

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 148, DE 2023

Dispõe sobre a representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, conforme dados populacionais, a partir do ano de 2027.

Autor: Deputado PEZENTI

Relator: Deputado CAPITÃO ALBERTO NETO

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. BACELAR)

Apresento, com fundamento no art. 57, inciso X, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Voto em Separado ao Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023.

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, de autoria do Deputado PEZENTI, que dispõe sobre a representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, conforme dados populacionais, a partir do ano de 2027.

De acordo com o art. 1º do projeto, o número total de Deputados Federais permanece em 513 (quinhentos e treze) e há o remanejamento de 14 (quatorze) assentos dos Estados considerados com maior representação para Estados considerados sub-representados.



Conforme a metodologia de cálculo apresentada pelo autor na justificativa do projeto, sete Estados perdem cadeiras enquanto outros sete Estados aumentam sua representação na Câmara dos Deputados.

Assim, Alagoas (-1), Bahia (-2), Paraíba (-2), Piauí (-2), Pernambuco (-1), Rio de Janeiro (-4) e Rio Grande do Sul (-2) perdem representação à medida que Amazonas (+2), Ceará (+1), Goiás (+1), Mato Grosso (+1), Santa Catarina (+4), Pará (+4), e Minas Gerais (+1) aumentam o número de cadeiras.

O Deputado PEZENTI justifica a proposição na necessidade de o “Congresso Nacional desincumbir-se da tarefa constitucional de fixar a representação na Casa do Povo”. Para tanto, propõe o ajuste do “número de Deputados Federais por Estado e pelo Distrito Federal aos dados populacionais mais atualizados e recentemente divulgados pelo IBGE”.

O projeto não possui apensos e foi distribuído à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para o exame de mérito (nos termos do art. 32, *caput*, inciso IV, alíneas “d”, “e” e “f” do RICD) e de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (consoante o art. 54, *caput*, inciso I do RICD).

Neste colegiado, em 19/11/2024, foi apresentado o voto do Relator, Deputado CAPITÃO ALBERTO NETO, que se manifestou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, com substitutivo saneador de incorreções de técnica legislativa.

A proposição sujeita-se à apreciação de Plenário e tramita sob o regime de prioridade, conforme, respectivamente, o art. 24, *caput*, inciso I, e o art. 151, *caput*, inciso II, alínea “b”, item 1, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO EM SEPARADO



Nos termos do arts. 32, *caput*, inciso IV, alíneas “a”, “d”, “e” e “f”; 54, *caput*, inciso I; e 139, inciso II, alínea “c”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania proferir parecer sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa, bem como sobre o mérito do Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023.

Quanto à **constitucionalidade formal** da proposição, analisamos aspectos relacionados à competência legislativa, à iniciativa parlamentar e à espécie normativa apropriada para o tratamento da questão.

Sob essa ótica, o projeto de lei complementar em análise cuida de matéria de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 45, § 1º da CF/88. Além disso, a iniciativa parlamentar é legítima, conforme o disposto no art. 61, *caput*, do Texto Constitucional, pois não há, no presente caso, reserva de iniciativa a outro legitimado. Por fim, o tratamento da matéria por meio de lei complementar é adequado na medida em que a CF/88 exige a adoção dessa espécie normativa para regular a matéria.

Portanto, o Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, possui compatibilidade formal com a CF/88.

Em relação à **constitucionalidade material**, entendemos que a matéria, na forma proposta pelo Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, não se compatibiliza com os princípios e regras materiais que positivam valores protegidos pela CF/88.

A necessidade de ajustes periódicos para o restabelecimento da proporcionalidade exigida para as eleições de Deputados Federais consta no art. 45, § 1º da CF/88, *in verbis*:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma



daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

Nesse contexto, fica evidenciado que a democracia representativa exige a real possibilidade de os cidadãos participarem da formação da vontade nacional por meio da eleição de representantes na Casa do Povo. Assim, é imperioso que a proporcionalidade entre a quantidade de cadeiras em disputa e a população de cada Estado seja estabelecida com fundamento em meio idôneo capaz de assegurar a certeza da efetiva representação proporcional.

Todavia, verificamos que a metodologia utilizada pelo Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, não corrige a assimetria representativa identificada pelo STF. Pelo contrário, acentua a ofensa ao direito político fundamental ao sufrágio das populações dos Estados, além de ferir a ideia da participação democrática e de que, numa democracia como a nossa, os votos de todos os cidadãos devem ter igual valor.

Assim, a nosso ver, o Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, é incompatível materialmente com a CF/88.

Em relação à **juridicidade**, consideramos que a proposição é injurídica, porquanto não se coaduna com Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, promulgado por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

O art. 25 do Pacto dispõe que é direito de todo cidadão ter a possibilidade de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra condição.

