



Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Instituto de Estudos em Direito e Sociedade
Faculdade de Direito

LORRAN RIBEIRO DOS SANTOS

**MECANISMO PARA ALTERAÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS FEDERAIS NO
BRASIL**

Marabá-PA
2019

LORRAN RIBEIRO DOS SANTOS

**MECANISMO PARA ALTERAÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS FEDERAIS NO
BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Luís Ribeiro dos Santos.

Marabá-PA
2019

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca Setorial Josineide da Silva Tavares

Santos, Lorrán Ribeiro dos

Poder legislativo brasileiro: os problemas representativos ocasionado pelo mecanismo constitucional para alteração do número de deputados federais por Estado-membro e Distrito Federal / Lorrán Ribeiro dos Santos ; orientador, Jorge Luís Ribeiro dos Santos. — Marabá : [s. n.]; 2019.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Estudos em Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Curso de Bacharelado em Direito, Marabá, 2019..

1. Poder legislativo – Brasil. 2. Direito constitucional. 3. Brasil. [Constituição (1988)]. 4. Deputados. 5. Juízes - Decisões. I. Santos, Jorge Luís Ribeiro dos, orient. II. Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. III. Título.

CDDir: 4. ed.: 341.252

**MECANISMO PARA ALTERAÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS FEDERAIS NO
BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Jorge Luís Ribeiro dos Santos (Orientador)

Prof. Me. Edieter Luiz Cecconello (1º Avaliador)

“Quem não tem colírio usa óculos escuros”

Raul Seixas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por toda graça que derramou sobre mim, bem como aos meus pais, Sr. Antônio Carlos e Dona Evânia por todo suporte que me deram ao longo dessa caminhada, as minhas Irmãs, Layne e Lorena, e a todos os meus familiares que de alguma forma contribuíram para minha formação.

Incluo aqui também alguns amigos que ao longo desses quase cinco anos de alguma forma convivemos, são eles: Antônio Junior; Bruno José e Silva; Nízia Maria; Gabriel Costa; Leandro Laurindo Lucas Assis; e Antônio Monteiro, este com qual dividir aluguel por mais de dois anos, e todos aqueles que fazem ou fizeram parte do Corredor do debate do Campus I da Unifesspa, onde ideias eram criadas e opiniões expostas e formadas.

Agradeço ao meu Orientador Professo Dr. Jorge Luís Ribeiro pelo suporte fornecido ao longo da elaboração da presente pesquisa, bem como ao professor Edieter Luiz Cecconello, que nos acompanhou ministrando disciplina em quase todos os semestres e por ter aceitado participar como avaliador em nossa banca. Por fim, agradeço todo corpo docente do Curso de da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará pelo conhecimento transmitido ao longo desses 5 (cinco) anos, bem como toda equipe de apoio, desde ao pessoal do Instituto de Estudo em Direito e Sociedade (IEDES) e ao pessoal de Faculdade de Direito (FADIR).

Por fim, agradeço todo pessoal da limpeza, por ter sempre prestado um excelente trabalho, entregando todo ambiente Universitário demasiadamente limpo e aconchegante.

Resumo

Trataremos no presente trabalho acerca dos Poderes da República, dando ênfase ao Poder Legislativo e a forma de alteração do número de Deputados por Estado-Membro e Distrito Federal. O art. 45, §1, da CF estabelece o mecanismo que cuida de como será implementada as alterações do quantitativo de Deputados Federais por Estado e Distrito Federal. Ocorre que o referido dispositivo exige lei complementar (LC) para que sejam efetuadas as alterações no número de Deputados Federais dos estados, editada no ano anterior as eleições. Todavia, a referida LC foi editada uma única vez, sendo esta a LC 78 de 1993. Sensível a realidade representativa de alguns Estados, o Tribunal Superior Eleitoral editou a resolução 23.389 em 2013, atualizando a bancada de alguns estados, tendo como fundamento a referida lei complementar. Com essa atualização, inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF), como decisão foi declarado a inconstitucionalidade da resolução, bem como de alguns dispositivos da lei 78/93, derrubando, assim, as atualizações implementadas pela aludida resolução. Nesse contexto distorções representativas surgem, como a do Maranhão, que conta com uma população menor que a do Pará, e possui 01 (um) Deputados Federais a mais. Vislumbramos como medida para correção de tal distorção a alteração do art. 45, §1, atribuindo à Justiça Eleitoral a competência para estabelecer o número de vagas de Deputados Federais por estado, baseado esse quantitativo no censo populacional de cada ente.

Palavras Chave: Poder Legislativo; Câmara dos Deputados Federais; Representação; Constituição Federal.

Abstract

In the present paper we will deal with the Powers of the Republic, with emphasis on the Legislative Power and how to change the number of Deputies per Member State and Federal District. The art. 45, §1, of the SC establishes the mechanism that takes care of how the changes in the quantity of Federal Deputies by state and Federal District will be implemented. It turns out that this provision requires supplementary law (LC) for changes to be made in the number of federal deputies of the states, published the year before the elections. However, this LC was issued only once, which is LC 78 of 1993. Sensitive to the representative reality of some states, the Superior Electoral Court issued resolution 23389 in 2013, updating the bench of some states, based on said supplementary law. With this update, numerous Direct Actions of Unconstitutionality were filed with the Supreme Federal Court (STF), as a decision was declared unconstitutionality of the resolution, as well as some provisions of Law 78/93, thus overturning the updates implemented by the aforementioned. resolution. In this context, representative distortions arise, such as Maranhão, which has a smaller population than Pará, has one more Federal Deputies. We envisage as a measure to correct such distortion the alteration of art. 45, §1, attributing to the Electoral Court the competence to establish the number of seats of Federal Deputies by state, based on this number in the population census of each entity.

Key Words: Legislative Power; Federal Chamber of Deputies; Representation; Brazil's Federal Constitution.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal

CN – Congresso Nacional

DF – Distrito Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

JE – Justiça Eleitoral

LC – Lei Complementar

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Número de vereadores em relação ao número de habitantes.

Tabela 02: Número de Deputados Federais por Estado ao tempo da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Tabela 03: Representação dos estados no CN (Fonte: Resolução 16.336).

Tabela 04: Quantitativo de Deputados de antes e depois da Resolução nº 23.389.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. PODERES DO ESTADO	14
2.1 PODER LEGISLATIVO DA UNIÃO.....	15
2.1.1 Foro de julgamento dos parlamentares federais.....	18
2.2 PODER LEGISLATIVO DOS ESTADOS-MEMBROS.....	20
2.2.1 Quantidade de Deputados Estaduais dos Estados-Membros.....	21
2.2.2 Foro de Julgamento dos Deputados Estaduais.....	21
2.3 PODER LEGISLATIVO DOS MUNICÍPIOS.....	23
2.3.1 Foro de Julgamento dos Vereadores.....	24
3. ALTERAÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS FEDERAIS DOS ESTADOS MEMBROS	26
3.1 DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS PARA ALTERAÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS FEDERAIS NA CONSTITUIÇÃO PRETÉRITA.....	26
3.2 FORMA DE ALTERAÇÃO PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	31
3.3 LEI COMPLEMENTAR 78/93.....	32
3.4 RESOLUÇÕES DO TSE.....	33
3.5 RESOLUÇÃO 23.389/2013.....	35
3.6 DECRETO LEGISLATIVO 424/2013.....	37
3.7 INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO 23.389/2014.....	39
3.8 INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º, CAPUT, E SEU PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI COMPLEMENTAR 78/93.....	42
4. INERCIA PARLAMENTAR	46
4.1 PARÁ X MARANHÃO.....	47
4.2 DIFICULDADE OCACIONADA PELA ALTERAÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS POR LEI COMPLETAR.....	48
4.4 ALTERAÇÃO COMO MEDIDA ADMINISTRATIVA.....	49
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
6. REFERENCIAS	55

1. INTRODUÇÃO

Fomos impelidos a realizar a presente pesquisa por duas questões, uma de ordem fática e a outra de ordem jurídica. A primeira visa mostrar o quadro representativo dos estados com seus quantitativos de Deputados Federais, demonstrando o descompasso existente entre a população de alguns estados, como ocorre em relação ao estado do Pará, e seu número de representantes na Câmara dos Deputados. A segunda, parte do mecanismo adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro para promoção da atualização ou modificação do quantitativo de Deputados Federais por estado, ressaltando problemas, estes ocasionados pela exigência de lei complementar previsto na constituição para a realização da referida atualização.

