

REPUBLICANISMO E A (IM) POSSIBILIDADE DE REELEIÇÕES PARA CARGOS DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DE VEREADORES: análise hermenêutica

Rafael Tomaz de Oliveira¹
Felipe Marchiori Verderame²

RESUMO: As presentes reflexões objetivaram analisar a adequação constitucional da prática, comum no âmbito de diversos municípios brasileiros, da realização de reeleições sucessivas para cargos da mesa diretora da Câmara de Vereadores. A hipótese de trabalho foi desenvolvida a partir de uma interpretação que contemple, de forma abrangente, os elementos normativos do princípio republicano, em especial as exigências de alternância no exercício do poder político, bem como da transitoriedade dos mandatos. Para tanto, o trabalho realizou uma abordagem crítico-reflexiva do material normativo produzido sobre a matéria, em especial os diplomas legais existentes e a jurisprudência produzida pelos tribunais. Ao final, concluiu-se que a prática de reiteradas reeleições para cargos da mesa diretora mostra-se inconstitucional, devendo ser afastada da vida pública brasileira.

Palavras-chave: Republicanismo; Cidadania; Direito Municipal; Alternância no poder.

ABSTRACT: These reflections aimed at analyzing the constitutional adequacy of the practice, common in several Brazilian municipalities, of holding successive reelections for positions of directors of the City Council. The working hypothesis was developed from an interpretation that comprehensively contemplates the normative elements of the republican principle, especially the requirements of alternation in the exercise of political power. In order to do so, the work carried out a critical-reflexive approach to the normative material produced on the subject (*statutes and legal rules*) and jurisprudence produced by the courts. In the end, it was concluded that the practice of repeated reelections for positions of directors of City Council is unconstitutional, and should be removed from Brazilian public life.

Keywords: Republicanism; Citizenship; Municipal Law; Alternation in power.

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

O presente artigo representa um resultado parcial de um projeto de pesquisa maior cujo objetivo é analisar as configurações contemporâneas que delinham os conceitos de Estado, Cidadania e Constituição de modo a confrontá-los com o projeto constitucional de 1988 na perspectiva de definir em que medida o horizonte de expectativas gerado pela

¹ Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS-RS). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP-SP). Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Justiça Política e Cidadania. Advogado (OAB/SP). E-mail: rtoliveira@unaerp.br

² Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, Escrevente Técnico Judiciário do TJ/SP. E-mail: feliepverderame@gmail.com

redemocratização e pelo novo pacto social então enfeixado pôde produzir modificações interessantes na estrutura da ação dos agentes políticos.³

Com efeito, a tradição política brasileira sempre demonstrou dificuldades para se adaptar aos mecanismos jurídicos liberais de controle e limitação do exercício do poder político.⁴ Tais mecanismos estão diretamente ligados à moderna concepção de cidadania que envolve, além da capacidade de autodeterminação política, elementos de impessoalidade na gestão da coisa pública, bem como nos procedimentos ligados ao exercício do poder político. A Constituição de 1988 incorpora todo esse caldo de cultura fazendo uso repetitivo de determinadas categorias.⁵ Esse uso repetitivo, por certo, pretende reforçar a pretensão de rompimento com o regime anterior da qual o novo projeto constitucional é portador. Esse aspecto destacado fica nítido quando percebemos que, após enunciar, logo em seu primeiro artigo o compromisso com o princípio republicano, a Constituição estabelece regras e travas para a transitoriedade dos mandatos; para alternância no exercício do poder político; bem como, com relação à

³ Cuida-se de projeto de pesquisa desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP-SP) sob o título: Cidadania e concreção do estado democrático de direito: vicissitudes e dilemas no contexto da (i)realização do projeto Constitucional.

⁴ Esse fenômeno é retratado por Streck como “baixa constitucionalidade”. Com efeito, essa “baixa constitucionalidade” se reporta aos pré-juízos que povoam a mente da maioria dos juristas, calcados em uma história que tem relegado o Direito Constitucional a um plano secundário. “Hermeneuticamente, esta ‘baixa constitucionalidade’ estabelece o limite do sentido e o sentido do limite de o jurista dizer o Direito, impedindo, conseqüentemente, a manifestação do ser (do Direito). Um dos fatores que colabo(r)aram para a pouca importância que se dá à Constituição deve-se ao fato de que as Constituições brasileiras, até o advento da atual, sempre haviam deixado ao legislador a tarefa de fazer efetivos os valores, direitos ou objetivos materiais contidos no texto constitucional, que, com isso, se transformava, porque assim era entendida, em mero programa, uma mera lista de propósitos” (grifos do original). STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica. Uma Nova Crítica do Direito*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 215 e segs.