A redistribuição das cadeiras, conforme a proposta sob análise, resulta em uma limitação à real capacidade de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões políticas. A metodologia adotada para redefinir o tamanho das bancadas fragiliza o princípio fundamental da democracia representativa, que se baseia na ideia de que todos os cidadãos



devem ter a oportunidade de participar de maneira igualitária nas decisões que impactam suas vidas.

A mudança proposta pelo Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, fere o direito que todo cidadão tem de participar da gestão dos assuntos públicos, em ofensa ao art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Portanto, em nosso sentir, o projeto de lei complementar injurídico.

A **técnica legislativa** empregada no Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, é inadequada e não se amolda à Norma Brasileira de Legística (Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001).

Conforme o art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, o primeiro artigo do texto deve indicar o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação. Entretanto, não é o que se verifica na proposição analisada, que omite essa relevante informação para a produção dos efeitos da norma.

Outrossim, de acordo com o art. 10, *caput*, inciso II, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, o desdobramento do artigo é feito por meio de parágrafos ou incisos. Entretanto, a proposição em exame inseriu, no art. 1º, uma tabela que deveria constar como anexo ao projeto de lei complementar.

Ademais, o art. 9º da Norma Brasileira de Legística prevê que a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. No mesmo sentido, o art. 7º, inciso IV, dispõe que o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. Logo, o Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, deveria conter cláusula de revogação expressa da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993. A proposição, contudo, é omissa nesse ponto.

O Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, também não observou que as disposições normativas devem ser redigidas com clareza e



precisão (art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998) na medida em que não estabeleceu, de forma clara, o número total de Deputados Federais.

Assim, entendemos que o Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, não observou o conjunto de procedimentos, regras e princípios para elaboração de norma jurídica, padecendo, portanto, de má-técnica legislativa.

Passamos, na sequência, à análise do **mérito** da proposição.

De início, registramos que a proposta em estudo deve ser rejeitada porque enfrenta desafios significativos que comprometem sua aplicabilidade. A Câmara dos Deputados desempenha papel primordial na democracia representativa, pois é por meio dela que o povo manifesta sua voz na definição dos rumos do país.

Acreditamos que desequilíbrios na redistribuição dos assentos no Parlamento podem prejudicar o equilíbrio federativo, comprometendo a representatividade e a equidade entre os diferentes entes federativos. Dessa maneira, a discussão sobre o tamanho das bancadas não pode ser feita da maneira açodada.

Para contextualizar, a apresentação de proposições com o fim de disciplinar a representação proporcional à população dos entes federados na Câmara dos Deputados atende à decisão proferida pelo STF na ADO 38¹.

Na referida ação de controle concentrado, o STF reconheceu que o Congresso Nacional se encontra em mora quanto à revisão periódica da proporcionalidade na relação deputado/população, prevista na segunda parte do §1º do art. 45 da CF/88. Além disso, fixou prazo até 30 de junho de 2025 para que seja sanada a omissão, pela redistribuição proporcional das cadeiras hoje existentes.

Ainda de acordo com o STF, caso persista a mora legislativa, caberá ao TSE determinar o número de deputados federais de cada Estado e do Distrito Federal. Na hipótese de a redistribuição ser realizada pelo TSE, o STF determinou a utilização dos dados demográficos coletados pelo IBGE no Censo Demográfico de 2022:

¹ [Supremo Tribunal Federal](#)



Em persistindo a mora legislativa, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral, até 1º de outubro de 2025, determinar o número de deputados federais de cada Estado e do Distrito Federal para a legislatura que se iniciará em 2027, bem como o consequente número de deputados estaduais e distritais (CF, arts. 27, caput, e 32, §3º), observado o piso e o teto constitucional por circunscrição e o número total de parlamentares previsto na LC nº 78/1993, **valendo-se, para tanto, dos dados demográficos coletados pelo IBGE no Censo 2022 e da metodologia utilizada por ocasião da edição da Resolução-TSE 23.389/2013.**

Assim, concluímos que a decisão da Suprema Corte é mandamental quanto à necessidade de o Congresso Nacional proceder à revisão da proporcionalidade na relação deputado/população. Todavia, o STF não impôs ao Congresso Nacional a utilização dos dados demográficos coletados pelo IBGE no Censo 2022.

Portanto, o Poder Legislativo deve respeitar o comando constitucional relativo à distribuição das cadeiras conforme o critério populacional, mas não necessariamente deve utilizar os dados do IBGE. A obrigatoriedade de considerar os dados demográficos coletados pelo IBGE no Censo 2022 e a metodologia utilizada por ocasião da edição da Resolução-TSE 23.389/2013 é dirigida ao TSE.

