

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 180, DE 1997

(Apensado: PLC nº 192/2001)

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

Autor: Deputado NICIAS RIBEIRO

Relatora: Deputada ZULAIÊ COBRA

I - RELATÓRIO

Apresentado a esta Casa em 1997, o Projeto de Lei Complementar nº 180, do nobre Deputados Nicias Ribeiro, visou a regulamentar o disposto no § 1º do art. 45 da Constituição Federal, do seguinte teor:

“§ 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”.

O projeto dispunha que a legislatura a ter início em 1.1.1999 seria constituída de 541 deputados, cujos lugares seriam distribuídos consoante critérios minuciosamente estabelecidos nos seus arts. 2º a 4º, na forma de tabela constante de anexo. Esta teve por base dados do censo demográfico de 1991, atualizados pela chamada “contagem da população”, feita pelo IBGE em 1996, como se sabe, por critérios amostrais. Determinava, ainda, que o Tribunal Superior Eleitoral editaria resolução fixando o número de deputados estaduais e

distritais, conforme disposto no art. 27 da Lei Maior.

Relatado nesta Comissão pelo ilustre Deputado Asdrúbal Bentes, o projeto mereceu parecer pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa. No mérito, propôs o eminente relator sua aprovação nos termos de substitutivo que ofereceu.

Conquanto acordes no concernente ao mesmo pressuposto, de que a Constituição vem sendo descumprida no tocante à proporcionalidade da representação política das unidades da Federação, divergiram, os nobres parlamentares autores do projeto e do substitutivo, fundamentalmente, na solução que propuseram para a questão, notoriamente delicada e difícil.

Assim é que, enquanto o projeto pretendia regulamentar de modo perene o dispositivo constitucional, estabelecendo regras para o cálculo do número de cadeiras para cada legislatura, o substitutivo – que também é de 1997 – cingiu-se a estabelecer o número de representantes do povo para a legislatura seguinte, ou seja, a que ora se acha em curso. Para esta, previra o projeto, pela aplicação de seus critérios, um total de 541 cadeiras, número esse reduzido para 529 pelo substitutivo.

Já no corrente ano, foi apensado ao processo o Projeto de Lei Complementar nº 192, de 2001, de autoria do Deputado Alberto Fraga e outros, redigido com a mesma preocupação de resolver a discrepância entre as populações dos Estados e suas representações na Câmara dos Deputados. O projeto estabelece critérios para a definição do número de representantes dos Estados e do número total de Deputados federais -- que seria realizada, em conjunto, pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela própria Câmara dos Deputados, para cada eleição -- mas não fixa os números para a próxima legislatura.

É o sucinto relatório, ao qual incorporo o do ilustre Deputado Asdrúbal Bentes, anexo.

II - VOTO DO RELATOR

Quanto às questões preliminares, nada tenho a acrescentar ao correto exame constante do parecer anteriormente exarado, segundo o qual, nos termos do art. 32, III, a, do Regimento Interno, cabe a esta Comissão pronunciar-se, não apenas sobre os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, adequação regimental e técnica legislativa, como também sobre o mérito, de acordo com a alínea *f* do mesmo dispositivo regimental. Como acertadamente acentuou o aludido parecer, nada há a objetar quanto aos aspectos formais, sendo a matéria suscetível de tratamento mediante lei complementar, à vista do disposto no citado § 1º do art. 45 da Lei Maior.

Foram atendidas as disposições regimentais aplicáveis à tramitação, que se iniciou em 1997, deixando no entanto a matéria de ser votada até o encerramento da legislatura precedente, o que acarretou o arquivamento do projeto. A requerimento de seu autor, a Presidência da Casa deferiu o desarquivamento, reiniciando-se a tramitação com o presente parecer -- no qual cabe manifestar-se, também, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 192, de 2001, recentemente apensado ao projeto de 1997.

Como já se salientou, é questão das mais tormentosas a fixação do número de representantes das unidades federativas, a começar pelos parâmetros estabelecidos pelo constituinte de 1988, que não me parecem dos mais felizes. O mínimo de oito representantes, assegurado para o menor Estado brasileiro (que mal chegava a 320 mil habitantes em 2000, de acordo com informações preliminares do último Censo Demográfico), obsta qualquer tentativa de se estabelecer proporção minimamente razoável para contemplar os demais.

Um único exemplo basta para demonstrá-lo: observe-se que dez unidades da Federação, que têm direito ao mínimo de oito representantes cada uma, totalizam pouco mais de 15 milhões de habitantes e, no entanto, fazem jus a 80 cadeiras nesta Casa, ao passo que o Estado do Rio de Janeiro, tomado ao acaso como exemplo, contando o mesmo número aproximado de habitantes, é representado por apenas 45 deputados. É clamorosa a desproporção.