⁵ O discurso político que povoa as discussões políticas atuais não deixa de refletir esse (velho) problema. Por aqui, ainda se mostra muito difícil definir o debate sobre o papel do Estado (e o significado da Constituição), a partir da vetusta dicotomia “direita v. esquerda”. É importante consignar que a referida dicotomia tem perdido a capilaridade explicativa em diversas realidades políticas no mundo contemporâneo. Sem embargo, é in adae se surpreender como esse debate no Brasil sempre foi muito mal colocado. Nessa ordem de ideias, Raymundo Faoro colaciona um exemplo significativo. Em entrevista concedida à revista *Senhor* em outubro de 1988, Faoro analisa a candidatura de Mario Covas à presidência da República. Perguntado se Covas seria um homem daquilo que então se entendia como “esquerda”, sua resposta foi a seguinte: “também há um equívoco cultivado, como se a esquerda fosse estatizante. De verdade, o setor mais lúcido da esquerda quer um Estado mais eficiente. Já os conservadores falam muito contra o Estado, mas, tendo todas as condições de governo, até hoje nunca fizeram nada para que o Estado fosse eficiente. Eles querem o velho Estado patrimonialista, um Estado cujo retrato está na relação dos homens de mais de um bilhão de dólares, os maiores empresários brasileiros. Um empreiteiro, cujo parceiro é o Estado; outro tem televisões, cujo concedente é o Estado; outro é banqueiro, cuja carta patente lhe foi dada pelo Estado e lhe pode ser retirada com um telefonema do gerente do Banco Central; outro, um grande empresário de São Paulo, o maior empresário brasileiro, que é concessionário de minas e outras coisas mais. Contra que Estado eles estão falando? Será que é o Estado que lhes dá concessões, prebendas, cartórios?” (Cf. *Democracia Traída. Coletânea de entrevistas de Raymundo Faoro*. Rio de Janeiro: Globo, 2008, p. 105). No fundo, vivenciamos uma espécie de eterno retorno ao mesmo, no interior do qual as matrizes propulsoras do princípio republicano – impessoalidade, moralidade, transitoriedade do poder – não conseguem gerar um conjunto atraente de comportamentos por parte daqueles que lidam ou estão próximos da coisa pública.

configuração da administração pública, a consagração de um elenco de princípios (entre eles: moralidade, impessoalidade e publicidade) que, a rigor, já se encontram implicitamente envolvidos pelo conteúdo normativo do princípio republicano. A ação do poder de reforma, bem como da jurisprudência constitucional posterior, veio a reforçar tais conteúdos estabelecendo regras e procedimentos para as hipóteses possíveis de reeleição, bem como para conter os casos de nepotismo na administração pública.

O texto que aqui se apresenta relata uma pesquisa que realizou um movimento metodológico que partiu deste pano de fundo temático em direção a um recorte bem específico, ligado mais propriamente ao direito municipal e sua inserção no projeto constitucional (autonomia e limites), no que tange à necessidade ou não da observância de travas que impeçam a reeleição sucessiva de membros da câmara de vereadores para cargos da mesa diretora, especialmente o cargo de presidente. Cuida-se de hipótese que teve lugar no município de Ribeirão Preto, interior do Estado de São Paulo, no início do ano de 2017. No caso, um vereador que já havia exercido o cargo de presidente da Câmara de Vereadores do referido município por duas vezes, pretendia concorrer a um terceiro mandato sucessivo. Tal situação, ao menos em tese, entraria em rota de colisão com o artigo 57, parágrafo 4º. da Constituição Federal de 1988 que limita o exercício dos cargos das mesas diretoras das casas do Congresso Nacional a um período de dois anos, vedando a reeleição para o período imediatamente subsequente. Diante disso, a pesquisa levantou as seguintes questões:

Em primeiro lugar: Seriam os artigos 20 da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto/SP e 19, parágrafo único da Resolução n. 174/2015 da Câmara de Vereadores da mesma localidade, constitucionais? Observou-se, ainda no tocante a este quesito, que a indagação pressupunha como parâmetro de controle tanto a Constituição Federal quanto a Constituição do Estado de São Paulo. Em um segundo momento, perguntou-se: Ainda nos termos das Constituições Estadual e Federal, é constitucional a interpretação que admite sucessivas reeleições para os cargos de direção da Mesa da Câmara de Vereadores de modo a permitir que uma mesma pessoa permaneça em um cargo de direção por mais de dois anos consecutivos? Tais questões atentaram-se, ainda, para a circunstância – especificamente verificada no município de Ribeirão Preto/SP – de que alguns membros da Mesa Diretora que já haviam concorrido a uma reeleição e exerceram dois períodos consecutivos de mandato, cogitavam disputar uma terceira eleição, o que os levaria a

permanecer no exercício de tais cargos por 03 (três) dos 04 (quatro) anos da respectiva legislatura.

Para responder a tais indagações, o trabalho organizou-se em dois blocos de análise. No primeiro, a partir de análise documental dos atos normativos envolvidos na questão e de acórdãos do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pertinentes à matéria, foram desenvolvidos os seguintes estágios investigativos:

a) O Estado Atual do problema na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal;

b) O Tribunal de Justiça de São Paulo e a questão da “autonomia municipal”; c) O Supremo Tribunal Federal e a questão da simetria federativa.

