



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 792, DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 69, de 2007, tendo como primeiro signatário o Senador Álvaro Dias, que modifica o § 1º do art. 45 da Constituição Federal, que dispõe sobre a representação na Câmara dos Deputados.

RELATOR: Senador **RENATO CASAGRANDE**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para exame, conforme previsto nos arts. 356 e seguintes do Regimento Interno, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 69, de 2007, que tem como primeiro subscritor o Senador Alvaro Dias.

A PEC nº 69, de 2007, modifica o § 1º do art. 45 da Constituição Federal, que dispõe sobre a representação na Câmara dos Deputados, com o objetivo de reduzir o número mínimo de Deputados Federais por Estado, dos atuais oito para quatro (art. 1º).

Ademais, o art. 2º da proposição estipula que o limite mínimo de quatro Deputados que se está propondo será observado no quarto pleito a ocorrer após a vigência desta Emenda, decrescendo-se o atual limite de oito Deputados, à razão de uma unidade por pleito.

O art. 3º pretende que a Emenda Constitucional que se está propondo entre em vigor na data de sua publicação e o art. 4º revoga o § 2º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelece a irredutibilidade da representação dos Estados e do Distrito Federal existente na Câmara dos Deputados por ocasião da promulgação da Constituição, em 1988.

Na Justificação está posto que a Proposta de Emenda à Constituição tem o objetivo de - a um só tempo - diminuir o grave problema do desequilíbrio no que diz respeito à representação das bancadas dos Estados na Câmara dos

Deputados e também contribuir para o esforço de redução do tamanho do Estado brasileiro e, consequentemente, para diminuir os gastos públicos.

No que diz respeito ao desequilíbrio na representação, a Justificação registra o caso do Estado de menor população, Roraima, que tem cerca de 403.000 habitantes (estimativa para 2006 do IBGE), ou seja, cerca de 0,21% do total da população brasileira (186.770.562 habitantes na estimativa do IBGE para 2006), e oito Deputados (o mínimo previsto no § 1º do art. 45 da Lei Maior), cada Deputado representando, pois, cerca de 50.000 habitantes.

Também se registra o outro extremo, o Estado de São Paulo, com mais de 41.000.000 de habitantes, ou seja, cerca de 21,5% da população total do País, e setenta Deputados, cada mandatário representando em torno de 586.000 habitantes. Isso em decorrência do “teto” de setenta Deputados, também estabelecido no § 1º do art. 45 da Lei Maior.

De acordo ainda com a Justificação, o constituinte não atuou com eqüidade ao fixar um ‘piso’ de oito Deputados por Estado *vis-à-vis* um ‘teto’ de setenta, pois tal balizamento implicaria grande desequilíbrio entre os Estados.

Argumenta-se, também, que a sobre-representação não seria exclusiva do Estado de Roraima, alcançando as representações dos Estados do Amapá, Acre, Tocantins e Rondônia, cujas bancadas atingem mais do que o dobro da proporcionalidade populacional.

Em face da situação que se descreve na Justificação, anota-se que apenas reduzir o número total de Deputados, via mudança da lei complementar prevista também no § 1º do art. 45 da Lei Maior, que fixa aquele número, agravaría a disparidade, pois os Estados hoje sobre-representados o seriam mais ainda, os Estados representados hoje adequadamente passariam a ser sub-representados e os sub-representados assim permaneceriam.

Portanto - sempre conforme a Justificação - muito embora possa ser reduzido o número total de Deputados Federais sem necessidade de emenda à Constituição, iniciativa que vise tal redução deve vir acompanhada da redução do número mínimo de Deputados Federais por unidade da Federação, o que, por seu turno, requer mudança constitucional.

Por outro lado, a Justificação consigna que a redução proposta não será efetivada de forma abrupta, mas escalonada. Para isso o art. 2º da PEC traz

norma transitória dispendo que o limite mínimo de quatro Deputados será observado no quarto pleito a ocorrer após a promulgação da Emenda, decrescendo-se o atual limite de oito Deputados, à razão de uma unidade por pleito, conforme tabela abaixo.

