Biblioteca DIGITAL CÂMARA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

A DEFINIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE REPRESENTANTES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM FACE DA POSSÍVEL CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS

Ricardo José Pereira Rodrigues

2011

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
http://bd.camara.gov.br

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CONSULTORIA LEGISLATIVA

A DEFINIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE REPRESENTANTES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM FACE DA POSSÍVEL CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS

Ricardo José Pereira Rodrigues
Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política

ESTUDO

OUTUBRO/2011

Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO....3
A NORMATIZAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO TEMA....5
ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS LEGAIS....6
ALTERNATIVAS PARA A AÇÃO PARLAMENTAR....9
REFERÊNCIAS....9

© 2011 Câmara dos Deputados.
Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

A DEFINIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE REPRESENTANTES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM FACE DA POSSÍVEL CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS: BREVE ANÁLISE DO MARCO LEGAL

Ricardo José Pereira Rodrigues

INTRODUÇÃO

Desde que a Constituição Federal de 1988 tornou possível a criação de novos Estados da federação, a partir da subdivisão ou do desmembramento dos Estados existentes, tem sido recorrente o debate, no âmbito do Poder Legislativo Federal, acerca das virtudes, das limitações e dos efeitos de tais medidas no desenvolvimento regional e no fortalecimento da democracia no país. Não é sem razão que o Poder Legislativo tem, de fato, concentrado a maior parte dos debates sobre o tema. A Constituição deu ao Congresso um papel de destaque no processo de criação de novos Estados na medida em que o § 3º do art. 18 da nossa lei maior estabeleceu que a criação de novos Estados realizar-se-ia a partir da consulta à população diretamente interessada por meio de plebiscitos, convocados por decretos legislativos aprovados pelo Congresso Nacional.

Atualmente, tramitam na Câmara dos Deputados vários projetos de decreto legislativo que têm como objetivo a convocação de tais plebiscitos. Entre as propostas em tramitação constam a criação do Estado do Maranhão do Sul, a partir de desmembramento do Estado do Maranhão; a criação dos Estados do Araguaia e do Mato Grosso do Norte, a partir de uma subdivisão do Estado do Mato Grosso; a criação do Estado do Rio São Francisco, desmembrado do Estado da Bahia; a criação do Território Federal do Oiapoque, subdividindo-se o Estado do Amapá; e a criação dos Territórios Federais do Rio Negro, do Juruá e do Solimões, desmembrados do Estado do Amazonas.Recentemente, foram aprovados os Decretos Legislativos nºs 136 e 137, ambos de 2011, que convocam plebiscitos sobre a criação dos Estados do Carajás e de Tapajós, respectivamente, a serem desmembrados do Estado do Pará.

Entre os muitos efeitos, de cunho nacional, resultantes da criação de novos Estados no país, pode-se destacar seu impacto na composição e no número total de

deputados na Câmara Federal. Mais Estados significa, no mínimo, mais representação no Parlamento. Mas como se dariam as mudanças na composição da Câmara dos Deputados de modo que os novos Estados pudessem dispor de uma bancada federal? Dada a presente configuração legal que normatiza o número de deputados federais e a sua divisão entre as unidades da federação, a criação de novos Estados determinaria necessariamente um aumento no número total de deputados? Ou ficaria o número total de 513 deputados, fixo, alterando-se, com a criação de novos Estados, o número de deputados das demais bancadas estaduais na Câmara?

A presente nota técnica tem por objetivo analisar os dispositivos legais que regulam o assunto de maneira a responder essas questões referentes ao aumento ou manutenção do número de deputados federais no Brasil em decorrência da criação de novos Estados. A análise também visa subsidiar um debate que se apresenta como crucial para o próprio vigor do regime democrático no Brasil já que diz respeito à viabilidade e à legitimidade do processo representativo no país.

Cabe salientar que não se trata de um tema trivial. Muito ao contrário, a questão do número de deputados é central para a democracia representativa. Para James Madison, que abordou o tema durante o processo de ratificação da Constituição norte-americana, o tamanho de uma assembleia representativa importa sobremaneira para a eficácia de sua atuação. No Federalista, ele sugeriu que o legislativo deve ser grande o suficiente para retratar os diversos interesses da população, porém, não tão grande que resultasse em confusão e inabilidade para tomar decisões. Nas palavras de Madison, "a verdade é que, em qualquer caso, parece ser necessário um número mínimo (de deputados) para assegurar os benefícios de uma livre troca de ideias e a proteção contra possíveis conluios com finalidades inconfessáveis; por outro lado, é indispensável observar-se certo limite máximo, a fim de evitar a confusão e a intemperança próprias das multidões. Em todas assembleias muito numerosas, qualquer que seja sua finalidade, as paixões nunca deixam de sobrepujar a razão (HAMILTON, MADISON, JAY, 1984: 442)". Para Madison, uma assembleia muito reduzida se constituiria em mau depositário do interesse público enquanto que as de grande tamanho facilmente se tornariam inadministráveis.