Ademais, apresentaremos algumas características do Poder Legislativo dispostas na Constituição; garantias de seus membros, bem como a forma de ingresso no cargo e sua composição numérica. Cada Estado conta com determinado número de Deputados Federais, estes integrantes do Poder Legislativo da União. Ocorre, todavia, que pela variação populacional que existe entre um Estado federado e outro, tem-se que o quantitativo de Deputados não será uniforme entre eles. A Constituição fixa número mínimo de 08 (oito) e máximo de 70 (setenta) Deputado Federais por estado, que será definido mediante Lei Complementar, proporcional à população do ente. Foi editada a lei complementar 78 em 1993 com intuito de regulamentar o mandamento constitucional que trata da modificação no quantitativo de Deputados Federais por estado, ocorre que, em razão da inércia parlamentar em atualizar o quantitativo de Deputados Federais ante a realidade populacional, o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) promoveu atualização, mediante resolução (23.389/2013), a qual modificou a quantidade de membros na banca de alguns estados na Câmara dos Deputados e, por conta disso, foram ajuizadas inúmeras ADIs, questionando a constitucionalidade da aludida resolução do TSE, bem como de dispositivos da referida lei complementar. Ao julgar as referidas ações, o STF acatou o pedido de declaração da inconstitucionalidade dos referidos diplomas, mantendo as bancas dos estados com a configuração anterior. Contudo, medidas legislativas para corrigir as falhas representativas que acometem alguns estados não são tomadas, surgindo daí a chamada inconstitucionalidade por omissão.

Com isso, percebemos a falha do Constituinte ao determinar que caberá à Lei Complementar definir o quantitativo de vagas por estado que serão postas em disputa, pois tal medida

possui natureza eminentemente administrativa, e poderia, por isso, ser determinada por ato infra legal. Ademais, ressaltamos que ao ser declarada a inconstitucionalidade da resolução 23.389/2013, bem como de dispositivos da lei complementar 78 de 1993, o STF confirmou o entendimento de que segundo o art. 45, §1º da Constituição de 1988, exige-se lei complementar para fixação do número de vagas que cada Estado possuirá na Câmara dos Deputados, afastando, com isso, toda e qualquer manobra, por mais equânime que seja, como aquela perpetrada pelo TSE ao editar resolução com fito de promover atualização no quantitativo de Deputados por Estado. Com efeito, por mais que se tenha combatido a referida inconstitucionalidade formal, outra se mostra operante, visível, esta de cunho tanto formal como material, proveniente da inércia do Poder Legislativo da União, que, ao não editar a LC exigida pela Constituição, mantém a Câmara dos Deputados em uma configuração quantitativa de representantes por Estado idêntica à estabelecida nos anos 80, não sendo levadas, assim, em conta as modificações populacionais que ocorreram de lá para cá.

2. PODERES DO ESTADO

Consoante os ensinamentos de Montesquieu, articulado em sua obra *Espíritos das Leis* de 1748, o Poder é uno e indivisível, ainda que, para melhor atender aos interesses do povo e para o bom funcionamento do Estado, deve ser distribuído em funções. Com a distribuição de funções entre diferentes órgãos do Estado, os quais atribuímos o verbete “Poder”, surge a necessidade e possibilidade do famoso *checks and balance system* (Sistema de Freios e Contrapesos, no vernáculo), no qual cada Função-Poder exerceria controle de um sobre o outro. Pautado em tal pensamento, a Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, logo em seu artigo segundo proclama “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, cada um desses “poderes” exercem funções típicas e atípicas.

Ao Poder Legislativo é atribuída a função típica de legislar, criando comandos normativos gerais e abstratos, bem como a atribuição de fiscalizar os outros poderes. Como função atípica, o legislativo administra o funcionamento de suas sedes, cuida administrativamente de seus servidores, assim como julga nos casos previstos na Constituição, a exemplo do processo de impeachment. Ao Poder Executivo é atribuída a função típica de executar as leis, bem como a função administrativa gerencial do Estado, como função atípica, o Executivo legisla, editando medidas provisórias ou leis delegadas e julga, apesar que, neste último caso, suas decisões não se revestem de definitividade, como ocorre com os julgamentos realizados pelo Judiciário. Por fim, temos o Poder Judiciário, o qual detém como atribuição típica a aplicação jurisdicional da lei ao caso concreto, desde que provocado, tendo em vista que a característica marcante do Judiciário é a inércia, e, como função atípica, administra seu orçamento, organiza suas dependências, contrata servidores, bem como legisla ao elaborar seus regimentos internos e Súmulas Vinculantes.

O Brasil desde a Constituição de 1891 é um Estado Federal, modelo mantido pela atual Constituição, positivado no artigo primeiro dessa: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”. Cada uma dessas unidades possui competências próprias, tanto legislativas quanto administrativas elencadas na Carta Magna. Com isso, é notório que cada uma dessas unidades da federação é dotada de autonomia, respeitadas as balizas constitucionalmente estabelecidas. O ente dotado de soberania é a República Federativa do Brasil, a qual é representada pela União, Pessoa Jurídica de

Direito Público Interno, por meio do Presidente da República, o qual acumula a chefia de Estado e a de governo.

Ademais, pontuamos que há existência dos três poderes tanto na União quanto nos Estados-membros e no Distrito Federal. Já os municípios contam apenas com o Poder Executivo, exercido pelo Prefeito, e o Legislativo, exercido pela Câmara de Vereadores, carecendo, assim, do Poder Judiciário.

Desde logo pontuamos que a exemplo dos Estados Unidos da América e da Inglaterra, o Brasil adota o modelo bicameral em relação ao Legislativo da União, exercido através do Senado da República e da Câmara dos Deputados, cada uma dessas casas possui características próprias detalhadas no próximo tópico.

2.1 PODER LEGISLATIVO DA UNIÃO

Como já adiantado acima, o poder legislativo da União é formado por duas casas, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, sendo que apesar de os membros de ambos serem chamados de Parlamentares e, em tese, possuírem as mesmas prerrogativas, cada uma possui regramentos constitucional totalmente diversos, como por exemplo, o fato de o mandato de senador ser de 08 (oito) anos, ou seja, com duração de duas legislaturas, enquanto o de deputado federal é de apenas 04 (quatro) anos; os Deputado são representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, já os Senadores, representam os estados-membros e o Distrito Federal. Ademais, o número de Senadores é uniforme, sendo 03 (três) por unidade federativa (estados e distrito federal) eleitos pelo sistema majoritário, totalizando, assim, 81 (oitenta e um) senadores. Pontuamos que a despeito de não existir atualmente território federal, se, por ventura, um vier a ser criado, a Constituição garante o número fixo de 04 (quatro) Deputados Federais (art. 45, §2), não obstante, inexistente previsão constitucional de Senadores nos territórios.

