

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."



REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR DOS ESTADOS

JOSÉ VERÍSSIMO TEIXEIRA DA MATA
Consultor Legislativo da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo,
Processo Legislativo e Poder Judiciário

FEVEREIRO/2001

NOTA TÉCNICA

© 2001 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) 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.



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

O art. 45 da Constituição Federal dispõe que a Câmara dos Deputados se compõe de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

O dispositivo constitucional tem ainda dois parágrafos. No primeiro, assim dispõe:

“§ 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 tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.”

O § 2º, por sua vez, dispõe que:

“§ 2º Cada território elegerá quatro deputados.”

O art. 45 coloca balizas importantes para o sistema eleitoral brasileiro e que merecem ser analisadas, de modo crítico.

O critério posto no art. 45 privilegiaria a representação dos Estados menores e evitaria a sobre-representação dos Estados mais populosos. É verdade que se podem estabelecer diversas variantes, desde que respeitada a baliza constitucional.

Como fundamento do critério, colocou-se a viabilidade política dos Estados. Com isso, buscou-se evitar que Estados com grande representação se impusessem sobre Estados com bancadas ínfimas.

Esse fundamento tem a meu ver alguns problemas graves e que importam sérias distorções no sistema representativo brasileiro. O primeiro é que haveria disputas acirradas entre os Estados que permitissem a destruição de um pequeno Estado por um Estado com grande representação parlamentar. Esse tipo de clivagem parece-me o cenário menos provável. Há articulações regionais, há articulações pontuais entre diferentes Estados. Há

articulações dos partidos e de suas frações que assumem dimensão mais nacional do que estadual. Com efeito, o sistema partidário pátrio que privilegia os partidos de amplitude nacional constitui verdadeira garantia contra a luta fratricida entre os Estados.

Lastimavelmente, a literatura que analisa o sistema político brasileiro e mesmo partidário não tem se detido sobre essa questão que consideramos crucial. Embora se reconheça a influência do perfil da Federação sobre o processo eleitoral e a representação partidária, não se estima seriamente o seu impacto sobre o quadro partidário e sobre a representação. Citem-se aqui outros, como Olavo Brasil de Lima (O Sistema Partidário Brasileiro), e Antonio Lavareda (A Democracia nas Urnas).

A fragmentação da análise, a ausência de um critério que colocasse como primeiro parâmetro a distribuição das bancadas, a partir de um mesmo coeficiente, termina ofuscando questões essenciais, como o aviltamento do princípio democrático.

Ora, o princípio democrático assenta-se, entre outros princípios, no princípio da igualdade (inclusive do voto). Não caberia, pois, no limite que estabelecer representação desigual, para a Câmara dos Deputados, a pretexto de salvar a Federação, sobretudo se o Estado é bicameral e já há no Senado da República a representação paritária das Unidades da Federação. Esse é inclusive um dos fundamentos do Senado da República.

Assim, mesmo que se admitisse, **ad argumentandum**, eventuais excessos da Câmara dos Deputados contra esta ou aquela unidade da Federação, eles bem que poderiam ser revistos no Senado Federal.

Recorde-se que, como afirma Canotilho, segundo o princípio democrático em sua expressão político-eleitoral, “O sistema eleitoral é um método para dotar uma mais fiel representação do universo político- ideológico do país e não um instrumento para fabricar maiorias parlamentares a todo custo.” (Canotilho, J. J. G e Vital Moreira. Fundamentos da Constituição. Coimbra Editora, 1991. p. 197)

A propósito cabe lembrar que o hiperdimensionamento da representação do norte e do nordeste tem a sua origem no apoio conquistado pela ditadura militar no norte e no nordeste. (Dado, João Eduardo In: A Representação Paulista e o Congresso Nacional).

Também o argumento de que o atual critério de representação protegeria os mais frágeis e os mais pobres, que estariam apenas no norte e no nordeste, não prospera, pois os grandes contingentes de migrantes saídos do nordeste acabam sub-representados em Estados como o Estado de São Paulo. Segundo dados do PNAD (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio do IBGE), de 1992 a 1994, o número de baianos aumentou 20% (cerca de 200 mil pessoas), chegando, portanto, a um milhão e duzentas mil pessoas. (Folha de São Paulo, 26/2/2001).

Enfim, podemos dizer que o atual critério constitucional desfigura a representação verdadeiramente proporcional e avilta o princípio democrático em sua aplicação no sistema eleitoral. São Paulo, por sua população, deverá ter cento e dez deputados e não apenas setenta.

Outra questão que, a nosso ver, suscita o art. 45 é a competência para a fixação do nº de parlamentares segundo à população. Com efeito, as variações de população devem implicar diferentes representações.

O art. 45 determina que o número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal será estabelecido por Lei Complementar, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições. Está dito, portanto, que a Lei Complementar fixará a representação de cada Estado e que ajustes devem ser feitos no ano anterior à eleição.

A Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, estabeleceu o limite de quinhentos e treze Deputados para a representação total da Câmara Federal, o limite de setenta Deputados para a representação do Estado mais populoso, e de oito Deputados para as menores representações por Estado.

Esta mesma Lei delegou, porém, ao TSE a competência para fixar as representações dos Estados e do Distrito Federal, respeitados os limites postos na própria Lei e na Constituição e a proporcionalidade inscrita na Lei Maior. Ora, o art. 68 da Constituição Federal é peremptório, ao determinar que as matérias reservadas a Lei Complementar são indelegáveis. Acresce que a Constituição fala em delegação ao Poder Executivo e jamais ao Poder Judiciário.

Sabemos que a proporcionalidade pode ser colocada de diversas formas. A simples inclusão do limite no cálculo da proporção já cria diferenças nas representações. (A esse propósito, pode-se consultar o artigo “Distribuição das vagas das unidades federativas na Câmara dos Deputados: interpretando a legislação em vigor, de M. Rabat e W. Cassiano, publicado nos Cadernos Aslegis, 2, 1997). Enfim, a Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, entregou ao TSE verdadeira competência e não a simples obrigação de realizar operação única invariável e mecânica. Trata-se, enfim, de escolhas políticas.

Demais, as diferenças populacionais podem transferir para o TSE e para o IBGE pressões políticas visando a alterar representações. Por se tratar do órgão jurisdicional, o TSE não é o mais indicado a conduzir esse tipo de discussão. Isso cabe ao Congresso pela natureza da matéria e pelo que acertadamente determinou o constituinte originário, no que diz respeito a esse aspecto.

Em voto no Supremo Tribunal Federal, em mandado de injunção, o então Ministro Paulo Brossard assim se expressava: “(...) confesso a V.Ex^a, que não imaginava um dia viesse a ver o Supremo Tribunal Federal a discutir matéria relativa à fixação do número de representantes dos Estados na Câmara dos Deputados, ordinariamente apreciada à luz dos critérios de conveniência, de utilidade, de oportunidade e que não são os que presidem as decisões das Cortes em geral e nem do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Injunção nº 233). Conveniência, oportunidade, utilidade são categorias que presidem os processos deliberativos políticos e não os político-judiciais.

Incumbe ao Parlamento, portanto, fixar os critérios para a aplicação do art. 45 da Constituição Federal, e determinar a representação de cada Estado e do Distrito Federal. No Parlamento ao menos as pressões poderão ser exercidas sob algum controle da opinião pública. Impõe-se, pois, retirar essa delegação legislativa do TSE, e retomar para o Congresso a competência que de direito lhe pertence. Ao TSE caberá o que deve caber a um Tribunal de seu perfil: a discussão de casos concretos a ele submetidos e a edição de provimentos que operacionalizem a legislação já posta.