Em outras palavras: o critério hoje consagrado no texto constitucional é injusto e desigualda brutalmente a representação dos habitantes dos diversos Estados através da extrema distorção do tamanho de suas bancadas na Câmara dos Deputados. Não se alegue que a finalidade de tão grande desproporcionalidade seria a de preservar a igualdade entre as unidades federativas, porque a representação destas se dá no Senado, onde, também por disposição constitucional, todas têm direito a igual número de lugares.

Na tradição constitucional republicana, na Câmara dos Deputados a representação é do povo – entenda-se: da população que habita em cada unidade federativa independentemente de haver, ou não, nascido ali. Por isso, não se justifica, em nome de princípio algum, que a população de um Estado mais densamente povoado deva ter menor número de representantes do que o povo de unidades federadas com número inferior de habitantes. Bem advertia Pontes de Miranda, nos seus comentários às Constituições passadas, que “toda legislação que quebre a proporcionalidade é legislação inconstitucional.”

Fixado o número mínimo de oito representantes para o Estado menos populoso, a proporcionalidade almejada, ou seja, a matematicamente exata, é impossível, pois para alcançá-la teria esta Casa de compor-se de número tão elevado de membros que se inviabilizariam totalmente suas reuniões num só local e até mesmo a apuração de suas deliberações. Só o Estado de São Paulo deveria ser representado por cerca de mil deputados. Mas, por outro lado, não é admissível que a distribuição se faça por cálculos aleatórios, totalmente empíricos, sem o mínimo critério razoável, com desprezo pelo real sentido de proporcionalidade que a Constituição exige.

O voto do nobre Deputado Asdrúbal Bentes, relator que me antecedeu na apreciação dessa controvertida e delicada matéria, contém valioso escorço histórico sobre a evolução constitucional dos critérios de representação popular e conseqüente fixação do número de membros da Câmara dos Deputados, a partir da primeira Constituição republicana até nossos dias. Permito-me resumi-lo, porquanto útil para o bom exame da questão.

Registrou o parecer que a preocupação com o equilíbrio da

representação dos Estados – diferente da mera representação igualitária da população espalhada pelo território nacional, que deveria ser a única preocupação do legislador nessa matéria – manifestou-se, em nossa história constitucional, desde a proclamação da República, de duas maneiras. Uma, pelo estabelecimento de limites mínimos e máximos de deputados a serem eleitos por Estado e pelo Distrito Federal. Outra, pelo estabelecimento de uma correlação habitantes e representantes em que era tanto maior o número de habitantes por deputado quanto mais habitado o Estado.

Apenas à guisa de exemplo, o parecer reportou-se à Constituição de 1891, que fixara o número mínimo de cadeiras em quatro por Estado. A de 1934 não previu mínimo nem máximo, apenas contendo regra para o cálculo, a ser procedido de conformidade com o número de habitantes. Sobreveio a Carta imposta à Nação em 1937, estabelecendo limites ridículos, até porque, ao que se sabe, jamais passou pela cabeça de seu autor que algum dia houvesse eleições para esta Casa. Tais limites vieram a ser alterados -- quando se preparou, mediante a chamada “lei constitucional”, a democratização de 1945 -- para o mínimo de cinco e o máximo de 35 lugares por Estado. Logo a seguir, a Constituição de 1946 tornou a prever forma de cálculo semelhante à de 1934, mas voltou a estabelecer o piso mínimo, agora de três deputados por unidade. Durante o regime excepcional que vigeu entre 1967 e a Constituição de 1988, a matéria foi várias vezes objeto de emendas, sempre destinadas a conformar a representação popular aos interesses do poder dominante. A Constituição atual estabeleceu o mínimo de oito e o máximo de sessenta deputados, vindo a sofrer emenda que passou este limite máximo para setenta, sendo esses os números que prevalecem na atualidade.

Note-se que, em geral, recorreu-se sempre à fixação da regra de distribuição de lugares na Câmara dos Deputados tendo em conta o número de habitantes de cada unidade federativa. Só a Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1, de 1969, preferiram estabelecer tal correlação com o número de eleitores.

Observou, ainda, o parecer precedente que a fórmula de 1988 é pouco precisa no modo de operacionalizar seus mandamentos, permitindo, por isso mesmo, interpretações das mais variadas. Tanto isso é certo, que o próprio Tribunal Superior Eleitoral deu-se por incompetente para fixar o

número de deputados para a presente legislatura, mantendo o anterior.