Nesse mesmo bloco de análise, procedeu-se também a uma investigação teórico-doutrinária que buscou destacar d) o “esquecimento” por parte da jurisprudência dos conteúdos normativos do princípio republicano (artigos 1º., *caput* e 34, VII, *a*, da CF/1988); e) o enquadramento específico dos elementos normativos do princípio republicano: periodicidade eleitoral e transitoriedade dos mandatos; impessoalidade e alternância de poder; f) os indicares prévios para a construção de uma interpretação constitucionalmente adequada para o problema dos mandatos dos cargos de direção das Mesas Diretoras das Câmaras de Vereadores. Em um segundo momento, a investigação organizou-se a partir dos seguintes tópicos de análise:

a) A necessidade de se conferir *interpretação conforme à Constituição* ao artigo 20 da Lei Orgânica do Município e ao artigo 19, parágrafo único, da resolução 174/2015, ambas do Município de Ribeirão Preto;

b) Os princípios hermenêuticos da *unidade da Constituição* e da *eficácia integradora* e a necessidade de compatibilização da questão com os critérios de reeleição para cargos do Poder Executivo;

c) Exercício do mandato de cargos de direção por mais de dois anos e o período constitucional da legislatura: necessidade de atendimento dos critérios de *proporcionalidade*;

d) Formulação, para o caso, da *interpretação conforme à Constituição*. Ainda no que tange ao método da investigação, é importante anotar que não foi aqui adotada uma perspectiva meramente *descritiva*⁶ do problema formulado linhas acima. A análise, guiada

⁶ A dualidade implicitamente apresentada no texto, e que envolve descrição e prescrição, é retirada de Giovanni Sartori e das considerações por ele tecidas sobre a polêmica acerca do realismo político. Para Sartori, o realismo político – cujo

pela fenomenologia hermenêutica⁷, pretendeu estabelecer uma aproximação crítico-reflexiva com relação ao material normativo analisado de modo a apontar os

marco é as vezes representado pela obra de Maquiavel – esta assentado em uma falácia, tanto quanto a sua antítese que é o idealismo político. No primeiro caso, há uma exagero descritivo que acaba levando a análise política a se perder em meio a particularismos estéreis; no outro, há uma exagerada hipostasiação que acaba por levar o pensamento político para o campo de um ingênuo planejamento racional, incapaz de condicionar normativamente a realidade. Assim, a análise política deve estar envolvida em uma circularidade virtuosa capaz de lidar tanto com as questões descritivas como prescritivas que envolvem conceitos políticos como democracia, separação de poderes, etc.. (Cf. SARTORI, Giovanni. Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965, p. 46 e segs.).