Outra diferença marcante que existe entre os Deputados e Senadores é o tratamento quanto à suplência, ou seja, em relação aos suplentes, sendo esses os substitutos ou sucessores em caso de vacância ou licença do titular eleito. Os candidatos ao Senado, a priori, já indicam à Justiça eleitoral, no ato de registro de candidatura, 02 (dois) suplentes (art. 46, § 3º da CF), sendo esses os famosos “reservas de Senador”, com isso, ao votar em um candidato a essa casa, o eleitor já sabe quem ficará sendo seus suplentes – reservas –, por esse motivo, surgiu o ditado

popular segundo o qual “um indivíduo pode vir a assumir um cargo público eletivo sem ter recebido um único voto”, isso ocorre pelo fato de o eleitor votar levando em conta apenas o titular, sendo indiferente quanto aos seus suplentes (BULOS, 2012).

Em relação aos Deputados, pelo fato de o sistema eleitoral ser outro, a priori, não há como sabermos quais serão os eleitos, bem como os possíveis suplentes. Com o advento da Emenda Constitucional nº 97 de 04 de outubro de 2017, foram vedadas as chamadas coligações proporcionais, as quais permitiam que partidos se juntassem afim de somar forças em busca do maior número de votos possível, e, conseqüentemente poder contar com um maior número de vagas na casa legislativa. Com as coligações, que foram permitidas até as eleições de 2018, haja vista que tal proibição não alcançou o referido pleito, o eleitor poderia, em tese, votar em um candidato do Partido X, ajudando, assim, a eleger o candidato do Partido Y, bastando, para tanto, que tais partidos estivessem coligados, formando, na prática, um único partido.

Com a proibição das coligações proporcionais, por mais que o eleitor – tendo em vista a permanência do sistema proporcional para as eleições de Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador – esteja contribuindo para a vitória de outro candidato, esse obrigatoriamente sairá do mesmo partido daquele para a qual o voto foi atribuído.

O sistema proporcional adotado para os cargos retro mencionados não implica necessariamente na vitória somente dos mais votados, pode ser que um candidato com uma votação não tão expressiva seja eleito, enquanto outro com uma votação bastante expressiva fique de fora, isso ocorre por conta do chamado quociente eleitoral, que é obtido através da divisão do número total de votos válidos pelo número de vagas em disputa (VELLOSO e ANGRA, 2018).

Por oportuno, faz-se necessário destacar que em relação ao processo legislativo, os projetos de leis, em regra, terão sua tramitação e votação iniciada na Câmara dos Deputados, a exceção fica por conta dos casos em que o projeto de lei seja de autoria de algum Senador ou de alguma de suas comissões, caso em que se iniciará no Senado Federal, ademais, as medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, após a elaboração do parecer formulado pela comissão mista de Deputados e Senadores (art. 62, § 9, CF) terá sua votação iniciada pela Câmara dos Deputados. Sendo assim, os projetos de lei proveniente de iniciativa do Presidente da República, dos Tribunais Superiores ou de iniciativa popular, iniciarão sua tramitação obrigatoriamente pela Câmara dos Deputados (art. 61, §1º; art. 62, §8º e art. 64, todos da CF).

A Constituição elenca idade mínima para os cargos eletivos, no caso de Presidente, Vice-Presidente e Senador, a idade mínima exigida é de 35 anos, já para o cargo de Deputado Federal a exigência é de apenas 21 anos. Ocorre que, na falta do Presidente da República e de seu Vice, são chamados a sucedê-lo o presidente da Câmara, por ser ele o dirigente da casa que representa o povo; posteriormente é chamado o presidente do Senado, e por último, o presidente do Supremo Tribunal Federal. Por oportuno, pontuamos as imunidades atribuídas aos congressistas, que se dividem em duas, quais sejam, a imunidade formal e a material. Tais imunidades estão disciplinadas no art. 53, § 2º e 3º da Constituição Federal, vejamos o que dispõem tais dispositivos:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

(...)

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. (BRASIL, 1988)

O *caput* do dispositivo acima colacionado dispõe sobre a imunidade material, essa garante imunidade ao parlamentar em relação as suas palavras, votos e opiniões, tanto na seara civil, quanto penal. Ou seja, os Deputados ou Senadores não poderão ser processados pelo que tenham manifestado, seja através de suas opiniões ou voto. Contudo, tal proteção não é absoluta, para que o Congressista esteja sob o manto da imunidade, suas manifestações devem guardar relação direta com o desempenho de suas funções. Ademais, parlamentar licenciado, ocupante de cargo no Executivo, não dispõe de tal proteção. Não obstante, a referida proteção não afasta a possibilidade de o parlamentar responder perante seus pares por quebra de decoro, sendo esse procedimento “*interna corporis*” que pode ensejar a cassação do mandato. (BULOS, 2012)

Os parágrafos do dispositivo acima expostos dispõem acerca da imunidade formal, ou processual, ou quanto a prisão. Da leitura do § 2º notamos que não é preciso ter ocorrido a posse do parlamentar eleito, bastando que tenha havido sua diplomação. Como regra, os mem-

bros do Congresso Nacional não estão sujeitos a prisão, a exceção fica por conta do crime cometido ser insuscetível de fiança e tenha sido preso em flagrante, mas, mesmo nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à casa a qual o parlamentar preso integra para que seus membros deliberem sobre a prisão, podendo revogá-la, necessitando para tanto, do voto da maioria de seus integrantes (art. 53, §2º da CF).

O §3º, dispõe da possibilidade de suspensão do andamento de ação penal contra parlamentares federais. Para que haja a referida suspensão, o crime deve ter sido cometido após a diplomação, ou seja, se o crime for anterior à diplomação, a ação penal não poderá ser suspensa. O Supremo Tribunal Federal comunicará à casa respectiva, e, caso queira, partido político nela representado poderá requerer a sustação/suspensão do andamento processual, devendo ser aprovada por maioria de votos. O requerimento de sustação deverá ser submetido a deliberação em no máximo 45 dias, não sendo permitido prorrogação (53, § 4º). Caso seja sustado o andamento da ação penal, o prazo prescricional ficará suspenso enquanto durar o mandato (53, § 5º).

2.1.1 FORO DE JULGAMENTO DOS PARLAMENTARES FEDERAIS

Falaremos agora acerca do foro atribuído aos membros do Congresso Nacional, Deputados e Senadores. A Constituição, ao disciplinar as competências do Supremo Tribunal Federal, dispõe em seu art. 102, I, a, que compete a ele o julgamento dos Parlamentares federais, *in verbis*:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, **os membros do Congresso Nacional**, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República; (BRASIL, 1988, *grifo nosso*).

Da leitura do dispositivo acima, percebemos que os Deputados e Senadores são processados e julgados perante o STF, acrescentamos ainda que tal prerrogativa se mantém mesmo na ocasião do cometimento de crime doloso contra a vida, o qual, como regra, deve ser julgado pelo tribunal do júri (art. 5º, XXXVIII, CF/1988).