Estabelecer a proporcionalidade de que se cogita consiste, na verdade, em relacionar quantidades diferentes e compará-las, com o objetivo de torná-las relativamente conformes entre si. A proporção, pura e simplesmente considerada, implica a opção por uma de três soluções:

1ª) definição constitucional ou legal do número total de cadeiras de que se compõe a Casa, excluída necessariamente a fixação de número mínimo e máximo de lugares por unidade federativa. O inconveniente reside na possibilidade de ficar alguma das unidades sem representação, o que é inadmissível. Ter-se-ia, portanto, que indicar o mínimo, que não poderia ser um único lugar, sob pena de prejuízo ao princípio da representação proporcional nas eleições. Mas, a partir do instante em que se acrescentasse à distribuição inicial um só lugar que fosse, evidentemente o total fixo de cadeiras previsto pela Constituição ou pela lei complementar seria ultrapassado;

2ª) adoção da proporcionalidade rigorosa, com fixação apenas do mínimo. O inconveniente dessa fórmula, todavia, é o de que o total do número de cadeiras elevar-se-ia constante e indefinidamente, até alcançar cifras impensáveis;

3ª) criação de critérios semelhantes aos das Constituições de 1934 e 1946.

Esta última, em verdade, foi a opção do projeto examinado (e, em termos algo distinto, a do projeto a ele apensado), que, para manter-se fiel ao dispositivo constitucional, estabeleceu o mínimo de oito deputados para as unidades federativas que tenham até 2,5 milhões de habitantes; vale dizer, os Estados de Roraima, com pouco mais de 320 mil habitantes, e do Amazonas, com quase nove vezes esse número, terão, não obstante essa fantástica diferença, oito deputados cada um.

Daí em diante, o projeto cria uma escala para aumento progressivo do número de deputados por Estado, reduzindo-o à medida em que aumenta o total de habitantes. Não consegue evitar distorções. Mesmo desconsiderando o caso particular de São Paulo, em que a desproporcionalidade pode ser debitada à Constituição, do cálculo proposto no projeto decorreria, por exemplo, que cada deputado baiano correspondesse a 320 mil habitantes,

enquanto no Rio Grande do Sul a relação seria de 255 mil habitantes para cada parlamentar. Enfim, para não me alongar nestas considerações, deixo claro que o exame feito demonstra que as distorções continuarão, embora o projeto tenha o grande mérito de eliminar a intolerável discrepância em razão da qual alguns Estados mantêm atualmente bancadas superiores às de outros, embora tendo menor número de habitantes. (Exemplifica o autor do projeto com os casos do Maranhão, que tem população inferior à do Pará e maior número de deputados do que este, o mesmo ocorrendo entre Santa Catarina e Goiás.)

A meu ver, urge que se encontre uma regra de bom senso, viável e prática, a fim de minimizar, na medida do possível, as inconveniências dos sistemas até agora adotados. Mas, segundo meu entendimento, não é possível qualquer boa solução que parta do mínimo, que reputo exagerado, de oito deputados. Com efeito, insistindo no que já se mencionou antes, dez unidades da Federação, com oito representantes cada, têm população pouco superior a 15 milhões e, entretanto, cabem-lhes 80 cadeiras nesta Câmara, enquanto Estados que têm praticamente o mesmo número aproximado de habitantes, como a Bahia e o Rio de Janeiro, têm respectivamente 39 e 45 lugares.

A modificação do texto constitucional é imprescindível para dar solução definitiva às distorções acima apontadas. Além de criar parâmetros de cálculo que permitam uma distribuição mais equilibrada de cadeiras por estado, a alteração constitucional deve corrigir também outros deslizos do constituinte de 1988. Em primeiro lugar, há que eliminar a exigência de lei complementar para definição do número de deputados, no total e por estado -- tarefa que pode perfeitamente ser executada por decreto legislativo, desde que os critérios constitucionais sejam claros. (Nesse sentido, o projeto subscrito pelo Deputado Alberto Fraga e outros constitui um avanço). Tampouco há necessidade de modificar a distribuição a cada quatro anos; basta que ela seja adaptada periodicamente aos resultados dos censos decenais realizados pelo IBGE.

Embora apenas soluções paliativas possam ser propostas dentro do quadro constitucional vigente, é imprescindível que os distúrbios mais graves, apontados tanto nos dois projetos de lei complementar em análise quanto no substitutivo do Deputado Asdrúbal Bentes, sejam sanados com urgência. Hoje, o inconcebível acontece: estados mais populosos têm menos

representantes, em números absolutos, que outros menos populosos. No entanto, tampouco é admissível qualquer aumento do número total de deputados, entre outras razões porque reforçaria a maior deturpação atualmente existente: a sub-representação de São Paulo.