⁷ Fenomenologia hermenêutica deve ser pensada a partir do giro ontológico operado por Martin Heidegger. É importante ter presente o sentido deste giro ontológico. Trata-se da grande revolução – a mais decisiva pelo menos – que Martin Heidegger legou para a filosofia. Mais além de possíveis desacordos, o certo é que, depois de Heidegger, essa questão não pode ser ignorada por nenhum estudioso interessado em compreender a fundo o problema do conhecimento. Isto porque, toda tradição anterior – que Heidegger denomina Metafísica – relegou a um plano ôntico um problema que é necessariamente ontológico, isto é, investigou objetivando o ente algo que pertence à esfera do ser. Mas isso se deu de diversas maneiras e de nenhuma delas pode-se dizer que estavam erradas. Há equívocos, mal entendidos, que levam a metafísica a pensar o ente ao invés do ser. Também isso não quer dizer que inexistiu um sentido do ser em toda história da Metafísica. O que o filósofo percebe a partir de sua intuição fundamental é que a compreensão do ser é algo inerente à condição humana, que desde sempre nos acompanha ainda que dela não necessariamente estejamos conscientes. Há um vínculo necessário entre homem e ser, na medida em que para mencionar algo, é preciso dizer que esse algo é. E esse vínculo a Metafísica não pensou. Ora, quem diz o é do ser é este ente chamado homem, ser humano e que em Heidegger responde pelo termo alemão Dasein. Portanto, toda problemática ontológica (a pergunta pelo sentido do ser) passa pela compreensão deste ente que pode dizer é porque compreende o ser. Assim surge o que o filósofo denomina ontologia fundamental. É ela fundamental porque ela possibilita todas as demais ontologias porque compreende as estruturas do ente que, existindo, compreende o ser. O Dasein existe porque compreende o ser e, compreendendo o ser se compreende, lançando-se para adiante de si mesmo. Quando se diz: processo é instrumento há toda uma estrutura de sentido que se antecipa e possibilita dizê-lo. Esse sentido é o ser e compreendê-lo passa ser a tarefa fundamental da ontologia. Mas Heidegger se movimenta numa dimensão ainda mais originária que é a própria existência do humano. Como o Ser-ai (Dasein) é o único ente que existe – os demais entes intramundanos subsistem – a ontologia fundamental, que é condição de possibilidade de todas as demais ontologias, receberá a forma de uma analítica existencial, porque pretende compreender, fenomenologicamente, as estruturas deste ente que existe. Essa a revolução: toda a tradição anterior pensou a ontologia fora do homem. Era uma ontologia da coisa, de essências, de objetos, portanto uma ontologia que, paradoxalmente, se dirigia ao ente e não ao ser. Heidegger desloca o homem para dentro da ontologia incluindo o seu modo-de-ser na problemática ontológica e transforma a reflexão filosófica em uma ontologia da compreensão. Desse modo, Heidegger recoloca a pergunta capilar de Kant: o que é o homem? numa dimensão existencial. A pergunta pelo que é o homem descamba sempre para explicações categoriais que resvalam para longe na definição de sua resposta. Através de sua fenomenologia hermenêutica Heidegger mostra como não é possível explicar o que é o homem, mas apenas compreender como ele é. Portanto, na ontologia fundamental procura-se constituir um horizonte a partir do qual se possa pensar o ser enquanto ser, ao invés do ente enquanto ente que caracterizava a ontologia desde Aristóteles. Diante da ontologia fundamental importa pensar a diferença que existe entre ente e ser; uma diferença constituidora de sentido na qual desde sempre nos movemos ainda que dela não tenhamos nos dados conta: a diferença ontológica. Conforme esclarece Stein há dois níveis que, desde Aristóteles, estão consagrados na ontologia: “o nível do ente enquanto ente e o nível do ser do ente. A tradição metafísica aborda esses níveis de maneira objetivística. Ela trata os dois níveis como objetos a serem conhecidos. Os diversos autores, até a Idade Média, dão formas várias ao conhecimento deste objeto, mas sempre se examina o modo como são conhecidos, mas não se pergunta porque eles não são questionados enquanto são condições de possibilidade, razão pela qual Aristóteles permanece nos dois níveis. Quando Heidegger introduz um ente privilegiado, o Dasein, aparece outro nível de problematização do ser. O ser não se dá isolado como objeto a ser conhecido; mas ele faz parte da condição essencial do ser humano. O Dasein compreende o ser e por isso tem acesso aos entes. Sem essa compreensão nada se move no conhecimento, tudo permanece opaco. Mas assim como pelo ser compreende os entes, compreende-se também como ente; e não apenas isso. Compreende o ser porque compreende a si mesmo e se compreende porque compreende o ser”(Diferença e Metafísica. Ensaio sobre a desconstrução. Porto Alegre: Edipucrs, 2000, p. 103 – itálicos do original). Especificamente no âmbito da Direito, é exemplar a exploração que Lenio Streck realiza das conseqüências do giro ontológico para a reflexão jurídica (Cf. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise. Uma Exploração Hermenêutica da Construção do Direito*. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013).

encobrimentos atuantes, especialmente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de modo a impedir o acontecimento do sentido normativo do princípio republicano na hipótese aqui analisada.

Ao final, o principal resultado alcançado aponta para a necessidade de se enquadrar, como uma interpretação inconstitucional, aquela que permite reeleições sucessivas para cargos da mesa diretora das Câmaras de Vereadores dos Municípios. De se frisar que, embora a abordagem aqui realizada tenha se limitado ao caso do município de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, o resultado acima assinalado deve ser estendido a qualquer município que se encontre em situação análoga àquela que aqui foi apresentada.

2. A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 20 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E 19, PARÁGRAFO ÚNICO, DA RESOLUÇÃO 174/2015 DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO/SP.

2.1. O Estado Atual do problema na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal

A origem da controvérsia, já analisada anteriormente por diversos tribunais do país, 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. No caso, não existe diferenças significativas na redação do texto da Constituição do Estado de São Paulo e o texto da Constituição Federal. O artigo 57, parágrafo 4º. da Constituição Federal estabelece, *in verbis*:

Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente (grifamos).

Já a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 11, prescreve:

Artigo 11 - Os membros da Mesa e seus substitutos serão eleitos para um mandato de dois anos. § 1º - A eleição far-se-á, em primeiro escrutínio, pela maioria absoluta da Assembléia Legislativa. § 2º - É vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente (grifamos).

Uma série de municípios do Estado de São Paulo tiveram por questionadas perante o Tribunal de Justiça deste mesmo Estado dispositivos da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara Municipal porque estabeleciam a previsão expressa da possibilidade de reeleição para os cargos da mesa diretora e, nesse sentido, estariam violando norma de reprodução obrigatória o que representaria, ao final, uma afronta ao princípio federativo. Sobre essa questão, portanto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já teve a oportunidade de se pronunciar, inclusive em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, considerando-se como parâmetro de controle a Constituição Estadual. Também o Supremo Tribunal Federal, chamado a se pronunciar pela via do Recurso Extraordinário, acabou por formar uma 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 uma certa consistência decisória no sentido de afirmar a possibilidade dos municípios, por meio de sua Lei Orgânica, estabelecerem as regras relativas ao seu autogoverno. As fundamentações, todavia, apresentam diferenças. Para efeito deste estudo, importa analisar sobretudo os argumentos lançados por estes tribunais para reconhecer aos município, de forma ilimitada, essa prerrogativa. Ao final, importa perceber que tanto o TJ/SP quanto o STF – e especialmente o STF – encurtam o espaço discursivo deixando de fora da análise as questões decorrentes do princípio republicano. Procurar-se-á demonstrar que, 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*.⁸ Nos itens seguintes consideraremos, de forma específica, a posição de cada desses dois tribunais.

