

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 180, DE 1997

(Apensado: PLP nº 192/2001)

Regulamenta o art. 45 da Constituição Federal, estabelecendo a representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados.

Autor: Deputado NICIAS RIBEIRO

Voto em separado: Deputado OSMAR SERRAGLIO e
Deputado INALDO LEITÃO

RELATÓRIO:

Na busca de regulamentar o art. 45 da Constituição Federal, o Deputado Nicias Ribeiro apresentou o projeto de lei complementar nº 180/97.

Transmitindo sua visão de como melhor seria a distribuição proporcional entre população e seus representantes na Câmara dos Deputados, haveria critérios pelos quais haveria aumento no número dos membros desta Casa, o que por conseguinte redundaria em aumento de representações de alguns estados, apesar de diminuí-la em dois outros.

Conforme sua posição, seriam desfeitas visíveis distorções atuais, as quais permitem que a população de um Estado como o Maranhão sendo menor que o número de habitantes do Pará tenha representatividade maior que a deste.

Entregue à relatoria do Deputado Adrubal Bentes, seu voto concluiu pela necessidade de modificações no texto, para se diminuir o número de Deputados que seria alcançado pela fórmula do Deputado Nicias Ribeiro, porém maior, também, do que os atuais 513 parlamentares. Mencionado voto não chegou a ser apreciado na legislatura que se encerrou em 1999, tendo sido arquivado o projeto.

Após seu desarquivamento, a pedido do autor, o projeto de lei complementar foi distribuído para a Deputada Zualaiê Cobra, em cujo voto conservou o atual número de Deputados, mantendo a representação de 14 estados e do Distrito Federal. Em consequência, sua proposta, apresentada em forma de substitutivo, alterou a representação em 12 estados, uns para mais,

outros para menos.

A análise da Deputada Zulaiê Cobra já inseriu o projeto de lei complementar nº 192/2001, de autoria do Deputado Alberto Fraga e outros, que igualmente visa regulamentar mencionado dispositivo constitucional, em face do que foi apensado à proposição do Deputado Nicias Ribeiro.

Permito-me não me alongar no presente relatório, posto que muito bem explorado foi nos pareceres do Deputado Asdrubal Bentes e da Deputada Zulaiê Cobra, que incorporo ao presente.

Não posso, entretanto, deixar de destacar que concordo com os nobres relatores antes mencionados quando afirmam que o projeto preenche os requisitos do art. 32, III, a, do Regimento Interno, devendo o pronunciamento desta Comissão ser no sentido da constitucionalidade, da legalidade, da juridicidade, da adequação regimental e da melhor técnica legislativa. Demais disso, a matéria merece regulamentação através de lei complementar, à inteligência do § 1º do art. 45 da Carta Magna.

A questão crucial e delicada realmente está no mérito, o que recebeu acurado detalhamento dos relatores multireferidos. E haveremos de sobre esse aspecto nos posicionamos, justamente em face do que prescreve a alínea f do mesmo art. 32, inciso III, do Regimento Interno, o que o faço a partir do seguinte

VOTO EM SEPARADO:

Quanto ao mérito, posso dizer que se trata de uma questão das mais complexas, porquanto em sua origem assim já o é, tendo em vista a maneira como foi tratado pelo constituinte de 1988. Até concordo com a fixação de um número mínimo, mesmo que em assim se procedendo de certa forma se quebre a relação população/deputado, como muito já se tratou, sem, entretanto, se encarar a matéria de frente, como o fizeram os Deputados Nicias Ribeiro, por primeiro, e Alberto Fraga e outros, depois.

Antes de me deter com minúcias na apreciação do mérito, permito-me retomar a questão da constitucionalidade, cujos votos dos relatores antes mencionados, o Deputado Asdrubal Bentes e a Deputada Zulaiê Cobra, apontaram como atendida.

Realmente, considerando-se a forma originária do projeto, dou a questão da constitucionalidade como superada.

Entretanto, ao avaliar o substitutivo proposto pela Deputada Zulaiê Cobra - ao qual me detenho no parêntese que abro para, por um momento, apartar da análise o projeto em sua redação primeira – entendo que há uma aparente inconstitucionalidade. E não poderia desprezar essa observação que se mostra importante até mesmo para a compreensão da proposta de substitutivo que ao final apresentarei.

Atente-se que a redação posta no § 2º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de nossa Carta Constitucional estabelece que ***é assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados***. Taxativo, o dispositivo não permite que seja reduzido o número de Deputados por estados, considerado aquele registrado quando da promulgação da Constituição.