Contudo, todas as questões referentes ao foro por prerrogativa de função sofreram alterações, pois foi dada nova interpretação pelo STF ao dispositivo na ação penal nº 937, a qual decidiu que, em relação aos Parlamentares (Deputados e Senadores), o foro por prerrogativa perante o próprio Supremo se restringiria aos crimes praticados durante o exercício do mandato e que tenham relação com ele. Vejamos o acórdão:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. QUESTÃO DE ORDEM EM AÇÃO PENAL. LIMITAÇÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO AOS CRIMES PRATICADOS NO CARGO E EM RAZÃO DELE. ESTABELECIMENTO DE MARCO TEMPORAL DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA. I. Quanto ao sentido e alcance do foro por prerrogativa 1. O foro por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, na interpretação até aqui adotada pelo Supremo Tribunal Federal, alcança todos os crimes de que são acusados os agentes públicos previstos no art. 102, I, b e c da Constituição, inclusive os praticados antes da investidura no cargo e os que não guardam qualquer relação com o seu exercício. 2. Impõe-se, todavia, a alteração desta linha de entendimento, para restringir o foro privilegiado aos crimes praticados no cargo e em razão do cargo. É que a prática atual não realiza adequadamente princípios constitucionais estruturantes, como igualdade e república, por impedir, em grande número de casos, a responsabilização de agentes públicos por crimes de naturezas diversas. Além disso, a falta de efetividade mínima do sistema penal, nesses casos, frustra valores constitucionais importantes, como a probidade e a moralidade administrativa. 3. Para assegurar que a prerrogativa de foro sirva ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções – e não ao fim ilegítimo de assegurar impunidade – é indispensável que haja relação de causalidade entre o crime imputado e o exercício do cargo. A experiência e as estatísticas revelam a manifesta disfuncionalidade do sistema, causando indignação à sociedade e trazendo desprestígio para o Supremo. 4. A orientação aqui preconizada encontra-se em harmonia com diversos precedentes do STF. De fato, o Tribunal adotou idêntica lógica ao condicionar a imunidade parlamentar material – i.e., a que os protege por 2 suas opiniões, palavras e votos – à exigência de que a manifestação tivesse relação com o exercício do mandato. Ademais, em inúmeros casos, o STF realizou interpretação restritiva de suas competências constitucionais, para adequá-las às suas finalidades. Precedentes. II. Quanto ao momento da fixação definitiva da competência do STF 5. A partir do final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais – do STF ou de qualquer outro órgão – não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo. A jurisprudência desta Corte admite a possibilidade de prorrogação de competências constitucionais quando necessária para preservar a efetividade e a racionalidade da prestação jurisdicional. Precedentes. III. **Conclusão 6. Resolução da questão de ordem com a fixação das seguintes teses: “(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo”.** 7. Aplicação da nova linha interpretativa aos processos em curso. Ressalva de todos os atos praticados e decisões proferidas pelo STF e demais juízos com base na jurisprudência anterior. 8. Como resultado, determinação de baixa da ação penal ao Juízo da 256ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, em razão de o réu ter renunciado ao cargo de Deputado Federal e tendo em vista que a instrução processual já havia sido finalizada perante a 1ª instância. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, sob a presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento, após os

votos dos Ministros Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski, acompanhando em parte o Relator, nos termos de seus votos, o julgamento foi suspenso. (BRASIL, 2018, *grifo nosso*)¹

Com essa nova interpretação o parlamentar federal poderá vir a ser submetido a julgamento perante o STF ou perante um Juiz de primeiro grau, o que determinará o foro de julgamento será o momento da prática do crime, se antes ou durante o mandato, e, se cometido durante o mandato, o delito guardar relação com seu exercício.

2.2 PODER LEGISLATIVO DOS ESTADOS-MEMBROS

Diferente do Poder Legislativo da União, o Poder legislativo dos Estados membros é unicameral, com o nome de Assembleia Legislativa. A exceção fica por conta do Distrito Federal, no qual a casa legislativa é chamada de Câmara Legislativa, composta por Deputados Distritais. As Assembleia dos estados-membros é composta pelos Deputados Estaduais. Vejamos o que leciona BULOS, 2012:

[...] as Assembleias Legislativas dos Estados compõem-se de deputados estaduais, para mandatos de quadro anos, aplicando-se-lhes regras constitucionais sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”.

Com o exposto, notamos que o regramento aplicado aos Deputados Federais se aplica aos Estaduais, como exemplo citamos a inviolabilidade quanto as palavras e votos, tanto na seara penal quanto na civil. A ressalva que fazemos é que assim como ocorre com os parlamentares federais, as palavras e manifestações devem haver correlação com o exercício do mandato, não englobando manifestações proferidas sem nenhuma relação com atuação parlamentar.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 937. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Marcos Rocha Mendes. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 3 de maio de 2018 DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339218738&ext=.pdf>. Acesso em: 04 setembro. 2019.

2.2.1 QUANTIDADE DE DEPUTADOS ESTADUAIS DOS ESTADOS-MEMBROS

O art. 27², *caput*, estabelece que o número de Deputados Estaduais será fixado sempre com base no número de Deputados Federais do Estado membro, aplicando uma fórmula matemática estabelecida no aludido artigo, vejamos: o número de deputados estaduais deve corresponder ao triplo do quantitativo de deputados do estado na Câmara dos Deputados. Ou seja, multiplica-se o número de deputados federais por três. Contudo, se for ultrapassado o quantitativo de 36, deve-se tão somente somar a estes o quantitativo que ultrapassar 12 deputados federais. Vejamos dois Exemplos:

O Estado do Pará possui 17 deputados na Câmara dos Deputados, como a multiplicação por três ultrapassa 36, fixamos nesse patamar e acrescentamos 5, que é o número que ultrapassa os 12, ficando $36 + 5$, o que corresponderá a 41 deputados estaduais.

Agora, imaginamos que o estado Delta possua 20 deputados na Câmara dos Deputados, seguindo a lógica aplicada acima, fixamos o quantitativo de 36, e somaremos a este o que supera 12 dos 20, $(20 - 12) = 8$, com isso para obtermos o número de deputados estaduais, somamos $36 + 8$, o que corresponde a 44. Portanto, o referido estado Delta contará com 44 deputados estaduais em sua Assembleia Legislativa.

2.2.2 FORO DE JULGAMENTO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS

Veremos agora o que a legislação pátria estabelece quanto ao foro de julgamento dos membros do Poder Legislativo Estadual. A constituição do estado do Pará, em seu art. 161, I, “a”, estabelece que é de competência do Tribunal de Justiça julgar Deputados Estaduais nos crimes comuns. Contudo, surge o questionamento em relação ao julgamento no caso de cometimento de crime doloso contra vida praticado por Deputado Estadual, tendo em vista que a Constituição Federal estabelece que compete ao Tribunal do Júri julgar os crimes dolosos contra a vida (art. 5º, XXXVIII da CF), ademais, o Supremo Tribunal Federal por meio da súmula nº 721 editada em 2003 entendia que a competência do Tribunal do Júri prevalece em relação ao foro por prerrogativa de função estampado exclusivamente em Constituição Estadual, tal súmula foi convertida na súmula vinculante nº 45, *in verbis*: “A competência constitucional do

² “O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze”.

Tribunal do Júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecido exclusivamente pela Constituição Estadual”. Porém, em entendimento firmado pelo STJ, em julgamento ocorrido no ano de 2010, por meio da terceira seção, foi decidido que o foro competente para julgar Deputados Estaduais, desde que previsto na Constituição do Estado, seria do próprio Tribunal de Justiça, sendo afastado, assim, a competência do Tribunal do júri. Tal decisão foi assentada no informativo nº 457 do STJ, vejamos:

COMPETÊNCIA. CRIMES DOLOSOS CONTRA A VIDA. DEPUTADO ESTADUAL.