⁸ Esse desvio hermenêutico que será apontado ao longo deste estudo pode ser encarado, também, a partir da falácia interpretativa nomeada por Laurence Tribe e Michael Dorf como “des-integração”. Com efeito, para os 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” (TRIBE, Laurence. DORF, Michael. *Hermenêutica Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 23).

2.1.1. O Tribunal de Justiça de São Paulo e a questão da “autonomia municipal”

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 0259730-12.2010.8.26.0000, afirmou a possibilidade da lei orgânica municipal dispor sobre a questão da composição da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores do modo como for mais conveniente, nos termos de sua capacidade de autogoverno. O principal fundamento da decisão é o chamado “princípio da autonomia municipal” que, para alguns, foi reforçado pela Constituição Federal de 1988 com a explicitação de figurar o município como ente federativo (artigo 1º., *caput*, da CF/1988).⁹ Nesse caso, o Acórdão ficou assim ementado:

Lei Orgânica Municipal. Reeleição dos Membros da Mesa da Câmara para o mesmo cargo no sufrágio imediatamente subsequente, de modo independente de legislatura. Afronta ao § 4º, do art. 57, da CF e ao § 2º, do art. 11, da CE. Inexistência. Prevalência, via jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, da normatização do princípio da autonomia dos municípios. Ação improcedente (Relator Desembargador Luiz Pantaleão. *D.J.* 04.04.2010).

De se notar que o TJ/SP, embora só possa se pronunciar sobre a interpretação da Constituição Estadual por meio de ADI – sob pena de usurpação de competência do STF (art. 102, I, *a* da CF/1988) – consignou expressamente que aplicava para hipótese entendimento sedimentado do STF, com relação à CF, no sentido de prevalecer a tese da autonomia municipal para regulamentação da matéria.

2.1.2. O Supremo Tribunal Federal e a questão da simetria federativa

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

⁹ Por todo, cf. NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. 8 ed. São Paulo: Método, 2013, pp. 753 et. seq. De se consignar a posição crítica de Jose Afonso da Silva para quem, por mais que a tradição no direito brasileiro seja a de reconhecimento de autogoverno aos município, isso não significa que seja possível, mesmo sob a égide da Constituição de 1988, trata-los como entes federativo. Isto porque lhes falta alguns dos elementos determinantes para caracterização de ente federativo, tais quais, a representatividade na formação do governo central, a organização de suas próprias polícias e Poder Judiciário, etc. (Cf. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 414-415).

simetria (que, no caso dos município, 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 243036/SP (Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, *D.J.* 16/04/2010) que tinha por objeto dispositivos da Lei Orgânica do município de Jaboticabal/SP. Nesse caso, o recurso foi provido para reformar decisão do TJ/SP que havia julgado procedente Ação Direta de Inconstitucionalidade e o entendimento fixado foi no sentido de reprisar a interpretação predominante naquela corte de justiça no sentido de que tal regra (art. 57, parágrafo 4º. da CF/1988) não se manifesta como norma de reprodução obrigatória.

Já no Agravo de Instrumento 331288 / MG (Relator: Min. CARLOS VELLOSO, *D.J.*, 05/09/2001), o relator consignou jurisprudência consolidada da Corte no sentido de que o dispositivo do artigo 57, parágrafo 4º., *in fine*, quando proíbe a reeleição para os cargos de direção das mesas do legislativo federal, não representa norma de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais. Portanto, afastou a possibilidade de aplicação de tal determinação também aos municípios permitindo que estes, no exercício de seu autogoverno, estabelecessem regras diferentes, permissivas com relação à reeleição, no âmbito de seus respectivos poderes legislativos.

2.2. Um princípio esquecido: o republicanismo (artigos 1º., *caput* e 34, VII, *a*, da CF/1988).

As decisões acima retratadas compartilham a característica de afirmar uma interpretação fatiada e verticalizada dos dispositivos constitucionais aplicados à hipótese vertente. Consideram apenas as questões relativas à organização do Poder Legislativo e acabam por deixar de lado o todo em que a questão está inserida. 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 1988.¹⁰ 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 quais o republicanismo – são considerados *normas jurídicas* vinculantes e devem ser obedecidos pelos poderes constituídos. Assim, faz-se necessário perceber que a questão aqui discutida tem sua razão de ser mais profunda associada ao princípio republicano e às suas consequências normativas.