A interpretação desse dispositivo não é outra senão a de que, mesmo em havendo distorções, como no caso da representação do Estado do Maranhão em relação a do Pará, tendo o primeiro população menor que o segundo e um número de Deputados maior, é a de que o direito ao número mínimo de parlamentares na Câmara Federal quando da promulgação da Constituição, há de ser mantido.

Está, pois, o legislador ordinário impedido de proceder a qualquer ajuste que venha a diminuir o número de Deputados Federais representando o povo de cada estado quando da promulgação da Carta de 1988.

Aliás que esse é o correto entendimento do Supremo Tribunal Federal, manifestado quando da apreciação do mandado de injunção nº 233-9, do Distrito Federal.

Ora, em não havendo possibilidade de redução do número atual de representantes do povo por ente federado, que se mantém desde a promulgação da Constituição Federal, não há como se corrigir para uma proporção correta, sem aumentar o número de membros da Câmara dos Deputados.

Tome-se como exemplo a conclusão a que chegou a nobre Deputada Zulaiê Cobra, após minucioso e bem posto parecer. Para aumentar as representações do Minas Gerais em dois Deputados, do Ceará em um Deputado, do Pará em dois Deputados, da Bahia em um Deputado, do Amazonas em um Deputado, e de Santa Catarina em um Deputado, teve de reduzir a participação na composição desta Casa das populações da Paraíba em um Deputado, do Maranhão em um Deputado, do Rio de Janeiro em dois Deputados, de Pernambuco em um Deputado, do Piauí em um Deputado, e de Goiás em dois Deputados.

Mantendo-se a redução desses estados, configurada estaria a inconstitucionalidade em face do supracitado parágrafo 2º, do Art. 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da nossa Carta Magna. Aliás que do mesmo vício de inconstitucionalidade padece a proposta apresentada pelo Deputado Nicias Ribeiro, porquanto haveria redução na representação dos Estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro.

Assim, apesar de aparentemente viável a fórmula apresentada pela Deputada Zulaiê Cobra, transforma a proposição em flagrantemente inconstitucional ao reduzir o número de Deputados de seis unidades federativas, por ferir o preceito estabelecido no mencionado § 2º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de nossa Lei Maior.

Conforme sabemos, o mais elevado mérito perde consistência ante a inconstitucionalidade. É a constitucionalidade o pressuposto primeiro para a eficácia plena da norma legislada.

Com isso, a equação proposta pela Deputada Zulaiê Cobra para deslindar a questão, não pode ser aplicada sem reservas, de forma genérica. É boa, não há dúvidas. Entretanto, há de ser adequada à realidade constitucional.

A maneira que vejo como razoável e prudente, é justamente se resguardar o direito das populações estaduais com o número mínimo de representantes que registravam quando da promulgação da Constituição. Para isso, não há como se deixar de aumentar o número total de Deputados em pelo menos 8 (oito), tomando-se como parâmetro a própria fórmula apresentada e empregada pela Deputada Zulaiê Cobra, considerando-se que a proposição do Deputado Nicias Ribeiro aumentaria em 28 o número de parlamentares, o que não é razoável.

Como se pode perceber, estou me prendendo mais ao parecer e ao substitutivo da Deputada Zulaiê Cobra do que à proposição originária, conforme apresentada pelo Deputado Nicias Ribeiro. Assim o faço em razão de que entendo serem os critérios do substitutivo mais razoáveis para se buscar corrigir, em parte, as distorções. Não quero, com isso, retirar a importância da proposta do Deputado Nicias Ribeiro, até mesmo diante de sua determinação em por à discussão um tema complexo por sua própria natureza.

E a importância do projeto e de seu substitutivo sobressai quando encontro como única forma de enfrentar a questão justamente a oportunidade que se tem de juntar propostas distintas sobre o mesmo tema, quais sejam a de se aumentar no mínimo necessário o número dos parlamentares na Câmara dos Deputados com uma fórmula matemática que, ao ser adotada, a partir de um primeiro momento, permitirá que ajustes periódicos sejam procedidos, sempre tendo como base a variação populacional, em geral crescente de uma contagem para outra, como se pode conferir pelos dados repassados pela Fundação IBGE. Nessa junção igualmente estará contemplada a proposta contida no projeto de lei complementar nº 192/2001, de autoria do Deputado Alberto Fraga e outros. E tudo isso sem agredir o preceito constitucional constante no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da nossa Lei Maior.