Cuida-se de conflito de competência cuja essência é saber a quem cabe julgar os crimes dolosos contra a vida quando praticados por deputado estadual, isto é, se a prerrogativa de função desses parlamentares está inserida na própria Constituição Federal ou apenas na Constituição do estado. A Seção, por maioria, entendeu que as constituições locais, ao estabelecer para os deputados estaduais idêntica garantia prevista para os congressistas, refletem a própria Constituição Federal, não se podendo, portanto, afirmar que a referida prerrogativa encontra-se prevista, exclusivamente, na Constituição estadual. Assim, deve prevalecer a teoria do paralelismo constitucional, referente à integração de várias categorias de princípios que atuam de forma conjunta, sem hierarquia, irradiando as diretrizes constitucionais para os demais diplomas legais do estado. Consignou-se que a adoção de um critério fundado na aplicação de regras simétricas reforça a relevância da função pública protegida pela norma do foro privativo. Ademais, a própria Carta da República institui, em seu art. 25, o princípio da simetria, dispondo que os estados organizam-se e se regem pelas constituições e leis que adotarem, observando-se, contudo, os princípios por ela adotados. Diante desses fundamentos, por maioria, conheceu-se do conflito e se declarou competente para o julgamento do feito o TJ.

CC 105.227-TO, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 24/11/2010. (BRASIL, 2010)

Adotando o raciocínio insculpido no art. 27, § 1º da CF, podemos chegar a mesma conclusão de que, desde que previsto na Constituição do estado, o Tribunal de Justiça é o órgão competente para julgar os Deputados Estaduais pela prática de crime doloso contra vida, pois, deve ser estendido aos parlamentares estaduais as mesmas regras da Constituição Federal quanto ao sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

Ora, a despeito de não estar expresso no citado dispositivo a prerrogativa de foro, este encontra-se implícito nos verbetes “inviolabilidade” e “imunidade”. Com isso, adotando o princípio da simetria, enquanto os Deputados Federais, consoante a Constituição, se submetem a Julgamento perante o STF, os Estaduais, desde que previsto na Constituição do Estado, são julgados pelo Tribunal de Justiça, ficando portando, afastada a incidência da Súmula Vinculante nº 45, em relação aos Deputados Estaduais.

Todavia, com a nova interpretação dada pelo STF na ação penal n° 937, já tratada acima não há ainda como afirmar se é aplicável ou não a restrição de foro em relação aos Deputados Estaduais, pois, necessitamos aguardar a manifestação dos Tribunais quanto a isso.

2.3 PODER LEGISLATIVO DOS MUNICÍPIOS

Os municípios como entidades federativas contam com o Poder Executivo, exercido pelo Prefeito, e com o Poder Legislativo, exercido pelos Vereadores, estes eleitos pelo sistema proporcional para mandato de 04 (quatro) anos. A Constituição Federal, em seu art. 29, IV, traça balizas para a fixação do número de vereadores nos municípios, tendo como referência o número de habitantes do município, vejamos:

Tabela 01: Número de vereadores em relação ao número de habitantes.

Número de vereadores	Números de habitantes do município
09 (nove)	Até 15 mil
11 (onze)	De mais 15 mil até 30mil
13 (Treze)	De mais 30 mil até 50 mil
15 (quinze)	De mais 50 mil até 80 mil
17 (dezesete)	De mais 80 mil até 120 mil
19 (dezenove)	De mais de 120 mil até 160 mil
21 (vinte e um)	De mais de 160 mil até 300 mil
23 (vinte e três)	De mais de 300 mil até 450 mil
25 (vinte e cinco)	De mais de 450 mil até 600 mil
27 (vinte sete)	De mais de 600 mil até 750 mil
29 (vinte e nove)	De mais de 750 mil até 900 mil
31 (trinta um)	De mais de 900 mil até 1.050.000
33 (trinta e três)	De mais 1.050.000 até 1.200.000
35 (trinta e cinco)	De mais de 1.200.000 até 1.350.000
37 (trinta e sete)	De mais de 1.350.000 até 1.500.000
39 (trinta e nove)	De mais de 1.500.000 até 1.800.000
41 (quarenta e um)	De mais de 1.800.000 até 2.400.000
43 (quarenta e três)	De mais de 2.400.000 até 3.000.000

45 (quarenta e cinco)	De mais de 3.000.000 até 4.000.000
47 (quarenta e sete)	De mais de 4.000.000 até 5.000.000
49 (quarenta e nove)	De mais de 5.000.000 até 6.000.000
51 (cinquenta e um)	De mais de 6.000.000 até 7.000.000
53 (cinquenta e três)	De mais de 7.000.000 até 8.000.000
55 (cinquenta e cinco)	Mais de 8.000.000

O quantitativo de vereadores que irão compor a Câmara de vereadores será fixado por meio de lei municipal em cada legislatura com aplicação na legislatura seguinte, sempre respeitando os valores fixados na tabela acima. Ou seja, se um determinado município possui uma população de 65.000 (sessenta e cinco) mil habitantes, o quantitativo de vereadores deverá ser fixado em 15 (quinze), tendo em vista que o município cuja população é de mais 50 mil e não ultrapassa 80 mil, deve contar com 15 (quinze) vereadores.

Quanto as prerrogativas, a constituição federal somente assegurou aos vereadores a inviolabilidade quanto as suas palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município (Art. 29, VIII, CF). Com efeito, concluímos que além de guardar nexos com o mandato, as palavras e votos dos vereadores, para que sejam mantidos sob o manto da inviolabilidade, devem ser proferidos no território pertencente ao município no qual exerce seu mandato, sendo assim, essa difere da prerrogativa atribuída aos Deputados Federais e Estaduais, que alcança todo território nacional.

2.3.1 FORO DE JULGAMENTO DOS VEREADORES

Os vereadores podem ser submetidos a julgamento tanto pelo Juiz de primeira instância, quanto pelo tribunal de Justiça, bastando, nesse último caso, que a Constituição do Estado atribua a competência para o julgamento de Vereadores ao Tribunal, surgindo com isso foro por prerrogativa de função.

A Constituição do Estado do Pará em seu art. 160 elenca as autoridades com foro perante o Tribunal de Justiça, e lá não se encontram os Vereadores, com isso podemos aduzir que a competência para o Julgamento dos vereadores de qualquer município do Pará é do Juiz de primeiro grau. Já no Estado do Piauí, sua Constituição expressamente atribuí a competência

para julgamento de Vereadores de seus municípios ao Tribunal de Justiça do Estado (Constituição do Estado do Piauí: art. 123, III, d, 4)³. Com isso, fica afastada a competência do juízo de primeiro grau para julgamento de vereadores no caso de crime comum ou de responsabilidade.

Todavia, a questão do foro de julgamento para Vereadores atribuído por Constituição Estadual não é pacífica nos Tribunais Superiores, havendo julgados que negam tal possibilidade, concluindo como sendo inconstitucional, e outros que afirmam ser plenamente possível a garantia de foro aos vereadores.

Resta apontar que é pacífico o entendimento de que o Vereador, no caso de cometimento de crime doloso contra a vida, é julgado perante o Tribunal do Júri, aplicando aqui a Súmula Vinculante n° 45, já aduzida.

³ Art. 123. Compete ao Tribunal de Justiça:

(...)

III - processar e julgar, originariamente:

(...)

d) nos crimes comuns e de responsabilidade:

(...)

4.) Os Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores;

3. ALTERAÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS FEDERAIS DOS ESTADOS MEMBROS

Passaremos agora para discussão acerca do número de Deputados Federais por Estado e o mecanismo previsto na constituição para alteração desse quantitativo. Com efeito, desde logo pontuamos que o número de Deputados Federais, ao menos em tese, deve ser fixado de forma proporcional a população de cada Estado, respeitando as balizas constitucionais.