A definição do número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, observada a proporcionalidade populacional, também envolve juízo de valor a ser determinado necessariamente pelo Parlamento. Entretanto, o projeto de lei complementar em análise propõe o ajuste no número de Deputados Federais considerando apenas os dados do Censo de 2022.

É exatamente no que diz respeito à utilização dos dados do Censo de 2022 que surgem obstáculos considerados intransponíveis para viabilizar a redistribuição dos assentos na Câmara dos Deputados. Esses entraves decorrem de limitações relacionadas à precisão e à representatividade das informações coletadas, o que compromete a implementação de mudanças estruturais com base nesse levantamento.



O esvaziamento das dotações orçamentárias destinadas às pesquisas censitárias do IBGE foi intensificado durante o governo Bolsonaro, que ficou marcado por sua inércia no que toca à organização, ao planejamento e à execução do censo demográfico. A própria realização do levantamento só foi possível devido à decisão do STF na Ação Cível Originária nº 3508² na qual foi determinada a adoção das medidas administrativas e legislativas necessárias à realização do censo demográfico.

Infelizmente, o descaso produziu graves consequências e o Censo de 2022 ficou marcado por atrasos, incertezas e intercorrências graves decorrentes da falta de verbas e estrutura destinadas à sua realização. Com efeito, os problemas orçamentários precarizaram e fragilizaram os resultados, que não detêm a precisão necessária para fundamentar alterações tão relevantes no cenário político nacional.

Ademais, especialistas³ criticam a metodologia utilizada no levantamento e contestam a confiabilidade dos dados coletados. Para eles, o censo não reflete a realidade dos municípios e, conseqüentemente, a população dos Estados. Corrobora essa tese a divulgação da Pesquisa de Pós-Enumeração (PPE)⁴ do Censo Demográfico de 2022.

A PPE, publicada em 22 de agosto de 2024, mensurou a qualidade do censo por meio da análise da cobertura do levantamento com o fito de identificar possíveis falhas na contagem tanto de domicílios quanto de pessoas, seja pela omissão de unidades existentes ou pela inclusão indevida de excedentes. Em resumo, a PPE indicou o percentual de erros nos dados do Censo Demográfico de 2022.

De acordo com a PPE, o Censo de 2022 foi o que teve a maior revisão nos dados desde o ano 2000⁵. A taxa de omissão no censo alcançou 12,2%, enquanto a de inclusão indevida ficou em 3,3%. O erro líquido de cobertura, que combina ambas as taxas, foi estimado em 8,3%.

² [Supremo Tribunal Federal](#)

³ [“Tragédia absoluta”, diz ex-presidente do IBGE sobre Censo 2022](#)

⁴ [Pesquisa de Pós-Enumeração do Censo Demográfico 2022 | IBGE](#)

⁵ [Ajuste por erros no Censo foi o maior desde o ano 2000](#)



A pesquisa revelou uma dificuldade mais acentuada na cobertura da população e dos domicílios em municípios com mais de 1 milhão de habitantes, que concentram 20% da população nacional, onde a taxa de erro alcançou 13,2%. Nos grandes centros urbanos, as cinco maiores taxas de erro líquido na enumeração de pessoas foram observadas nos Estados do Rio de Janeiro (15,5%), Rondônia (11,2%), Roraima (10,9%), São Paulo (10,8%) e Amapá (10,8%).

No que diz respeito aos domicílios omitidos ou não entrevistados, o Rio de Janeiro apresentou a maior taxa de erro, com 9,8% dos domicílios nessa condição. São Paulo, por sua vez, registrou 7,6% de domicílios omitidos ou sem entrevista, destacando-se também entre os Estados com índices elevados.

Com base no percentual de erros identificados na PPE, o IBGE reestimou a população brasileira no final de agosto de 2024, o que ratificou os questionamentos sobre a credibilidade e a precisão dos dados do Censo de 2022. Para a Confederação Nacional de Municípios (CNM)⁶, a atualização da população de 2022 atestou a precariedade do censo e reforçou a suspeita de subestimação dos dados, devido à falta de estrutura e financiamento necessários.

A nosso ver, a necessidade de ajustes tão significativos evidencia fragilidades no processo de coleta e validação dos dados censitários, que não possuem a confiabilidade necessária apta a subsidiar decisão tão estratégica para nossa democracia. A Câmara dos Deputados, como casa legislativa de representação do povo, não pode fundamentar a definição do número de cadeiras por Estados e pelo Distrito Federal em bases frágeis ou imprecisas.