Dessa forma e por entender que devemos apresentar norma que venha a eliminar distorções mais gritantes quanto à relação população e seus representantes na Câmara Federal, apresento substitutivo que contempla as propostas apresentadas nos projetos de lei complementar de autoria do Deputado Nicias Ribeiro e do Deputado Alberto Fraga e outros, bem como no substitutivo proposto pela Deputada Zulaiê Cobra em seu parecer. Acredito que o substitutivo que estou apresentando, neste voto em separado, se presta a resolver a questão de forma remansosa, sem que se incorra em inconstitucionalidade, definindo claramente o número de Deputados Federais.

Ao concluir, reforço meu entendimento de que a matéria em análise preenche os requisitos de constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, da

melhor técnica legislativa, em face do que submeto à deliberação de meus pares neste Colegiado Técnico o presente voto pela aprovação dos projetos de lei complementar nº 180/1997, de autoria do Deputado Nicias Ribeiro, e de nº 192/2001, de autoria do Deputado Alberto Fraga e outros, com o mérito sendo o condensado no seguinte substitutivo.

É o Voto.

Sala da Comissão, em 20 de novembro de 2001.

Deputado OSMAR SERRAGLIO e

Deputado INALDO LEITÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 180/97**(do Dep. NICIAS RIBEIRO)**

Regulamenta o art. 45 da Constituição e estabelece a representação por Estado e pelo Distrito federal na Câmara dos Deputados.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O número de representantes do povo na Câmara dos Deputados é de quinhentos e vinte e um (521).

Art. 2º Os representantes do povo na Câmara dos Deputados são eleitos em cada Estado e no Distrito Federal de acordo com a seguinte distribuição: São Paulo, setenta (70); Minas Gerais, cinquenta e cinco (55); Rio de Janeiro, quarenta e seis (46); Bahia, quarenta (40); Rio Grande do Sul, trinta e um (31); Paraná, trinta (30); Pernambuco, vinte e cinco (25); Ceará, vinte e três (23); Pará, dezenove (19); Maranhão, dezoito (18); Santa Catarina, dezessete (17); Goiás, dezessete (17); Paraíba, doze (12); Espírito Santo, dez (10); Piauí, dez (10); Alagoas, nove (9); Amazonas nove (9); Rio Grande do Norte, oito (8); Mato Grosso, oito (8); Mato Grosso do Sul, oito (8); Distrito Federal, oito (8); Sergipe, oito (8); Rondônia, oito (8); Tocantins, oito (8); Acre, oito (8); Amapá, oito (8); Roraima, oito (8).

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 20 de novembro de 2001.

Deputado OSMAR SERRAGLIO e

Deputado INALDO LEITÃO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 180, DE 1997

(Apensado: PLP nº 192/2001)

Regulamenta o art. 45 da Constituição Federal, estabelecendo a representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados.

Autor: Deputado NICIAS RIBEIRO

Parecer Vencedor: do Deputado OSMAR SERRAGLIO

RELATÓRIO:

Na busca de regulamentar o art. 45 da Constituição Federal, o Deputado Nicias Ribeiro apresentou o projeto de lei complementar nº 180/97.

Transmitindo sua visão de como melhor seria a distribuição proporcional entre população e seus representantes na Câmara dos Deputados, haveria critérios pelos quais haveria aumento no número dos membros desta Casa, o que por conseguinte redundaria em aumento de representações de alguns estados, apesar de diminuí-la em dois outros.

Conforme sua posição, seriam desfeitas visíveis distorções atuais, as quais permitem que a população de um Estado como o Maranhão sendo menor que o número de habitantes do Pará tenha representatividade maior que a deste.

Entregue à relatoria do Deputado Adrubal Bentes, seu voto concluiu pela necessidade de modificações no texto, para se diminuir o número de Deputados que seria alcançado pela fórmula do Deputado Nicias Ribeiro, porém maior, também, do que os atuais 513 parlamentares. Mencionado voto não chegou a ser apreciado na legislatura que se encerrou em 1999, tendo sido arquivado o projeto.

Após seu desarquivamento, a pedido do autor, o projeto de lei complementar foi distribuído para a Deputada Zualaiê Cobra, em cujo voto conservou o atual número de Deputados, mantendo a representação de 14 estados e do Distrito Federal. Em consequência, sua proposta, apresentada em forma de substitutivo, alterou a representação em 12 estados, uns para mais, outros para menos.

A análise da Deputada Zulaiê Cobra já inseriu o projeto de lei complementar nº 192/2001, de autoria do Deputado Alberto Fraga e outros, que igualmente visa regulamentar mencionado dispositivo constitucional, em face do que foi apensado à proposição do Deputado Nicias Ribeiro.

Permito-me não me alongar no presente relatório, posto que muito bem explorado foi nos pareceres do Deputado Asdrubal Bentes e da Deputada Zulaiê Cobra, que incorporo ao presente.