3.1 DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS PARA ALTERAÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS FEDERAIS NA CONSTITUIÇÃO PRETÉRITA

É salutar conhecermos o que a constituição pretérita de 1967, com as modificações implementada pela emenda constitucional de 1969, em sua redação estabelecia a respeito da fixação o número de Deputados Federais nos estados. O dispositivo que tratava do tema era o art. 39, §^o1 ao 4^o, vejamos:

Art. 39. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, entre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto, em cada Estado e Território.

(...)

§ 2^o O número de deputados por Estado será estabelecido em lei, na proporção dos eleitores nêle inscritos, conforme os seguintes critérios:

a) até cem mil eleitores, três deputados;

b) de cem mil e um a três milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de cem mil ou fração superior a cinquenta mil;

c) de três milhões e um a seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de trezentos mil ou fração superior a cento e cinquenta mil; e

d) além de seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de quinhentos mil ou fração superior a duzentos e cinquenta mil.

§ 3^o Excetuado o de Fernando de Noronha, cada Território será representado na Câmara por um deputado.

§ 4^o O número de deputados não vigorará na legislatura em que fôr fixado⁴

⁴ BRASIL. **Constituição de (1967) Emenda Constitucional de n.1, de 24 de janeiro de 1969. Brasília, 1969.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 11 de agosto de 2019

Podemos notar da leitura do dispositivo acima que a constituição pretérita delegava à Lei a fixação do número de Deputados por estado tendo como parâmetro o número de eleitores do ente político. Contudo, apesar de ter delegado à Lei, a Constituição de 1967, com a emenda de 1969, já estabelecia critérios a serem respeitados.

O primeiro critério determinava que estados com até cem mil eleitores deveriam contar com três deputados. O segundo, determinava que, quando o estado contava com o eleitorado entre cem mil e um a três milhões de cidadãos, deveria contar com os três deputados, sendo adicionando mais um a cada grupo de cem mil eleitores, ou fração superior a cinquenta. Como terceiro critério, determinou-se que, os estados com eleitorado correspondente ao intervalo de três milhões e um a seis milhões, deveriam conta com três deputados, sendo acrescentando um para cada grupo de trezentos mil eleitores ou fração superior a cento e cinquenta mil. Por fim, como quarto e último critério positivou-se que, nos estados cujo o número de eleitores superava seis milhões, além dos três, deveria ser acrescentado mais um Deputado Federal para cada quinhentos mil ou fração superior a duzentos e cinquenta mil eleitores.

Percebemos que, diferente do que foi estabelecido na Constituição de 1988, o número de Deputado dos Estados-membros na Constituição pretérita, com redação dada pela emenda constitucional de 1969, deveria ser fixado conforme o número de eleitores, hoje, o número de Deputados deve ser fixando proporcionalmente a população e não aos de eleitores.

Ademais, apesar de não existir na atualidade nenhum Território Federal, a Constituição atual determina que cada território, caso venha a ser criado, terá 4 (quatro) Deputados Federais, já na Carta pretérita, com a redação acima apresentada, havia a garantia 01 (um) Deputado Federal para cada uma dessas autarquias territoriais, com exceção de Fernando de Noronha. Até a edição da Constituição de 1988 havia 3 (três) Territórios Federais, o Amapá, Roraima e Fernando de Noronha, aos dois primeiros eram assegurados, como já colocado, 1 (um) Deputado Federal, independentemente do número de eleitores.

Com advento da emenda constitucional nº 8 de 14 de abril de 1977, ocorreu uma completa mudança nos dispositivos que tratavam do quantitativo de Deputados Federais por estados-membros, vejamos:

Art. 39. A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e vinte representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto, em cada Estado e Território.

§ 2º Obedecido o limite máximo previsto neste artigo, o número de deputados, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de cinquenta e cinco ou menos de seis deputados.

§ 3º Excetuado o de Fernando de Noronha, cada Território será representado, na Câmara por dois deputados. (BRASIL, 1967)

A referida emenda à constituição modificou substancialmente o tratamento que era dado à alteração do número de Deputados Federais para os Estado e Territórios. Com tal modificação, a Constituição delegou a fixação do número de Deputados por estado à Justiça Eleitoral, devendo ser esse proporcional a população do estado, e não ao número de eleitores como determinava a redação anterior.

Ademais, foi estabelecido que o número total de Deputados deveria ser o de quatrocentos e vinte, e o constituinte reformador ainda fixou o mínimo e máximo a ser observado pela JE no momento de ser estabelecido o número de Deputados por estado, que seria de no mínimo seis, e no máximo cinquenta e cinco. Por último, foi elevando de um para dois o número de Deputados Federais em cada Território, ficando mais uma vez de fora Fernando de Noronha.

Outra alteração perpetrada pelo constituinte reformador à Constituição pretérita, se deu através da emenda nº 22 de 29 de junho de 1982, que alterou seu art. 39, dispondo o seguinte:

Art. 39 - A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e setenta e nove representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto em cada Estado ou Território.

§ 2º - Obedecido o limite máximo previsto neste artigo, o número de deputados, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de sessenta ou menos de oito deputados.

§ 3º - Excetuado o de Fernando de Noronha, cada Território será representado na Câmara por quatro deputados.⁵

⁵ BRASIL. **Constituição de (1967) Emenda Constitucional de n.22, de 29 de junho de 1982. Brasília, 1982** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm. Acesso em: 11 de agosto de 2019.

Mais uma vez o constituinte reformador alterou o número máximo de Deputados Federais, elevando-o de 420 (quatrocentos e vinte) para 479 (quatrocentos e setenta e nove). Ademais, estabeleceu que caberia à JE fixar o número de desses parlamentares por estado, devendo ser proporcional a população de cada um, sendo ajustado esse número quando necessário para que nenhum estado tenha mais de sessenta ou menos de oito deputados. O número de deputados nos territórios foi elevado para 4 (quatro).

A última alteração à Constituição pretérita que modificou o art. 39, o qual tratava do quantitativo de deputados federais se deu pela da emenda n° 25, de 15 de maio de 1985, que estabeleceu o seguinte:

Art. 39. A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e oitenta e sete representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de dezoito anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto em cada Estado ou Território e no Distrito Federal.

(...)

§ 2º Observado o limite máximo previsto neste artigo, o número de Deputados, por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada Legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado ou Distrito Federal tenha mais de sessenta ou menos de oito Deputados.

(...)

§ 4º O cálculo das proporções em relação à população, não se computará a dos Territórios."(BRASIL, 1967)

Da leitura dos dispositivos colacionados acima podemos perceber a alteração no número total de Deputados, o qual mais uma vez foi elevado, desta deixando de ser 479 (quatrocentos e setenta e nove) e tornando-se 487 (quatrocentos e oitenta e sete). Não obstante, como novidade, estabeleceu-se que o Distrito Federal passaria a contar com Deputados Federais, sendo, portanto, a primeira vez após a transferência da capital federal para Brasília – com extinção do estado de Guanabara em 1975 – que o DF contou com previsão para tal cargo. Outrossim, apesar de ter ocorrido o aumento numérico, não houve ressonância nos estados, pois tal ocorrência se deu simplesmente por conta do acréscimo de 08 (oito) Deputados em favor do DF especificamente.