Outrossim, por entendê-lo incompatível com a proposta de redução do número mínimo de parlamentares, propõe-se a revogação do normativo contido no § 2º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabeleceu a irredutibilidade da representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados por ocasião da promulgação da Constituição de 1988.

A Justificação registra, ainda, que as alterações propostas só se completarão com a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 165, de 2007, que altera a Lei Complementar nº 78, de 1993, para reduzir o total de Deputados Federais dos atuais quinhentos e treze para quatrocentos e cinco.

Por fim, a Justificação anota que tal decréscimo na quantidade total de parlamentares, além de contribuir para a homogeneidade da representatividade, vai ao encontro do objetivo global de redução de gastos públicos e do tamanho do Estado.

## II – ANÁLISE

Passando a analisar a presente proposta, temos que a disciplina de representação na Câmara dos Deputados é matéria de norma constitucional, expressa no art. 45, *caput* e §§ 1º e 2º, *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.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.”

Ainda quanto à Câmara dos Deputados, a lei complementar a que se refere o § 1º do art. 45 é atualmente a Lei Complementar nº 78, de 1993, da qual destacamos o art. 1º, *verbis*:

“**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, 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.”

No caso específico das últimas eleições para o Congresso Nacional, ocorridas em 2006, o Tribunal Superior Eleitoral expediu a Resolução nº 22.144, de 14.02.2006, que determina a composição da Câmara dos Deputados, conforme quadro em anexo a este Relatório.

Consoante acima descrito, o § 1º do art. 45 da Lei Maior preceitua que o número total de Deputados Federais, bem como o número de cada representação por Estado e pelo Distrito Federal será estabelecido em lei complementar, em proporção à respectiva população, procedendo-se aos ajustes necessários, em razão da variação das populações, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

Temos, assim, que a regra da proporcionalidade em relação à população, adotada pelo § 1º do art. 45 da Lei Maior, não é absoluta. Isso porque, conforme ressalva esse normativo, no final do seu texto, nenhuma das unidades da Federação pode ter menos de oito ou mais de setenta Deputados.

Entendemos que o limite mínimo de oito e o limite máximo de setenta Deputados fixado no art. 45 da Lei Maior reflete as peculiaridades da nossa Federação, com as suas especificidades, dentre as quais expressivas disparidades regionais.

Com efeito, se o nosso País adotasse uma proporcionalidade estrita no que diz respeito às bancadas estaduais de Deputados Federais, tomando como base a população de cada Estado, ocorreria uma significativa hegemonia política do chamado Centro-Sul do País, com relação ao Norte-Nordeste, o que não nos parece desejável para o necessário equilíbrio federativo que devemos sempre ter em conta.

E embora a presente proposta não esteja, de pronto, adotando tal proporcionalidade estrita, abre a possibilidade para uma profunda alteração nas bancadas de Deputados Federais, também com uma redução significativa do total de membros da Câmara dos Deputados.

A propósito, devemos registrar que a iniciativa que ora examinamos compõe uma série de proposições da iniciativa do Senador Alvaro Dias, com o objetivo de reduzir o total de parlamentares de todas as Casas Legislativas do País.

Dessas proposições, destacamos o Projeto de Lei Complementar nº 465, de 2007, que reduz o número total de Deputados Federais dos atuais 513 para 405, conforme quadro anexo, e que complementa a Proposta de Emenda à Constituição que ora examinamos.

Em resumo, a proposição em análise, combinada com o Projeto de Lei Complementar nº 465, de 2007, propõe:

- Redução do total de Deputados Federais, dos atuais 513 para 405, em 4 pleitos sucessivos, à razão de 27 parlamentares por eleição.
- Redução do limite mínimo de Deputados Federais, dos atuais 8 para 4, em 4 pleitos sucessivos, à razão de 1 parlamentar por eleição.
- Manutenção do limite máximo de 70 Deputados Federais por bancada.
- Aplicação da proporcionalidade populacional, respeitando o limite máximo atual de 70 Deputados por unidade da Federação e distribuindo as sobras, sob critérios similares aos contidos nos arts. 107 a 109 do Código Eleitoral.

Conforme entendemos, não podemos adotar uma tal radical alteração na representação popular na Câmara dos Deputados sem uma reflexão mais profunda e uma análise mais detalhada dos diversos aspectos que envolvem a matéria.