2.2.1. Elementos normativos do princípio republicano: periodicidade eleitoral e transitoriedade dos mandatos; impessoalidade e alternância de poder;

Como dito acima, 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).¹¹ 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” – são elementos dessa dimensão normativa do princípio republicano a necessidade de organização de eleições periódicas com a consequente transitoriedade dos mandatos. A previsão de mandatos periódicos atende uma necessidade histórica por parte das nações que por primeiro construíram as bases do republicanismo moderno: na França, o corte com o antigo regime e o rompimento com a tradição dinástica de transmissão do poder; e nos, Estados Unidos, a necessidade de rompimento com a coroa inglesa e edificação de um governo que pudesse representar, o máximo possível, o resultado da deliberação de indivíduos livres e iguais do ponto de vista político. A partir daí as Constituições republicanas passaram a prever mandatos temporários e com a possibilidade de renovação periódica por meio dos processo

¹⁰ Remetemos o leitor à nota n. 8.

¹¹ Importante registrar que, com relação ao republicanismo, não haveria qualquer discussão a respeito de 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 art. 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”.

eleitorais. Eis que, desse modo, o fator determinante para o exercício do poder político não é a tradição ou a vontade divina, mas, sim, o elemento racional e secularizado consubstanciado no autogoverno democrático e exercido por meio da “vontade popular”.

Por outro lado, é igualmente elemento normativo do princípio republicano a *alternancia 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, detêm o exercício do poder político (em qualquer dimensão ou esfera de governo) sob pena de se criar uma espécie de regime dinástico, aristocrático ou oligarquico, e que coloque a república apenas como símbolo político-jurídico*.¹² 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. Mas, 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. 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 uma 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 estes mesmos elementos.

¹² Para uma definição ex adverso do conteúdo do princípio republicano, Cf. RIBEIRO, Renato Janine. A última Razão dos Reis. São Paulo: Companhia das letras, 1993, passim.

2.2.2. Construção de uma interpretação constitucionalmente adequada para o problema dos mandatos dos cargos de direção das Mesas Diretoras das Câmaras de Vereadores.

Por tudo o que foi dito no item anterior, fica claro que a liberdade de conformação do legislador municipal quando dispõe, tanto na lei orgânica do município quanto nos diplomas normativos que regulam o seu regimento interno, não é assim tão ampla quanto aparenta ser a partir de uma leitura literal das decisões do STF e do TJ/SP acerca da necessidade ou não de reprodução pelo município dos dispositivos das Constituições Federal e Estadual que regram a questão dos mandatos e da possibilidade de reeleição para cargos da Mesa Diretora da casa legislativa municipal. Assim, embora seja correto dizer que os município, 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 de Vereadores será de um ano (e não dois, como estabelecem as constituições Estadual e Federal, no caso específico de Ribeirão Preto). Também é livre o legislador municipal para definir em sua lei orgânica se haverá possibilidade de uma reeleição ou não. 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 está vinculado ao disposto no parágrafo 4º. do art. 57 da CF/88 ou mesmo ao artigo 11, parágrafo 2º. da CE/SP. Mais do que isto, a possibilidade de reeleição numa hipótese de mandatos de dois anos estaria bloqueada pela exigência normativa derivada do princípio republicano que exige *alternância no poder e impessoalidade no exercício da administração pública*. Ora, na hipótese de mandatos com dois anos de duração representaria a possibilidade, ainda que virtual, da mesma pessoa permanecer como presidente da mesa diretora por todo o período da legislatura. Considerando que a lei exclui o condicionamento eleitoral de uma legislatura com relação à outra, poderia ocorrer o caso de um vereador, reeleito pelo sufrágio popular, atravessar mais de uma legislatura exercendo o mesmo cargo, bastando, para isso, vencer a eleição indireta realizada *interna corporis* pelos membros da Câmara Municipal.

Não é necessário proceder a grande reflexão para perceber que tal situação representa um flagrante descompasso com relação aos postulados normativos do republicanismo. Daí que, nesta hipótese, o Direito Constitucional brasileiro exige que sejam tomadas medidas institucionais de bloqueio para que uma tal possibilidade de perpetuação no poder possa ser debelada no seu nascedouro. Nesse caso, é possível dizer que Constituição, quando estabelece o princípio republicano (artigo 1º., *caput*) e reforça a necessidade de seu cumprimento pelos poderes constituídos, em todos os níveis de governo (artigo 34, VII, *a*, c.c. artigo 29, *caput*) estabelece para todos eles um *dever de proteção*.

Importante ressaltar: mesmo o Poder Legislativo está vinculado a este *dever de proteção*.¹³ Logo, o seu espaço de liberdade de conformação¹⁴ 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. Quando o legislativo – de qualquer esfera de governo – fica aquém do necessário para proteger este bem jurídico, surge para o judiciário a possibilidade de estabelecer algum tipo de medida corretiva, de natureza aditiva*. No segundo bloco de análise, discorreremos mais amiúde acerca dessa especificidade

3. AS RAZÕES PARA SE CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DA MATERIA ANALISADA

3.1. A necessidade de se conferir *interpretação conforme à Constituição* ao artigo 20 da Lei Orgânica do Município e ao artigo 19, parágrafo único, da resolução 174/2015, ambas do Município de Ribeirão Preto.