Com setenta deputados em 513, a representação paulista corresponde a 13,6 % da representação nacional. Mas em São Paulo residem 21,7 % dos brasileiros. Ora, qualquer aumento do número total de deputados, sem aumento correspondente da representação paulista, implica em sua diminuição relativa. Como, por determinação constitucional, não é possível elevar o número de representantes de São Paulo além dos setenta atuais, o reequilíbrio da posição dos demais estados deve ser realizado sem acréscimo do número total de deputados.

A melhor maneira de fazer isso é simplesmente seguindo a vontade do constituinte de 1988. O Congresso Nacional pode e deve tomar para si a responsabilidade de distribuir os 513 lugares existentes na Câmara dos Deputados entre os 26 estados e o Distrito Federal tendo em conta tão-somente as mudanças relativas de suas populações e a criação de novos estados nos últimos quinze anos.

A urgência da matéria obriga a que essa iniciativa seja adotada da forma menos sujeita a divergências, que é a indicada pelo Deputado Asdrúbal Bentes no relatório não apreciado por esta Comissão, na esteira de sugestão da própria assessoria da Justiça Eleitoral. Discussões mais pormenorizadas sobre alternativas constitucionais e infraconstitucionais para os problemas hoje presentes em nosso ordenamento jurídico devem ter continuidade nesta Casa, sem que, no entanto, a correção dos desvios mais flagrantes seja adiada.

Permito-me reproduzir, quase na íntegra, a parte final do relatório que a este precedeu, inclusive por deferência ao cuidadoso trabalho de seu autor. Depois, apresento substitutivo aos projetos de lei complementar em análise, também em moldes similares ao sugerido pelo Deputado Asdrúbal Bentes. A única modificação de fundo é a recusa a aumentar o número total de deputados, pelas razões antes expostas.

O cálculo da distribuição dos 513 lugares pelos 26 Estados e pelo Distrito Federal seguiu o modelo indicado na página 30 do processo nº 14.235, classe 10ª, de 1994, do Tribunal Superior Eleitoral (assunto: Instruções que fixam o número de Membros à Câmara dos Deputados e às Assembléias e Câmara Legislativa para as eleições de 3 de outubro de 1994). Em resumo, foram feitas as seguintes operações:

1 - Cálculo da média ideal, por Estado, das vagas oferecidas:

Média ideal = população do Estado x 100 / população do Brasil

Vagas por Estado = média ideal x 513 / 100

2 - Delimitação dos Estados de Minas Gerais até o Amazonas, pois São Paulo não poderia ter mais que setenta representantes e os Estados menos populosos serão beneficiados pelo mínimo constitucional de oito.

3 - Restam, para os Estados delimitados, 363 vagas assim distribuídas:

Vagas por Estado = população do Estados x 363 / população de MG + BA + ... + AM

A fonte consultada sobre a distribuição da população foi a Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000, recolhida do sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE na internet, em 10 de junho de 2001. A Câmara dos Deputados deve estar atenta, contudo, para a possibilidade de se dispor de resultados definitivos antes de finda a tramitação deste projeto de lei complementar, caso em que os cálculos deverão ser refeitos de acordo com os números atualizados pelo IBGE.

Dos cálculos acima expostos é fruto o substitutivo que esta Relatoria coloca à apreciação dos ilustres membros da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Cabe, no entanto, recordar que toda a problemática envolvida nesse processo merece uma recapitulação mais completa, tendo em conta, inclusive, a possibilidade de alterar as determinações constitucionais respeitantes à matéria. Os parlamentares que, com seus projetos, iluminaram a questão no âmbito da Câmara dos Deputados contribuem para que ela venha a

receber o destaque que está a exigir.

Em conclusão, esta Relatoria vota pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 180, de 1997, e do Projeto de Lei nº 192, de 2001, nos termos do Substitutivo oferecido.

Sala da Comissão, em de de 2001

Deputado Zulaiê Cobra
Relatora

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**SUBSTITUTIVO DA RELATORA AO
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 180, DE 1997
(Do Sr. Nicias Ribeiro)**

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

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O número de representantes do povo na Câmara dos Deputados é de quinhentos e treze (513).

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 quatro (44); Bahia, quarenta (40); Rio Grande do Sul, trinta e um (31); Paraná, trinta (30); Pernambuco, vinte e quatro (24); Ceará, vinte e três (23); Pará, dezenove (19); Maranhão, dezessete (17); Santa Catarina, dezessete (17); Goiás, quinze (15); Paraíba, onze (11); Espírito Santo, dez (10); Piauí, nove (9); Alagoas, nove (9); Amazonas (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 Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2001

Deputada Zulaiê Cobra
Relatora