Desse modo, cremos que o mais adequado seria transferir a discussão sobre a composição da Câmara dos Deputados para o âmbito da Reforma Política que o Congresso Nacional ora examina e não adotar - desde já - uma tal significativa mudança institucional.

### **III – VOTO**

Como conclusão, em face do exposto, votamos pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 69, de 2007.

Sala da Comissão, 4 de junho de 2009.

Senador Demostenes Torres , Presidente

 , Relator

**ANEXO (PEC Nº 69, DE 2007 C/C PLS - Complementar Nº 465, DE 2007)**

UF	População	% Total	Bancada atual	% do total de Deputados	Bancada com base só na proporcionalidade	Bancada proposta
RR	403.021	0,21%	8	1,56%	1	4
AP	615.715	0,32%	8	1,56%	2	4
AC	686.652	0,36%	8	1,56%	2	4
TO	1.332.441	0,70%	8	1,56%	4	4
RO	1.562.417	0,84%	8	1,56%	4	4
SE	2.000.738	0,97%	8	1,56%	5	5
DF	2.383.784	1,28%	8	1,56%	7	5
MS	2.297.981	1,23%	8	1,56%	6	5
PI	3.036.290	1,64%	10	1,95%	8	7
GO	5.730.753	3,07%	17	3,31%	16	13
PB	3.623.215	1,51%	12	2,34%	10	8
ES	3.464.285	1,85%	10	1,95%	9	8
MT	2.856.999	1,54%	8	1,56%	8	7
RJ	15.561.720	8,34%	46	8,97%	43	34
MA	6.184.538	3,31%	18	3,51%	17	14
AL	3.050.652	1,63%	9	1,75%	8	7
PE	8.502.603	4,55%	25	4,87%	23	19
PR	10.387.378	5,57%	30	5,85%	29	23
SC	5.958.266	3,19%	16	3,12%	16	13
AM	3.311.026	1,78%	8	1,56%	9	8
RS	10.963.219	5,87%	31	6,04%	30	24
CE	8.217.085	4,4%	22	4,29%	23	18
MG	19.479.356	10,47%	53	10,33%	54	43
RN	3.043.760	1,63%	8	1,56%	8	7
BA	13.950.146	7,48%	39	7,60%	39	31
PA	7.110.465	3,81%	17	3,31%	19	16
SP	41.055.734	21,45%	70	13,65%	113	70
Total	186.777.562		513			405

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 69 DE 2007

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 04/06/2009, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: Senador Demóstenes Torres

RELATOR: Senador Renato Casagrande

## BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)

MARINA SILVA	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
EXPEDITO JÚNIOR	6. SERYS SLHESSARENKO

## MAIORIA (PMDB, PP)

PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. LEOMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO

## BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)

KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADEL米尔 SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
SÉRGIO GUERRA	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO

## PTB

ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
------------	----------------

## PDT

OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA
------------	--------------------

*DOCUMENTO ANEXADO NOS TERMOS DO ART. 250, PARAGRAFO ÚNICO, DO  
REGIMENTO INTERNO*

**RELATÓRIO**

RELATOR: Senador **JOÃO RIBEIRO**

**I – RELATÓRIO**

Subscrita inicialmente pelo Senador Alvaro Dias, vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 69, de 2007 que altera o § 1º do art. 45 da Constituição Federal, com propósito de estabelecer nova sobre a regra representação proporcional na Câmara dos Deputados.

Nos termos da proposição, o número de deputados federais é a representação por Estado e pelo Distrito Federal serão estabelecidos em lei complementar, de forma que seja reduzido de oito para quatro o limite mínimo de deputados federais e mantido o limite máximo de setenta. A PEC determina, ainda, que o limite mínimo de quatro deputados federais será observado no quarto pleito após a vigência da emenda à Constituição, decrescendo-se do limite de oito à razão de um parlamentar por pleito.

Por fim, a proposição revoga o § 2º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que proíbe a diminuição da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados.

Na justificação da proposta o autor defende a necessidade de, a um só tempo, diminuir o desequilíbrio na representação das bancadas dos Estados na Câmara dos Deputados e contribuir para o esforço de redução do tamanho do Estado brasileiro.