Encerramos o item anterior afirmando que os poderes, inclusive o legislativos, estão vinculados aos princípios constitucionais. Importante frisar que essa vinculação tem

¹³ Sobre os deveres de proteção, 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. CANARIS, Claus-Wilhelm. Direitos Fundamentais e Direito Privado. Coimbra: Almedina, 2009, especialmente pp. 115 e segs.. SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva Constitucional. 12 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

¹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1982.

caráter normativo. Disse, também, que essa vinculação gera um dever de proteção do Estado para com esses bens jurídicos fundamentais. No caso, apontei um desses bens jurídicos como sendo o princípio republicano. Encerramos dizendo que, nos casos em que se verifica, de forma patente, que a proteção oferecida pelo legislador se mostra insuficiente, podemos ter a intervenção do judiciário na perspectiva de corrigir essa deficiência.

Esse é o caso da Lei Orgânica e da Resolução 174/2015, ambas do município de Ribeirão Preto/SP. Embora não exista, em tese, inconstitucionalidade na previsão de tais diplomas legislativos – o legislador municipal pode sim diminuir o tempo do mandato e, neste caso, criar a possibilidade de reeleição para um mandato imediatamente subsequente – é possível dizer que existe uma insuficiência da proteção do princípio republicano no momento em que não deixa explicitado que não poderia ser admitida uma segunda reeleição para o mesmo cargo de direção da respectiva Mesa. Esse fator torna necessário, então, proceder-se a uma interpretação conforme à constituição artigo 20 da Lei Orgânica do Município e ao artigo 19, parágrafo único, da resolução 174/2015, ambas do Município de Ribeirão Preto. As razões para tanto serão analisadas nos tópicos subsequentes.

3.1.1. Os princípios hermenêuticos da *unidade da Constituição* e da *eficácia integradora* e a necessidade de *ajuste* da questão com os critérios de reeleição para cargos do Poder Executivo;

Já assinalamos que não se apresenta de forma adequada a interpretação constitucional que se processa em fatias. Vale dizer, o sentido de um dispositivo constitucional, para ser desdobrado em um horizonte correto, deve ter em conta o todo no qual ele encontra-se inserido. 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 esse equivoco 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 equivoco. Realmente, não é possível dizer que os município *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 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 nas Mesa da Câmara de Vereadores.

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 art. 57, parágrafo 4º. da CF/1988. Por outro lado, é preciso dizer que não há arbitrariedade na afirmação de que deve haver limites para as possibilidades de reeleição para o mesmo cargo em eleições sucessivas e imediatamente subsequentes. Neste caso, devemos considerar outro cânone hermenêutico-constitucional que é o chamado *princípio da eficácia integradora*.¹⁵ Por ele, prescreve-se que o intérprete não pode, ao seu bel prazer, preencher os brancos deixados pelo constituinte em alguma matéria, desconsiderando que, em hipóteses análogas, pode ter havido expressa manifestação do constituinte ou do poder de reforma. Na hipótese vertente, é possível dizer que o quadro geral do direito brasileiro é permitir a reeleição, mas de forma limitada. Em específico, veda-se para os cargos do executivo uma segunda reeleição sucessiva e imediatamente subsequente para o mesmo cargo.

Assim, se uma tal disposição restringindo, antecipadamente, as possibilidades de resultado do sufrágio popular (haja vista que poderíamos considerar, hipoteticamente, a possibilidade de uma mesma pessoa ser reeleita para mandatos sucessivos sempre por meio do voto popular), existe para o poder executivo, por que ela não deveria ser aplicada também para o poder legislativo. Ainda mais em se tratando de uma eleição indireta, como é aquela que se realiza para compor a Mesa Diretora da respectiva casa legislativa. E note-se, considerando mais uma vez a unidade da Constituição, que isso não é assim simplesmente porque o artigo 14, parágrafo 3º. assim estabelece. Essa situação (expressamente prevista para o Poder Executivo) é uma exigência do princípio republicano e de todos os elementos normativos dele derivados e que explicitarei anteriormente.

¹⁵ Cf. CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2007, pp. 1223-1227.

3.1.2. Exercício do mandato de cargos de direção por mais de dois anos e o período constitucional da legislatura: necessidade de atendimento dos critérios de *proporcionalidade*.

Uma dimensão normativa adicional que pode ser visualizada na questão posta diz respeito ao atendimento dos critérios de proporcionalidade¹⁶ sempre que estivermos diante de limitações ou restrições a bens jurídicos fundamentais. 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.¹⁷ 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. Uma 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 (art. 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*. Todavia, a interpretação que afirma ser o legislador municipal totalmente livre para dispor sobre uma tal matéria, chegando à possibilidade de considerar lícita sucessivas reeleições da mesma pessoa para o mesmo cargo de direção, violaria igualmente 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*. Pelo contrário, por força desses elementos do princípio republicano a lei e o legislador devem encontrar meios para tornar

¹⁶ Para uma análise verticalizada sobre a proporcionalidade, Cf. MARTINEZ-VILLALBA, Juan Carlos Riofrio. Alcance e Limites do princípio da proporcionalidade. In: Revista Paradigma. Ribeirão Preto-SP, a. XXII, v. 26, n. 1, p. 20-56 Jan/jun. 2017, pp.

