



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Marcelo Castro

PARECER Nº 85, DE 2025

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 177, de 2023, da Deputada Dani Cunha, que *fixa o número de Deputados Federais; estabelece normas para a distribuição das vagas da Câmara dos Deputados entre os Estados e o Distrito Federal; e revoga a Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993.*

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame deste Plenário o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 177, de 2023, de autoria da Deputada Dani Cunha, que *fixa o número de Deputados Federais; estabelece normas para a distribuição das vagas da Câmara dos Deputados entre os Estados e o Distrito Federal; e revoga a Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993.*

A proposição é composta de seis artigos.

O art. 1º do PLP trata de seu objeto, qual seja, *fixa o número de Deputados Federais, estabelece normas para a distribuição das vagas da Câmara dos Deputados entre os Estados e o Distrito Federal, a fim de garantir a proporcionalidade populacional prevista no § 1º do art. 45 da Constituição Federal, e revoga a Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993.*

O art. 2º prevê que a distribuição de vagas na Câmara dos Deputados terá como base os dados oficiais do censo demográfico realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vedada a



utilização de dados obtidos por pesquisas amostrais ou estimativas intercensitárias (inciso I). O artigo também prevê que os dados coletados serão objeto de auditoria pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e poderão ser impugnados por partidos políticos ou pela representação jurídica dos Estados (inciso II).

O art. 3º fixa em 531 o número total de Deputados Federais, a partir da legislatura eleita em 2026, distribuídos entre os Estados e o Distrito Federal na forma do Anexo.

O acréscimo de dezoito cadeiras, em relação ao número vigente fixado na Lei Complementar nº 78, de 1993, resulta da adoção três premissas: 1) não redução das bancadas atuais; 2) suprimimento das vagas aos Estados sub-representados conforme a população divulgada no Censo de 2022, o que significou o acréscimo de catorze vagas à Câmara dos Deputados; 3) correção de distorções do referido acréscimo, de maneira que nenhuma unidade da federação com população maior que outra possa deter bancada menor, o que significou o acréscimo de mais quatro cadeiras.

Nesse passo, para a correção de sub-representações, ganhariam cadeiras os Estados do Mato Grosso (1 cadeira), Amazonas (2 cadeiras), Goiás (1 cadeira), Santa Catarina (4 cadeiras), Pará (4 cadeiras), Ceará (1 cadeira) e Minas Gerais (1 cadeira). Para o ajuste nas distorções, a seu turno, o Paraná deverá receber uma cadeira, o Mato Grosso, mais uma cadeira, e o Rio Grande do Norte, mais duas vagas na Câmara dos Deputados.

Já o art. 4º dispõe que *nenhuma unidade da Federação terá sua representação estabelecida nesta Lei Complementar alterada até que sejam oficialmente divulgados os resultados do censo demográfico subsequente à sua publicação*. Ou seja, considerando-se que o próximo censo está previsto para 2030, seus resultados afetariam apenas a composição da Câmara para as eleições de 2034. Assim, as eleições de 2026 e 2030 seriam realizadas para o preenchimento das vagas previstas no PLP.

O art. 5º prevê que o método de quociente análogo ao adotado nas eleições proporcionais será utilizado, no que couber, nas revisões periódicas, respeitadas as representações mínima e máxima estabelecidas na Constituição Federal.

O art. 6º revoga a Lei Complementar nº 78, de 1993, ao passo que o art. 7º veicula a cláusula de vigência imediata da norma que advier do PLP.



II – ANÁLISE

Inicialmente, quanto à constitucionalidade formal do Projeto, deve-se esclarecer que o PLP nº 177, de 2023, versa sobre matéria de iniciativa concorrente, conforme interpretação sistemática da Constituição Federal (CF).

Já a fixação do número de Deputados e a definição dos critérios de sua distribuição entre os Estados são matérias de lei complementar, de competência exclusiva do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 45, § 1º, e 48, inciso II, da Lei Maior.

Trata-se, portanto, de iniciativa formalmente legítima.

Sob o prisma da juridicidade, o projeto configura norma geral e abstrata, que inova no ordenamento jurídico. Quanto à regimentalidade, não se observam quaisquer vícios em sua tramitação.

Sob a perspectiva da constitucionalidade material, em primeiro lugar, a proposta encontra amparo direto na decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 38, que reconheceu a mora legislativa do Congresso Nacional e determinou a edição de lei complementar para disciplinar os critérios de distribuição proporcional do número de Deputados Federais entre os Estados.

Ademais, o texto respeita com rigor os limites constitucionais mínimo e máximo, de oito a setenta cadeiras por unidade da Federação, e introduz mecanismos de revisão periódica baseados em dados censitários confiáveis, vedada a utilização de estimativas. Assegura, assim, a efetividade do comando constitucional.

No tocante à proporcionalidade exigida pelo § 1º do art. 45 da Constituição Federal, o comando, evidentemente, indica que o número de deputados de cada um dos Estados e do DF deve se relacionar à respectiva população, observados os limites mínimo e máximo de, respectivamente, oito e setenta representantes.