Não posso, entretanto, deixar de destacar que concordo com os nobres relatores antes mencionados quando afirmam que o projeto preenche os requisitos do art. 32, III, a, do Regimento Interno, devendo o pronunciamento desta Comissão ser no sentido da constitucionalidade, da legalidade, da juridicidade, da adequação regimental e da melhor técnica legislativa. Demais disso, a matéria merece regulamentação através de lei complementar, à inteligência do § 1º do art. 45 da Carta Magna.

A questão crucial e delicada realmente está no mérito, o que recebeu acurado detalhamento dos relatores multireferidos. E haveremos de sobre esse aspecto nos posicionamos, justamente em face do que prescreve a alínea f do mesmo art. 32, inciso III, do Regimento Interno, o que o faço a partir do seguinte

VOTO VENCEDOR:

Quanto ao mérito, posso dizer que se trata de uma questão das mais complexas, porquanto em sua origem assim já o é, tendo em vista a maneira como foi tratado pelo constituinte de 1988. Até concordo com a fixação de um número mínimo, mesmo que em assim se procedendo de certa forma se quebre a relação população/deputado, como muito já se tratou, sem, entretanto, se encarar a matéria de frente, como o fizeram os Deputados Nicias Ribeiro, por primeiro, e Alberto Fraga e outros, depois.

Antes de me deter com minúcias na apreciação do mérito, permito-me retomar a questão da constitucionalidade, cujos votos dos relatores antes mencionados, o Deputado Asdrubal Bentes e a Deputada Zulaiê Cobra, apontaram como atendida.

Realmente, considerando-se a forma originária do projeto, dou a questão da constitucionalidade como superada.

Entretanto, ao avaliar o substitutivo proposto pela Deputada Zulaiê Cobra - ao qual me detenho no parêntese que abro para, por um momento, apartar da análise o projeto em sua redação primeira - entendo que há uma aparente inconstitucionalidade. E não poderia desprezar essa observação que se mostra importante até mesmo para a compreensão da proposta de substitutivo que ao final apresentarei.

Atente-se que a redação posta no § 2º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de nossa Carta Constitucional

estabelece que ***é assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados***. Taxativo, o dispositivo não permite que seja reduzido o número de Deputados por estados, considerado aquele registrado quando da promulgação da Constituição.

A interpretação desse dispositivo não é outra senão a de que, mesmo em havendo distorções, como no caso da representação do Estado do Maranhão em relação a do Pará, tendo o primeiro população menor que o segundo e um número de Deputados maior, é a de que o direito ao número mínimo de parlamentares na Câmara Federal quando da promulgação da Constituição, há de ser mantido.

Está, pois, o legislador ordinário impedido de proceder a qualquer ajuste que venha a diminuir o número de Deputados Federais representando o povo de cada estado quando da promulgação da Carta de 1988.

Aliás que esse é o correto entendimento do Supremo Tribunal Federal, manifestado quando da apreciação do mandado de injunção nº 233-9, do Distrito Federal.

Ora, em não havendo possibilidade de redução do número atual de representantes do povo por ente federado, que se mantém desde a promulgação da Constituição Federal, não há como se corrigir para uma proporção correta, sem aumentar o número de membros da Câmara dos Deputados.

Tome-se como exemplo a conclusão a que chegou a nobre Deputada Zulaiê Cobra, após minucioso e bem posto parecer. Para aumentar as representações do Minas Gerais em dois Deputados, do Ceará em um Deputado, do Pará em dois Deputados, da Bahia em um Deputado, do Amazonas em um Deputado, e de Santa Catarina em um Deputado, teve de reduzir a participação na composição desta Casa das populações da Paraíba em um Deputado, do Maranhão em um Deputado, do Rio de Janeiro em dois Deputados, de Pernambuco em um Deputado, do Piauí em um Deputado, e de Goiás em dois Deputados.

Mantendo-se a redução desses estados, configurada estaria a inconstitucionalidade em face do supracitado parágrafo 2º, do Art. 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da nossa Carta Magna. Aliás que do mesmo vício de inconstitucionalidade padece a proposta apresentada pelo Deputado Nicias Ribeiro, porquanto haveria redução na representação dos Estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro.

Assim, apesar de aparentemente viável a fórmula apresentada pela Deputada Zulaiê Cobra, transforma a proposição em flagrantemente inconstitucional ao reduzir o número de Deputados de seis unidades federativas, por ferir o preceito estabelecido no mencionado § 2º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de nossa Lei Maior.

Conforme sabemos, o mais elevado mérito perde consistência ante a inconstitucionalidade. É a constitucionalidade o pressuposto primeiro para a eficácia plena da norma legislada.