A matéria não recebeu emendas.

## **II – ANÁLISE**

Cabe a esta Comissão, de acordo com o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade e o mérito da proposta de emenda à Constituição sob exame.

Do ponto de vista de admissibilidade, destaco que a proposição trata de matéria de competência privativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal) e atende às normas do art. 60 da Constituição Federal, pois está subscrita por mais de um terço dos membros desta Casa (inciso I) e obedece a vedação à emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de sítio.

Ademais, não versa sobre matéria de proposta de emenda já rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (§ 5º). A proposição também não fere as cláusulas pétreas (§ 4º).

A técnica legislativa não merece reparos, pois a proposição foi redigida em consonância com as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e suas alterações.

Embora não haja óbices aparentes à sua livre tramitação quanto à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, entendo que, não obstante o nobre propósito de aperfeiçoar a representatividade do parlamento brasileiro, a proposição não deve prosperar pelos motivos que se seguem.

Como se sabe, a Constituição Federal inseriu, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades sociais e regionais. No entanto, a realidade ainda é muito distinta do quadro almejado. Estados com população menor e mais pobres, em especial das regiões Norte e Nordeste, geralmente encontram inúmeras dificuldades na obtenção de recursos e investimentos oriundos da União. Assim, a diminuição na representação desses estados e, consequentemente, do número de parlamentares na defesa de seus interesses, agravaría mais o problema da

representatividade dessas regiões e do significativo desequilíbrio regional, social e econômico que o país enfrenta.

Não é a primeira vez que o Senado Federal discute esse tema. A PEC nº 50, de 1999, que também teve como primeiro signatário o ilustre Senador Alvaro Dias, também encontrou resistência para a aprovação. Ao acessar as notas taquigráficas da sessão de discussão em primeiro turno realizada em 21 de março de 2002, verifica-se que, naquela ocasião, diversos parlamentares defenderam a rejeição da proposição por motivos semelhantes aos que ora exponho, tendo sido aprovado requerimento de reexame da matéria pela CCJ, e, posteriormente, retirada a proposição, a pedido do primeiro signatário.

Como foi aventado na discussão da PEC nº 50, de 1999, o Brasil é uma federação com enormes disparidades regionais e populacionais, de forma que a plena correspondência entre a população de cada Estado ou do Distrito Federal e o número de deputados, resultaria na preponderância política de poucos Estados, como São Paulo, sobre os demais.

Isso ocorreria em função da redução pela metade da representatividade de Estados menos populosos e com baixo índice de desenvolvimento econômico-social. Portanto, é razoável que regiões que se enquadram nesse perfil tenham correlação de poder político um pouco maior que a representação numérica, para que não sejam sufocadas por Estados mais desenvolvidos e poderosos.

Ademais, embora estados menos populosos tenham mais representantes, é comum que sua população fique isolada, sendo mais difícil o acesso a todas as áreas habitadas. Como destacou o Senador Tião Viana na discussão da PEC nº 50, de 1999, enquanto em Rondônia a proporção é de um deputado federal para 300 Km, em São Paulo há mais de 30 deputados para o mesmo espaço territorial.

Sou favorável à redução dos gastos públicos e à implantação de medidas que ponham fim ao desequilíbrio entre as representações das bancadas dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados. No entanto, entendo que a implantação de medida com esse fim deve ser precedida de profunda discussão nas casas legislativas para se encontrar a solução que não iniba o desenvolvimento dos estados menores, que enfrentam grandes dificuldades, principalmente, de acesso a recursos financeiros federais.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, voto pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 69, de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

  
João Senator Ribeiro, Relator

## LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

.....  
Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

.....  
§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

.....

IV - os direitos e garantias individuais.

.....  
§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

### TÍTULO X ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

.....  
Art. 4º. O mandato do atual Presidente da República terminará em 15 de março de 1990.

.....  
§ 2º - O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo.

### LEI COMPLEMENTAR N° 78, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1993

.....  
Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal.

### LEI COMPLEMENTAR N° 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

.....  
Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Publicado no DSF, de 25/6/2009.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF  
OS: 14059/2009