A emenda citada foi a última que alterou os dispositivos que tratavam do número de Deputados Federais até a promulgação da Constituição hoje em vigor. Vejamos o número de deputado em cada unidade federativa quando da promulgação da Constituição de 1988:

Tabela 02: Número de Deputados Federais por Estado ao tempo da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Acre	08
Alagoas	09
Amapá	04
Amazonas	08
Bahia	39
Ceará	22
Distrito Federal	08
Espirito santo	10
Goiás	17
Maranhão	18
Mato Grosso	08
Mato Grosso do Sul	08
Minas Gerais	53
Pará	17
Paraíba	12
Paraná	30
Pernambuco	25
Piauí	10
Rio de Janeiro	46
Rio Grande do Norte	08
Rio Grande do Sul	31
Rondônia	08
Roraima	04
Santa Catarina	16
São Paulo	60
Sergipe	08
Total	487

Percebemos a falta, na tabela acima, do estado do Tocantins, isso ocorre pelo fato de este ter sido criado através do mandamento insculpido no art. 13 dos atos das disposições constitucionais transitórias da Carta Magna atual. A primeira eleição do referido estado só veio a ocorrer em 15 de novembro de 1988, foram eleitos 08 Deputados Federais⁶.

3.2 FORMA DE ALTERAÇÃO PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição atual estabeleceu no art. 45 e seus parágrafos o tratamento constitucional acerca da forma de alteração da quantidade de Deputados Federais por estado e Distrito Federal e fixou a quantidade nos territórios. Vejamos o referido dispositivo:

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. (BRASIL, 1988)

No *caput* do dispositivo, percebemos que foi estabelecido que os Deputados Federais são representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional. Ademais, todos os estados, bem como o DF e os Territórios contarão com seus representantes.

O parágrafo primeiro é o dispositivo que de fato trata da forma de alteração do número de Deputados, estabelecendo que a quantidade total de desses, bem como o quantitativo por estado e pelo Distrito Federal será estabelecido por Lei Complementar de forma proporcional à população, devendo ser realizados os ajustes necessários no ano anterior às eleições. Determina ainda que nenhum estado e o Distrito Federal tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados. Quanto aos Territórios, a Constituição garante, caso algum venha a ser criado, 4 (quatro) Deputados Federais.

Percebemos que o tratamento dado pela constituição de 1988 no que tange a quantidade e a forma de alteração no quantitativo de Deputados Federais nos Estado e no Distrito federal é bem distinta da que era estabelecida na Constituição pretérita, sendo semelhante, apenas em

⁶ AGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DOTURISMO, CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA. **Criação do Estado do Tocantins – 1988**. Disponível em: <https://adetuc.to.gov.br/desenvolvimento-da-cultura/tocantins---historia/1-criacao-do-estado-do-tocantins---1988/>. Acesso em: 17 de ago. de 2019.

dois aspectos, qual seja, o de fixar o número de Deputados dos Territórios, coisa que fez a Constituição pretérita, tanto na redação dada pela Emenda n° 01 de 17 de outubro de 1969, como nas posteriores; e ao estabelecer o número mínimo e máximo de Deputados por estado e DF, dissonante, nesse ponto, somente na redação implementada pela emenda n° 01 de 1969, essa não estabelecia.

Quanto as diferenças, percebemos a de que, na Constituição pretérita, ficando de fora somente a sua redação implementada pela Emenda n° 01, fixava nela mesmo o número total de Deputados, já a Constituição atual delega tal incumbência à Lei Complementar.

Outra diferença é a de que, na Constituição atual, a idade mínima necessária para ser Deputado Federal não se encontra disciplinado nos dispositivos referente ao Poder Legislativo, mas sim em um rol estampado no artigo 14 que trata dos direitos políticos.

E, como diferença mais marcante que temos entre o que estabelece a Constituição atual em relação à pretérita é que, naquela o quantitativo de Deputados Federais por estado deve ser implementado através de Lei Complementar, já na Constituição revogada, tal incumbência caberia a Justiça Eleitoral. Essa última diferença causou e vem causando inúmeros imbróglios jurídicos – esses serão discutidos nos tópicos seguintes –, a exemplo da edição da Resolução 23.389 do TSE, escorada na Lei Complementar n° 78 de 1993 e a deflagração de inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o STF, atacando a referida Lei Complementar e a Resolução destacada.

3.3 LEI COMPLEMENTAR 78/93

No ano de 1993, atendendo ao mandamento constitucional do art. 45, foi editada a Lei Complementar n° 78, que visava detalhar e fixar o número de Deputados Federais dos Estados e do Distrito Federal, vejamos o teor da norma:

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. (BRASIL, 1993)

O *caput* do artigo primeiro da Lei acima colacionada estabelece que o número de Deputados Federais não deve ultrapassar quinhentos e treze representantes. Ademais, os cálculos devem ser feitos com base nos dados fornecidos pela fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano anterior às eleições, conforme estatística demográfica de cada unidade da Federação.

Com efeito, o parágrafo único atribui ao TSE a incumbência de fazer os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal e fornece-lo aos Tribunais Regionais Eleitorais, bem como aos partidos políticos informando a quantidade de vagas que serão postas em disputa. Pontuamos que tal dispositivo destoa do mandamento constitucional insculpido no § 1º do art. 45 da Constituição Federal, motivo pelo qual foi alvo no Supremo Tribunal Federal de Controle Concentrado de Constitucionalidade, do que trataremos em tópico específico.

Os demais dispositivos da Lei apenas repetem o disposto na Constituição, a exemplo daquele que estabelece que o número mínimo de Deputado por estado, bem como o que fixa o número de quatro Deputados por Território.

3.4 RESOLUÇÕES DO TSE

Resoluções são diplomas normativos editados pela Justiça Eleitoral com intuito de regulamentar determinada matéria ou para torna mais detalhada a Lei. Vejamos o conceito atribuído por Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra:

Resoluções são normatizações expedidas pela Justiça Eleitoral para regulamentar o procedimento das eleições. Elas não significam uma exceção ao princípio da legalidade, muito pelo contrário, representam atos administrativos que têm a função de regulamentar dispositivos legais, deixando claro o conteúdo exposto nos mandamentos jurídicos” (VELLOSO e ANGRA, 2018)⁷

⁷ Uma das resoluções mais conhecidas do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e a nº 22.610/2007 que trata da fidelidade partidário.

Tomando como base a Lei Complementar n° 78/1993, o TSE no ano de 1994 editou a Resolução n° 14.235 que alterou o número de vagas de Deputados Federais que seriam disputadas nas eleições daquele ano.

Tal Resolução alterou somente o número de Deputados do Estado de São Paulo, o qual saltou de 60 (sessenta) para 70 (setenta) Deputados a partir da legislatura que iniciaria em 1995, os demais estados continuaram com a mesma quantidade de Deputados Federais fixada em 1986. Ressaltamos, todavia, que em 22 de março de 1990 foi editada a Resolução 16.336 a qual elevou para 08 (oito) o número de Deputados nos estados do Amapá e Roraima.

Tabela 03: Representação dos estados no CN (Fonte: Resolução 16.336).

CÂMARA DOS DEPUTADOS			
Estado	População (31-12-89)	Representação (1986)	Representação (1990)
São Paulo	33.096.435	60	60
Minas Gerais	16.455.067	53	53
Rio de Janeiro	13.969.946	46	46
Bahia	11.897.734	39	39
Rio Grande do Sul	9.356.486	31	31
Paraná	9.253.964	30	30
Pernambuco	7.451.535	25	25
Ceará	6.532.749	22	22
Maranhão	5.202.445	18	18
Pará	5.192.444	17	17
Santa Catarina	4.501.011	16	16
Goiás	4.184.284	17	17
Paraíba	3.350.485	12	12
Piauí	2.728.008	10	10
Espírito Santo	2.566.590	10	10
Alagoas	2.465.245	9	9
Rio Grande do Norte	2.393.127	8	8
Amazonas	2.177.316	8	8
Mato Grosso	2.023.560	8	8
Mato Grosso do Sul	1.827.700	8	8
Sergipe	1.472.133	8	8
Rondônia	1.072.704	8	8
Tocantins	995.053	8 (1988)	8
Acre	423.243	8	8
Amapá	262.944	4	8
Roraima	132.986	4	8
Distrito Federal	1.803.478	8	8
TOTAL	152.788.672	495	503

Com isso concluímos que após a edição da Constituição de 1988, a tarefa de alterar o quantitativo de Deputados Federais foi feita pelo TSE, por meio de Resolução, essa perdurando até a edição da Resolução nº 23.389/2013, a qual foi declarada inconstitucional por meio da ADI nº 4.963/2014, movida pelo estado da Paraíba. Trataremos de forma detalhada da aludida resolução no tópico abaixo.