Além dos problemas orçamentários e metodológicos, o resultado do censo também sofre forte influência dos problemas de segurança pública enfrentados pelos Estados. Nas regiões controladas pelo crime organizado, a coleta de dados e a percepção da população sobre a pesquisa sofrem prejuízos, pois muitas pessoas podem hesitar em participar do censo, por temer represálias de facções criminosas.

⁶ [202409_ET_brasil_soma_212_milhoes_habitantes.pdf](#)



Nesse contexto, Estados onde há maior violência tendem a ter resultados distorcidos diante da incapacidade de o IBGE capturar a complexa realidade das comunidades afetadas pelo crime organizado. O estado da Bahia, por exemplo, possui seis municípios entre as dez cidades mais violentas do Brasil, de acordo com o Anuário de Segurança Pública de 2024⁷. É inegável que a presença do crime organizado dificultou a obtenção de informações precisas sobre a população residente nesses locais.

Acreditamos que a população do Estado da Bahia, assim como a população de outros Estados que perdem cadeiras com a redistribuição proposta pelo Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, não pode ser prejudicada em decorrência dos problemas identificados e reconhecidos pelo IBGE na realização do Censo de 2022.

Conforme o mandamento constitucional (art. 1º, parágrafo único), todo o poder emana do povo, que o exerce forma direta (por exemplo nos plebiscitos, referendos e por meio da iniciativa popular — soberania popular) ou por meio de seus representantes, que, no âmbito federal, são os Deputados Federais. Assim, os Deputados Federais eleitos manifestam a vontade popular, que não pode ser limitada com fundamento nos resultados contestáveis do último censo demográfico.

Também é importante lembrar que a qualidade do censo impacta nos valores que são repassados aos municípios, pois, consoante a legislação de regência, o percentual da participação de cada um desses entes nos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) considera o número de habitantes.

Conforme estudo técnico⁸ da CNM, o FPM é a principal receita de dois a cada três municípios do Brasil. O cálculo das quotas referentes a distribuição do FPM é realizado pelo Tribunal de Contas da União, que considera o porte populacional estimado de cada município como parâmetro. Portanto, diferenças nas estimativas de população podem significar mais ou menos recursos federais recebidos por uma cidade e impactar diretamente na qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

⁷ ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2024. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 18, 2024. ISSN 1983-7364.

⁸ [202409_ET_brasil_soma_212_milhoes_habitantes.pdf](#)



Além disso, consideramos que a redistribuição das bancadas legislativas, na forma proposta pelo projeto em apreciação, também afetará fortemente a agenda municipalista, porquanto municípios de Estados com menor representatividade na Câmara dos Deputados enfrentarão maiores dificuldades em articular suas demandas e conquistar apoio federal.

As mudanças na representatividade política influenciam diretamente os recursos destinados aos municípios e têm potencial para aumentar as desigualdades regionais. A diminuição irresponsável do número de Deputados Federais dos Estados como a Bahia e o Rio de Janeiro, por exemplo, ofende o objetivo fundamental de reduzir as desigualdades sociais e regionais estabelecido no art. 3º, inciso III, da CF/88.

Outro ponto negativo do Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023 é que a diminuição da bancada estadual implicará a redução dos investimentos que são feitos em decorrência das emendas individuais impositivas, que são apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual para a alocação de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios (art. 166-A da CF/88).

A redistribuição inadequada das bancadas pode gerar uma sub-representação de alguns Estados, o que implicará a redução de recursos destinados a áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura, diretamente impactando a qualidade de vida da população local. Dessa forma, políticas públicas finalísticas de Municípios e Estados serão afetadas e a população desses locais sofrerá os impactos negativos decorrentes do mau redimensionamento dos assentos na Câmara dos Deputados.

Portanto, considerando as inconsistências do Censo Demográfico de 2022 e os riscos à manifestação da soberania popular, sugerimos a criação de Comissão Especial, nos termos do art. 17, *caput*, inciso I, alínea “m”, do RICD.

A nosso ver, a Comissão deve contar com a participação de Deputados Federais de todos os Estados, haja vista que a representação por Estado e pelo Distrito Federal impacta diretamente na organização e funcionamento da Câmara dos Deputados. Ademais, a comissão pode contar



com a colaboração técnica do IBGE, especialistas em demografia e servidores do próprio Poder Legislativo.

Acreditamos que a comissão pode analisar profundamente os dados populacionais e as consequências políticas e financeiras antes de promover mudanças estruturais na composição da Câmara dos Deputados. Por fim, reforçamos que decisões de impacto tão amplo devem ser embasadas em dados confiáveis e estudos detalhados, garantindo justiça e equilíbrio federativo.

Ante o exposto, **voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e má-técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2023, e, no mérito, pela sua REJEIÇÃO.**

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado **BACELAR**