¹⁷ Sobre a dupla face da proporcionalidade, no âmbito da jurisprudência, importante consultar o voto do ministro Gilmar Mendes na ADI 3510/DF.

efetiva a possibilidade de alternância no poder, com a consequente rotatividade dos membros.

3.2. Formulação, para o caso, da interpretação conforme à Constituição

Por todo o exposto, o artigo 20 da Lei Orgânica do Município e o artigo 19, parágrafo único, da resolução 174/2015, ambas do Município de Ribeirão Preto, só podem ser considerados constitucionais, no que tange especificamente à questão da reeleição, se interpretados da seguinte maneira: *é possível a reeleição para o mesmo cargo em pleito imediatamente subsequente desde a soma total dos mandatos não ultrapasse dois anos da legislatura em curso. Qualquer interpretação em sentido contrário incorre em manifesta inconstitucionalidade.*

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de considerações finais, podemos elencar, como principais resultados da investigação aqui realizada, os seguintes pontos:

I - A origem da controvérsia, já analisada anteriormente por diversos tribunais do país, 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. Os referidos dispositivos e diplomas normativos seriam: o artigo 57, parágrafo 4º. da Constituição Federal; e a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 11.

II - Os dois tribunais analisados (TJ/SP e STF), nesse aspecto, mantêm uma certa consistência decisória no sentido de afirmar a possibilidade dos municípios, por meio de sua Lei Orgânica, estabelecerem as regras relativas ao seu autogoverno. As fundamentações, todavia, apresentam diferenças.

III – No TJ/SP O principal fundamento da decisão é o chamado “princípio da autonomia municipal” que, para alguns, foi reforçado pela Constituição Federal de 1988 com a explicitação de figurar o município como ente federativo (artigo 1º., *caput*, da CF/1988).

IV - 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 município, 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.

V – há jurisprudência consolidada no STF no sentido de que o dispositivo do artigo 57, parágrafo 4º., *in fine*, quando proíbe a reeleição para os cargos de direção das mesas do legislativo federal, não representa norma de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais. Portanto, afasta-se, habitualmente, a possibilidade de aplicação de tal determinação também aos municípios permitindo que estes, no exercício de seu autogoverno, estabelecessem regras diferentes, permissivas com relação à reeleição, no âmbito de seus respectivos poderes legislativos.

VI – Por outro lado, 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. 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.

VII - 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, detêm o exercício do poder político (em qualquer dimensão ou esfera de governo) sob pena de se criar uma espécie de regime dinástico, aristocrático ou oligarquico, e que coloque a república apenas como símbolo político-jurídico.*

VIII - a liberdade de conformação do legislador municipal quando dispõe, tanto na lei orgânica do município quanto nos diplomas normativos que regulam o seu regimento interno, não é assim tão ampla quanto aparenta ser a partir de uma leitura literal das decisões do STF e do TJ/SP acerca da necessidade ou não de reprodução pelo município dos dispositivos das Constituições Federal e Estadual que regem a questão dos mandatos e da possibilidade de reeleição para cargos da Mesa Diretora da casa legislativa municipal.

IX - Quando o legislativo – de qualquer esfera de governo – fica aquém do necessário para proteger este bem jurídico, surge para o judiciário a possibilidade de estabelecer algum tipo de medida corretiva, de natureza aditiva.

X - a interpretação que afirma ser o legislador municipal totalmente livre para dispor sobre uma tal matéria, chegando à possibilidade de considerar lícita sucessivas reeleições da mesma pessoa para o mesmo cargo de direção, violaria igualmente 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 *impressoalidade da administração*. Pelo contrário, por força desses elementos do princípio republicano a lei e o legislador devem encontrar meios para tornar efetiva a possibilidade de alternância no poder, com a conseqüente rotatividade dos membros.

REFERÊNCIAS

CANARIS, Claus-Wilhelm. Direitos Fundamentais e Direito Privado. Coimbra: Almedina, 2009

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1982

_____. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2007

MARTINEZ-VILLALBA, Juan Carlos Riofrio. Alcance e Limites do princípio da proporcionalidade. In: Revista Paradigma. Ribeirão Preto-SP, a. XXII, v. 26, n. 1, p. 20-56 Jan/jun. 2017

NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. 8 ed. São Paulo: Método, 2013

RIBEIRO, Renato Janine. A última Razão dos Reis. São Paulo: Companhia das letras, 1993

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva Constitucional. 12 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016

SARTORI, Giovanni. Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica. Uma Nova Crítica do Direito. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense

_____. 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

_____. Hermenêutica Jurídica e(m) Crise. Uma Exploração Hermenêutica da Construção do Direito. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013

SARTORI, Giovanni. Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965

TRIBE, Laurence. DORF, Michael. Hermenêutica Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2007