Nesse sentido, a exigência de proporcionalidade do art. 45, § 1º, da Constituição Federal deve ser lida em conjunto com princípios basilares de nossa República.



O primeiro, e mais evidente, é o princípio federativo (art. 60, § 4º, I, da CF). Considerando-se que deputados federais são representantes *do povo* (art. 45, *caput*, da CF), e o Senado é o *locus* de representação dos Estados e do DF (art. 46, *caput*, da CF), o intento do Constituinte de 1988, ao exigir a proporcionalidade das bancadas, foi, sem dúvida, assegurar o equilíbrio federativo sob o aspecto populacional.

Afinal, o comando do art. 45, § 1º, da CF, respeitados os limites mínimo e máximo de deputados, claramente, tem por objetivo assegurar que os Estados mais populosos tenham peso na Câmara dos Deputados proporcional à sua demografia.

No mesmo passo, o art. 19, III, da CF, veda o favorecimento ou discriminação entre entes federativos ou entre brasileiros em razão de sua origem territorial, reforçando a ideia de igualdade federativa e cidadã.

Essa norma, por sua vez, é corolário do princípio da igualdade, insculpido no art. 5º, *caput*, e do objetivo da República veiculado no art. 3º, IV, ambos da Lei Maior, a saber, *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*.

Ademais, a proporcionalidade exigida pelo § 1º do art. 45 da CF também deve ser lida sob a ótica de outras pedras angulares de nosso sistema constitucional, notadamente aquela do inciso III do art. 3º, qual seja, *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*.

A esse respeito, note-se que, se redistribuídas as atuais 513 vagas na Câmara segundo o critério de proporcionalidade estrita já adotado pelo TSE em 2013, dos sete Estados que perderão vagas na Câmara dos Deputados, cinco deles se situam na Região Nordeste.

Isso não significa apenas menor representatividade no Congresso Nacional, mas também menos recursos disponíveis para o desenvolvimento de uma região brasileira historicamente sacrificada.

A bem da verdade, inexistente uma definição única de proporcionalidade, pois cada sistema utiliza sua própria lógica normativa ao distribuir cadeiras. Assim, o dilema de como operacionalizar o conceito de proporcionalidade em uma federação não é novo.



Podemos citar como exemplo a Constituição dos EUA, fonte de inspiração de diversas constituições, inclusive a brasileira de 1891. Como é sabido, o sistema norte-americano também prevê a distribuição proporcional de membros da Câmara dos Representantes, e, desde o primeiro censo, em 1791, foram utilizados diferentes métodos de distribuição de vagas por Estado, até a sua estabilização em meados do Século XX.

Consequentemente, a escolha sobre o critério de proporcionalidade é uma decisão eminentemente política. Aliás, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) precisou enfrentar questão do tipo na decisão que culminou na Resolução nº 23.389, de 2013, a qual pretendia calcular as bancadas na Câmara dos Deputados em cumprimento ao comando do parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78, de 1993, dispositivo posteriormente declarado inconstitucional.

Na ocasião, foram colocadas à disposição do Tribunal diferentes opções, cabendo à Corte Eleitoral a escolha sobre qual deveria ser adotada para redistribuir as vagas na Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, entendemos que o critério adotado no PLP nº 177, de 2023, adequa-se ao requisito de proporcionalidade previsto no § 1º do art. 45 da CF, que não deve ser interpretado isoladamente.

Ele ajusta o peso político de cada Estado na Câmara dos Deputados conforme a população, assegurando, também a preservação das bancadas em vigor como regra de transição, uma vez que seus arts. 4º e 5º preveem revisões periódicas com base em dados de censos demográficos futuros.

Quanto ao mérito, a relevância da matéria é inconteste.

A última grande redistribuição proporcional das vagas na Câmara dos Deputados remonta ao ano de 1986, ainda sob a égide da Constituição anterior. Desde então, a composição da Câmara manteve-se inalterada, não obstante o crescimento populacional de mais de 40% no período e a ocorrência de mudanças significativas na distribuição demográfica do país.

Essa defasagem gerou desequilíbrios representativos, especialmente em Estados que experimentaram crescimento populacional acentuado desde então. O PLP nº 177, de 2023, elimina esses déficits de



representatividade. Tal sub-representação necessita ser corrigida com urgência para melhor refletir a composição da sociedade brasileira.

Nada obstante, o PLP também é sensível ao fato de que a simples redistribuição do número atual de deputados federais, após quase quatro décadas sem ajustes, impacta severamente nossa estabilidade federativa.

Importa destacar, ainda, que o número de parlamentares proposto — 531 Deputados Federais — mantém o Brasil entre as democracias com menor razão entre número de habitantes e número de representantes. O PLP muda essa relação, de cerca de 395 mil brasileiros por membro da Câmara dos Deputados, para aproximadamente 392 mil.