Com isso, a equação proposta pela Deputada Zulaiê Cobra para deslindar a questão, não pode ser aplicada sem reservas, de forma genérica. É boa, não há dúvidas. Entretanto, há de ser adequada à realidade constitucional.

A maneira que vejo como razoável e prudente, é justamente se resguardar o direito das populações estaduais com o número mínimo de representantes que registravam quando da promulgação da Constituição. Para isso, não há como se deixar de aumentar o número total de Deputados em pelo menos 8 (oito), tomando-se como parâmetro a própria fórmula apresentada e empregada pela Deputada Zulaiê Cobra, considerando-se que a proposição do Deputado Nicias Ribeiro aumentaria em 28 o número de parlamentares, o que não é razoável.

Como se pode perceber, estou me prendendo mais ao parecer e ao substitutivo da Deputada Zulaiê Cobra do que à proposição originária, conforme apresentada pelo Deputado Nicias Ribeiro. Assim o faço em razão de que entendo serem os critérios do substitutivo mais razoáveis para se buscar corrigir, em parte, as distorções. Não quero, com isso, retirar a importância da proposta do Deputado Nicias Ribeiro, até mesmo diante de sua determinação em por à discussão um tema complexo por sua própria natureza.

E a importância do projeto e de seu substitutivo sobressai quando encontro como única forma de enfrentar a questão justamente a oportunidade que se tem de juntar propostas distintas sobre o mesmo tema, quais sejam a de se aumentar no mínimo necessário o número dos parlamentares na Câmara dos Deputados com uma fórmula matemática que, ao ser adotada, a partir de um primeiro momento, permitirá que ajustes periódicos sejam procedidos, sempre tendo como base a variação populacional, em geral crescente de uma contagem para outra, como se pode conferir pelos dados repassados pela Fundação IBGE. Nessa junção igualmente estará contemplada a proposta contida no projeto de lei complementar nº 192/2001, de autoria do Deputado Alberto Fraga e outros. E tudo isso sem agredir o preceito constitucional constante no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da nossa Lei Maior.

Dessa forma e por entender que devemos apresentar norma que venha a eliminar distorções mais gritantes quanto à relação população e seus representantes na Câmara Federal, apresento substitutivo que contempla as propostas apresentadas nos projetos de lei complementar de autoria do Deputado Nicias Ribeiro e do Deputado Alberto Fraga e outros, bem como no substitutivo proposto pela Deputada Zulaiê Cobra em seu parecer. Acredito que o substitutivo que estou apresentando, neste voto em separado, se presta a resolver a questão de forma remansosa, sem que se incorra em inconstitucionalidade, definindo claramente o número de Deputados Federais.

Ao concluir, reforço meu entendimento de que a matéria em análise preenche os requisitos de constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, da

melhor técnica legislativa, em face do que submeto à deliberação de meus pares neste Colegiado Técnico o presente voto pela aprovação dos projetos de lei complementar nº 180/1997, de autoria do Deputado Nicias Ribeiro, e de nº 192/2001, de autoria do Deputado Alberto Fraga e outros, com o mérito sendo o condensado no seguinte substitutivo.

É o Voto.

Sala da Comissão, em 20 de novembro de 2001.

Deputado OSMAR SERRAGLIO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 180/97**(do Dep. NICIAS RIBEIRO)**

Regulamenta o art. 45 da Constituição e estabelece a representação por Estado e pelo Distrito federal na Câmara dos Deputados.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O número de representantes do povo na Câmara dos Deputados é de quinhentos e vinte e um (521).

Art. 2º Os representantes do povo na Câmara dos Deputados são eleitos em cada Estado e no Distrito Federal de acordo com a seguinte distribuição: São Paulo, setenta (70); Minas Gerais, cinquenta e cinco (55); Rio de Janeiro, quarenta e seis (46); Bahia, quarenta (40); Rio Grande do Sul, trinta e um (31); Paraná, trinta (30); Pernambuco, vinte e cinco (25); Ceará, vinte e três (23); Pará, dezenove (19); Maranhão, dezoito (18); Santa Catarina, dezessete (17); Goiás, dezessete (17); Paraíba, doze (12); Espírito Santo, dez (10); Piauí, dez (10); Alagoas, nove (9); Amazonas nove (9); Rio Grande do Norte, oito (8); Mato Grosso, oito (8); Mato Grosso do Sul, oito (8); Distrito Federal, oito (8); Sergipe, oito (8); Rondônia, oito (8); Tocantins, oito (8); Acre, oito (8); Amapá, oito (8); Roraima, oito (8).

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 20 de novembro de 2001.

Deputado OSMAR SERRAGLIO