O brasilianista David Samuels considera razoável o atual tamanho da Câmara dos Deputados no Brasil. Segundo ele, a Câmara Federal brasileira se assemelha aos parlamentos nacionais de outras democracias, sobretudo no que concerne a relação entre população e número de deputados. Para ele, "a relação entre a população e o número de cadeiras na Câmara não se diferencia muito da média mundial, sugerindo que o tamanho da Câmara não é nem muito grande nem muito pequeno (2006: 138)".

Um aumento no número de deputados, qualquer que seja a motivação, dificilmente melhoraria a qualidade da representação no Brasil. Isto é o que pensa Samuels que se diz cético em relação ao assunto (2006: 137). Por outro lado, este tipo de mudança na composição do Parlamento certamente ensejará mais críticas da parte da opinião pública brasileira

que tem rotineiramente avaliado negativamente o desempenho do Congresso e de seus integrantes.

O certo é que não há como se produzir uma discussão aprofundada do tema sem realizar, primeiramente, um exame apurado da legislação em vigor que trata da fixação do número total de deputados. É esse o objetivo do presente trabalho. Tal análise constitui o ponto de partida não só para se melhor compreender a questão como para subsidiar a ação parlamentar voltada para aperfeiçoar os instrumentos legais vigentes.

A NORMATIZAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO TEMA

A composição da Câmara dos Deputados e a fixação do número de deputados estão devidamente normatizados por dispositivos constitucionais e por lei complementar aprovada especificamente para disciplinar a matéria.

Sobre o assunto, a Constituição Federal reza:

"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".

Além desse artigo, os constituintes de 1988 introduziram outro dispositivo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que aborda a representação dos Estados na Câmara dos Deputados. Trata-se do §2º do art. 4º, que prevê o que se segue:

" Art. 4º ....

§ 2º É assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados".

Por sua vez, a Lei Complementar n.º 78, de 30 de dezembro de 1993, editada em obediência ao disposto no art. 45, § 1º da Constituição Federal, estabelece o número máximo de deputados federais em 513, conferindo ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência de efetuar os cálculos da representação política dos Estados da Federação, com base no critério da proporcionalidade de suas respectivas populações, de acordo com dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segue-se o texto da Lei Complementar:

"Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação.

Parágrafo único. Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

Art. 2º Nenhum dos Estados membros da Federação terá menos de oito deputados federais.

Parágrafo único. Cada Território Federal será representado por quatro deputados federais.

Art. 3º O Estado mais populoso será representado por setenta deputados federais".

ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS LEGAIS

Um exame do artigo 45 da Constituição de 1988 deixa claro que nossa lei maior é silente em relação à fixação do número máximo de parlamentares que compõe a Câmara dos Deputados. A Carta Magna estabelece, contudo, que nenhuma unidade da Federação tenha menos de 8 nem mais de 70 deputados.

Para fixar o número total de deputados, a Constituição remete à lei complementar, estabelecendo que tal legislação infraconstitucional também se encarregaria de fixar a representação parlamentar por Estado e Distrito Federal, proporcionalmente à população, realizando os ajustes necessários no ano imediatamente anterior à realização de eleições gerais.

A Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993 veio disciplinar a matéria, fixando em 513 o número total de deputados e estabelecendo o critério da proporcionalidade para a fixação das bancadas estaduais e do Distrito Federal. Essa lei prevê a definição do número de parlamentares nas representações dos Estados na Câmara dos Deputados a partir de dados fornecidos pelo IBGE que propiciam a atualização estatística demográfica das unidades da Federação. A lei também reitera os parâmetros instituídos pela Constituição para fixar o número de deputados de cada Estado e do Distrito Federal em não menos que 8 e não mais que 70 representantes.