Trata-se de número elevado em comparação a outras democracias ocidentais. Mesmo com o acréscimo de 18 cadeiras, o índice de representação brasileira continua superior ao observado em países como Alemanha (cerca de 114 mil habitantes por representante), França (115 mil), Itália (148 mil), Canadá (116 mil), Argentina (177 mil), México (259 mil) e Reino Unido (105 mil), segundo dados da União Interparlamentar. Apenas os Estados Unidos, com cerca de 789 mil habitantes por membro da Casa dos Representantes, mantêm razão superior à brasileira.

Essa comparação revela que o Parlamento brasileiro, ao contrário de ser saturado, é parcimonioso em termos de representação proporcional.

Foram apresentadas quatro emendas ao PLP.

A Emenda nº 1-PLN, da lavra do ilustre Senador Alessandro Vieira, visa acrescentar artigo que proíbe qualquer aumento de despesa decorrente da ampliação do número de Deputados Federais prevista na lei complementar que advier do PLP, inclusive por meio de remanejamento, transposição, transferência ou suplementação orçamentária.

Referida emenda é meritória, sem dúvida, mas seu texto deve ser aperfeiçoado para sanar vícios de inconstitucionalidade formal, quais sejam, adentrar no limite ao poder de emendas parlamentares, de estatura constitucional, e normatizar temas afetos à economia interna da Câmara dos Deputados, de sua competência exclusiva por força do inciso IV do art. 51 da Lei Maior. Ademais, não se pode perder de vista que o teto de despesas fixado deve considerar, ao longo dos anos, o valor real do montante despendido no



exercício corrente. Consequentemente, deve-se admitir a atualização monetária dos valores.

Cumpre-nos destacar que o acolhimento da Emenda nº 2-PLEN, com ajustes que ora propomos, tem por consequência que o projeto em tela está isento de qualquer impacto orçamentário e financeiro. Afinal, a Câmara dos Deputados deverá tomar as providências de ordem administrativa necessárias para o cumprimento da determinação legal, a saber, de inexistência aumento de despesa relacionada ao exercício do mandato dos novos parlamentares que ingressarão naquela Casa Legislativa no ano de 2027.

A Emenda nº 2-PLEN, também de autoria do Senador Alessandro Vieira, a seu turno, volta-se a suprimir os incisos II e III do *caput* do art. 2º da proposição. De fato, é preciso reconhecer a inconstitucionalidade defendida na justificção da referida emenda, motivo pelo qual deve ser acolhida.

Já a Emenda nº 3-PLEN, da lavra dos ilustres Senadores Marcos Rogério e Carlos Portinho, mantém o número atual de deputados federais por Estado e pelo Distrito Federal, com previsão de ajustes a serem operados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com base nos dados do próximo censo demográfico. A esse respeito, considerando-se o hiato de praticamente quarenta anos sem ajustes do número de deputados federais por unidade da Federação, entendemos que a manutenção do atual equilíbrio de forças na Câmara dos Deputados até a divulgação do próximo censo demográfico não atende aos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADO nº 38. Por esse motivo, entendemos que a emenda não deve ser acolhida.

A Emenda nº 4-PLEN, apresentada pelo Senador Beto Faro, dá nova redação ao *caput* do art. 2º, suprime seus incisos, bem como o art. 4º da proposição. Concordamos que a redação do art. 2º possa ser aprimorada na linha da emenda, mas com a preservação da regra de que o parâmetro de ajuste deva ser o censo demográfico. Quanto ao art. 4º, sua supressão colide com o intento do PLP de veicular norma de transição até a divulgação dos dados do próximo censo, cuja realização é prevista no ano de 2030. Por isso, entendemos que a emenda deva ser acolhida parcialmente.

Ante o exposto, temos como indiscutivelmente meritória a proposta legislativa. Não obstante, merece os aprimoramentos mencionados.



III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 177, de 2023 com a **Emenda nº 2-PLEN** e as seguintes **subemendas às Emendas nºs 1-PLEN e 4-PLEN**:

SUBEMENDA Nº - PLEN

(à Emenda nº 1 – PLEN ao PLP nº 177, de 2023)

Dê-se ao artigo acrescido pela Emenda nº 1 – PLEN ao PLP nº 177, de 2023, a seguinte redação:

“**Art.** Será mantida constante, sem aumento real, a despesa total relacionada ao exercício do mandato em decorrência do aumento do número de Deputados Federais, durante a legislatura seguinte à data de promulgação desta lei complementar, inclusive as verbas de gabinete e cotas parlamentares, passagens aéreas e auxílio moradia, considerados os valores correspondentes ao exercício de 2025, vedada a aprovação de créditos adicionais, remanejamento, transposição ou transferência orçamentária.

Parágrafo único. Será admitida a atualização monetária dos valores mantidos constantes a cada sessão legislativa.”

SUBEMENDA Nº - PLEN

(à Emenda nº 4 – PLEN ao PLP nº 177, de 2023)

Dê-se ao *caput* do art. 2º, nos termos da Emenda nº 4 – PLEN ao PLP nº 177, de 2023, a seguinte redação, e suprima-se da referida emenda a supressão do art. 4º do PLP:

“**Art. 2º** A distribuição de vagas terá como base os dados oficiais do último censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.”



Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcelo Castro

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8667209114>