o *standard* da segurança jurídica² que, em domínios europeus, assume contornos de *“principe fédérateur”* e que repousa, exatamente, sobre as idéias de prévio conhecimento da lei, do tratamento ao qual esta será subordinada na sua aplicação, da legalidade, da qualidade da lei e da confiança legítima. Extraído do direito comunitário, sendo sua gênese a Constituição de Bon, este princípio impõe-se na condição de estágio avançado do cânone do Estado de Direito. Resto sensibilizar, contudo, o panorama doméstico brasileiro.

Poder-se-ia, ainda, argüir que indigitada Resolução nº 21.702 do TSE limitou-se a expressar e fazer valer, para as eleições de 2004, a decisão do Supremo Tribunal Federal (**Recurso Extraordinário nº 197.917**), que entendeu o número de vereadores, estabelecido pela respectiva Lei Orgânica,

para a Câmara do município paulista de Mira Estrela, não sincronizado com o disposto no artigo 29 da Constituição Federal. Na realidade, vários outros recursos pendentes, versando idêntico tema, foram, a seu turno, contemplados com o mesmo tratamento restritivo, determinando o Supremo Tribunal cortes quanto ao número de edis. Cuida-se, no entanto, de casos que foram analisados isoladamente, por via de controle difuso e as respectivas decisões atuam pontualmente sobre cada um dos casos *sub judice*,³ impondo ao legislador municipal um esforço revisional, atinente à questão da proporcionalidade, para determinar o fator quantitativo na composição do respectivo Poder Legislativo.

Defeso, contudo, a nosso ver, entender que essas manifestações do Excelso Pretório legitimassem a Corte Eleitoral a produzir norma geral, abstrata, a todos dirigida, veiculando matéria de lei e no âmbito do período vedado a quaisquer reformulações do processo eleitoral.

De outra parte, não há que ignorar o fato de que a redução do número de vereadores implica na expulsão da Casa de representação popular (**Câmara Legislativa municipal**) de representantes das minorias: partidos pequenos é que, a rigor, perderão suas bancadas. Nesta linha, ressalta à evidência que as novas Câmaras, sob o efeito da redução cirúrgica e independentemente da vontade da comunidade local (**expressa por via da respectiva Lei Orgânica**), restarão presas fáceis à potente e inflexível vontade do Executivo. Neste clima, portanto, a dominação da figura do Prefeito se nos afigura como o primeiro dos efeitos perversos à democracia.

A prática da democracia constitui trilha sensível, repleta de dificuldades. É dispendiosa e intransigente com os deslizes. Reclama o esforço de todos, porque a todos beneficia.

2. Sobre o princípio da **segurança jurídica**, ver o nosso *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*, São Paulo, Manole, 2004, pp. 93/94.

3. Sob este peculiar aspecto da questão, mister é registrar que em outros municípios também houve impugnação do número de vereadores fixado pela respectiva Lei Orgânica **e há casos em que o Poder Judiciário negou procedência à demanda, sob o entendimento de que:** “...não pode o Judiciário alterar o número fixado de vereadores, sob pena de invadir matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal”, autos nº 332/03 – Juízo da 1ª Vara da Comarca de Mogi-Guaçu. Neste sentido, ainda, decisões do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo: Apciv. nº 39052-5, de Guararapes, Apciv. nº 203.377-1, de Assis, e Apciv. nº 222.302-1, de Pereira Barreto.