O cotejo do artigo 45 da Constituição com a integralidade do texto da Lei Complementar nº 78 de 1993 torna evidente a intenção do legislador de determinar não apenas os números mínimos e máximos de deputados nas representações de cada Estado, território e do Distrito Federal no Parlamento nacional mas também de fixar o número total de

deputados em 513, mesmo que para isso, se fizesse necessário, com base em dados do Censo, realizar ajustes antes de cada eleição geral. Embora a Constituição não fixe textualmente o número total de deputados, o art. 45, § 1º faz uma delegação explícita da tarefa à lei complementar. Com a aprovação da Lei Complementar nº 78, o ciclo legal da fixação do número total de deputados se fechou na medida em que já no artigo primeiro do diploma legal, os legisladores estabeleceram que "o número total de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes".

Entretanto, a existência de um dispositivo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que assegura a irredutibilidade da representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados priva de precisão os demais dispositivos legais que abordam a questão do número total de deputados. Enquanto que não cabem dúvidas quanto à fixação do número mínimo de 8 e o número máximo de 70 deputados para cada Estado, proporcionalmente a sua população, não há como garantir a irredutibilidade das atuais bancadas estaduais na Câmara Federal fixando-se o número total de deputados nos atuais 513 representantes.

No caso da criação de novos Estados e mantendo-se o número mínimo e máximo estabelecido pela Constituição Federal em 8 e 70, respectivamente, duas hipóteses apresentam-se como possíveis resultados. Primeiro, contemplar-se-ia a redução do número de deputados nas representações de Estados que se situam fora dos extremos mínimos e máximos. Mas essa primeira hipótese contraria o parâmetro da irredutibilidade das representações estaduais na Câmara dos Deputados imposto pelo art. 4º, § 2º do ADCT. Para atender ao preceito constitucional contido no ADCT, considerar-se-ia o aumento no número total de deputados, o que, por sua vez, contraria o disposto na Lei Complementar nº 78, de 1993.

O assunto já foi tratado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sem produzir um entendimento definitivo que viesse a resolver a questão. Refiro-me à Resolução nº 22.134, de 19 de dezembro de 1995, que teve como relator o Ministro Caputo Bastos.

Segundo Pontes, o voto do Ministro Relator foi no sentido de recomendar ao Tribunal que se promovessem os ajustes necessários para a definição da representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, em estrita observância ao binômio população-representação e cumprimento do § 1º do art. 45 da Constituição Federal. A decisão do TSE, contudo, foi contrária ao voto do relator, preferindo o plenário do Tribunal acompanhar o voto do Ministro Marco Aurélio (2007: 6).

Em seu parecer, o Ministro Caputo Bastos refutou a aplicação do § 2º do art. 4º do ADCT para todas as eleições seguintes à promulgação da Constituição de 1988. Segundo o Ministro, "assim não fosse, e pudesse a referida norma viger 'ad eternum', limitando a aplicação do §1º do art. 45 da Constituição Federal, teríamos uma norma transitória de efeito permanente e uma norma permanente de aplicação limitada por uma transitória, o que, a par de

ser um completo disparate, revelando completa insensatez, não merece maiores considerações (Pontes, 2007: 6)".

O voto do Ministro Caputo Bastos não foi o voto vencedor, prevalecendo, como já afirmado, a posição do Ministro Marco Aurélio. Cabe ressaltar, contudo, que o Ministro Marco Aurélio, evitou, em seu voto, adentrar o mérito da questão, indeferindo o pleito originário da Assembleia Legislativa do Amazonas e mantendo o quadro quantitativo de Deputados Federais por razões de ordem prática. O Voto do Ministro Marco Aurélio focou exclusivamente a impossibilidade de se usar estimativas do IBGE ao invés de dados concretos sobre o crescimento da população brasileira inexistentes, já que para ele, "a simples estimativa não é suficiente (PONTES, 2007: 7)".

Para Pontes, o fato de o Ministro Marco Aurélio não ter contestado o argumento do Ministro Relator Caputo Bastos dá margens para se entender como superado o aparente conflito entre as normas. Pontes considera "superada a interpretação de que o dispositivo do ADCT engessava o quadro quantitativo da representação política, inviabilizando a obediência ao critério da proporcionalidade populacional (2007:5)".

Ressalte-se, porém, que, embora não tenha havido uma contestação ao argumento defendido pelo Ministro Caputo Bastos, tampouco se referendou o seu entendimento da matéria. O Tribunal teve, em 2010, a oportunidade de alterar o quadro vigente desde 2002 mas não o fez. Chegou a circular uma minuta de resolução, na qual, atendia solicitação da Assembleia do Amazonas e redefinia a quantidade de deputados federais para cada unidade da Federação.

No texto da minuta, o Estado do Pará ganhava 3 vagas para deputado federal e o Estado de Mingas Gerais ganhava 2 vagas e os Estados do Amazonas, Rio Grande do Norte, Ceará, Bahia e Santa Catarina ganhavam uma vaga cada. Já os Estados do Rio de Janeiro e da Paraíba perdiam 2 vagas, cada um, e os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Maranhão, Goiás, Pernambuco e Piauí perdiam, cada um, uma vaga na Câmara dos Deputados. As demais representações permaneciam inalteradas (ROCHA, 2010).

Entretanto, a Resolução nº 23.220, do TSE, que dispôs sobre o número de deputados na Câmara Federal, nas Assembleias Legislativas e na Câmara Distrital para as eleições de 2010 manteve a mesma composição que vigeu nas eleições de 2002 e de 2006. Portanto, cabe a interpretação de que, apesar da lógica irreparável do voto do Ministro Caputo Bastos, a polêmica ainda não foi formalmente esclarecida.

Assim, tanto podemos supor que a legislação em vigor impediria o aumento do número total de deputados, mesmo havendo a criação de novos Estados, como podemos presumir que, dada a continuação da vigência do dispositivo do ADCT que impõe a irredutibilidade da representação dos Estados na Câmara dos Deputados, a criação de novos Estados poderia resultar no aumento do número total de deputados.

ALTERNATIVAS PARA A AÇÃO PARLAMENTAR

Tendo em vista que a decisão do TSE, no contexto da Resolução nº 22.134, de 2005 não esclareceu, de forma definitiva, todas as dúvidas referentes ao número total de deputados federais, podemos refletir sobre quais alternativas estariam disponíveis à ação parlamentar para solucionar o aparente conflito entre as normas.

Primeiro, poder-se-ia incluir no texto da Lei Complementar nº 78, de 1993, um dispositivo que reiterasse a fixação do número total de deputados federais mesmo para o caso da criação de novos Estados. Além disso, caberia alterar o caput do art. 1º para que, ao invés de ser realizado "no ano anterior às eleições", o cálculo do número de deputados federais proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal fosse realizado a cada dez anos, após a conclusão do Censo Demográfico e valesse para as eleições gerais seguintes.

Segundo, poder-se-ia alterar, por via de Proposta de Emenda à Constituição, o texto do art. 45, constitucionalizando a fixação do número total de deputados federais em 513. Concomitantemente, poder-se-ia, na mesma PEC, revogar o § 2º do art. 4º do ADCT.

Entretanto, cabe lembrar, que a decisão tomada pelo TSE com base no voto do Ministro Marco Aurélio, mesmo não referendando a opinião do Ministro Caputo Bastos, abriu caminho para uma interpretação dos dispositivos legais restritiva ao aumento do número total de deputados. Como a decisão do Tribunal contrária ao voto do Ministro Relator deveu-se à falta de dados concretos do IBGE e à falta de tempestividade que impediam a realização dos devidos cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, é lógico supor, como fez Pontes, que, uma vez sanadas tais carências, "o caminho está aberto a alterações" na composição das representações dos Estados na Câmara dos Deputados, nos termos da Lei Complementar Nº 78, de 1993. Isto sucedendo, não haveria a necessidade imperiosa para qualquer intervenção parlamentar na legislação vigente, já que os dispositivos legais em vigor seriam suficientes para garantir que o número total de deputados não ultrapassasse 513.

REFERÊNCIAS

HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. 1984. O Federalista. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

PONTES, Roberto Carlos Martins. 2007. "A Lei Complementar nº 78, de 1993, e a omissão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na definição da quantidade de vagas de deputados federais de cada Estado da Federação, em observância ao preceito constitucional que

vincula representação política e população". Estudo da Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Brasília.

ROCHA, Marília. 2010. "Número de deputados pode aumentar nas próximas eleições". Nominuto.com, Política, 18 de fevereiro de 2010. (www.nominuto.com/noticias/politica/numero-de-deputados-pode-aumentar-nas-proximas-eleições/47426).

SAMUELS, David. 2006. "Número e distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados". In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 137- 141.