Ponderamos, todavia, que a resolução 14.235/1994 somente deu cumprimento ao disposto no art. 3º da lei 78/1993, o qual determina que o estado mais populoso da federação contará com 70 (setenta) Deputados.

3.5 RESOLUÇÃO 23.389/2013

Em 2013 o Tribunal Superior Eleitoral atendendo ao mandamento Constitucional de que o número de Deputados Federais dos estados deve ser proporcional a sua população, bem como o disposto na Lei Complementar nº 78/1993, editou a Resolução nº 23.389, a qual alterou o quantitativo de Deputados Federais de alguns estados, sendo que alguns estados, conforme a

Resolução, ganhariam alguns Deputados e outros diminuiriam suas bancas. Vejamos o quantitativo de Deputados por estado antes da aludida Resolução e como ficou após sua edição.

Tabela 04: Quantitativo de Deputados de antes e depois da Resolução nº 23.389.

Antes da Resolução		Após a Resolução	
São Paulo	70	São Paulo	70
Minas Gerais	53	<u>Minas Gerais</u>	<u>55</u>
Rio de Janeiro	46	<u>Rio de Janeiro</u>	<u>45</u>
Bahia	39	Bahia	39
Rio G. do Sul	31	<u>Rio G. do Sul</u>	<u>30</u>
Paraná	30	<u>Paraná</u>	<u>29</u>
Pernambuco	25	<u>Pernambuco</u>	<u>24</u>
Ceará	22	<u>Ceará</u>	<u>24</u>
Maranhão	18	Maranhão	18
Pará	17	<u>Pará</u>	<u>21</u>
Goiás	17	Goiás	17
Santa Catarina	16	<u>Santa Catarina</u>	<u>17</u>
Paraíba	12	<u>Paraíba</u>	<u>10</u>
Piauí	10	<u>Piauí</u>	<u>8</u>
Espirito Santos	10	<u>Espirito Santos</u>	<u>9</u>
Alagoas	9	<u>Alagoas</u>	<u>8</u>
Rio G. Norte	8	Rio G. Norte	8

Amazonas	8	<u>Amazonas</u>	<u>9</u>
Mato Grosso	8	Mato Grosso	8
Mato G. Sul	8	Mato G. Sul	8
Sergipe	8	Sergipe	8
Rondônia	8	Rondônia	8
Tocantins	8	Tocantins	8
Acre	8	Acre	8
Amapá	8	Amapá	8
Roraima	8	Roraima	8
Distrito Federal	8	Distrito Federal	8
Total	513	Total	513

Com base no censo demográfico de cada estado realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) ano de 2010, o TSE observou que deveria ser realizada alterações no número de vagas de Deputados Federais por Estado. Tal alteração seria aplicada nas eleições de 2014, incidindo na legislatura que se iniciaria no ano seguinte.

Como pode ser constatado da tabela acima colacionada, alguns estados foram favorecidos com aumento do quantitativo de Deputados Federais, enquanto outros tiveram reduzido seu quantitativo. Cinco estados, com os novos cálculos, aumentaram suas bancadas na Câmara dos Deputados, foram eles: Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Pará e Santa Catarina. Dentre estes, o Estado do Pará foi o que teve o maior aumento, deixando de ter 17 (dezessete) Deputados Federais, passando para 21 (vinte e um), isto é, somando em sua bancada 04 (quatro) Deputados Federais.

Os estados do Ceará e Minas Gerais, ganhariam 2 (duas) vagas cada qual, ficando, assim, a bancada do primeiro com 24 (vinte e quatro) Deputados, e a do segundo com 55 (cinquenta e cinco) Deputados, já os estados do Amazonas e de Santa Catarina pela Resolução ganhariam 01 (um) representante a mais na Câmara dos Deputados, saltando de 08 (oito) para 09 (nove) Deputados, e de 16 (dezesseis) para 17 (dezessete), respectivamente. Sendo assim, concluímos que pela resolução do TSE nº 23.389 houve um aumento total de 10 (dez) Deputados Federais distribuídos nos estados acima citados.

Por outro lado, fez-se necessário a redução em outros estados no número de representantes na Câmara dos Deputados, tendo em vista o mandamento previsto na Lei Complementar 78/1993, segundo o qual o número máximo de Deputados Federais seria de 513 (quinhentos e

treze), e, com o aumento na bancada na Câmara dos Deputados dos estados acima apontados, tal quantitativo foi extrapolado.

Os estados que tiveram suas bancadas reduzidas, haja vista o descompasso que havia entre o número de Deputados e sua população, foram os seguintes: Alagoas, Espírito Santos, Paraná, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Os estados de Alagoas, Espírito Santo, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, com o novo cálculo operado pela resolução 23.389/2013, perderiam 01 (um) Deputado Federal cada, já os estados da Paraíba e do Piauí perderiam 02 (dois) cada um.

Ademais, pontuamos que ao ser alterado o quantitativo de Deputados Federais por estado, automaticamente seria alterado o quantitativo de Deputados Estaduais nas Assembleias Legislativas, pois, conforme a regra insculpida no art. 27 da Constituição Federal, o número de Deputados nas Assembleias Legislativas será calculado com base no número de Deputados Federais presente no estado. Exemplo: Com a resolução 23.389/2013, o estado do Pará passaria a contar com 21 (vinte um) Deputados Federais, como visto acima, já o número de Deputados Estaduais passaria de 41 (quarenta e um) para 45 (quarenta e cinco), assim sendo, o Estado ganharia outros 04 (quatro) deputados Estaduais.

Já para o Estado do Amazonas, como sua composição na Câmara dos Deputados não ultrapassa 12 (doze) Deputados, seria aplicada outra regra, também constante no art. 27 da Constituição Federal, sendo que com a composição de 09 (nove) deputados, deveremos multiplicar esse número por 03 (três) para obtermos o quantitativo de Deputados Estaduais que passaria a ter o estado do Amazonas, que seria de 27 (vinte e sete), sendo que com 08 (oito) Deputados Federais, o quantitativo de Estaduais é de 24 (vinte e quatro).

3.6 DECRETO LEGISLATIVO 424/2013

Ao tomar conhecimento da edição da resolução aludida, o Congresso nacional, por meio do Decreto Legislativo 424/2013, sustou seus efeitos. Vejamos o teor do referido decreto:

O Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º Ficam sustados os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da

Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2013).

Com a edição do decreto acima colacionado passaram a não vigerem temporariamente os efeitos da Resolução, contudo, o STF foi instado pela Mesa do Senado Federal a se manifestar quanto a constitucionalidade do referido decreto legislativo, mediante Ação Declaratória de Constitucionalidade, a qual foi atribuído o número 33/2014.

Com efeito, é importante ressaltar que caso a Ação Declaratória de Constitucionalidade seja julgada improcedente fica caracterizada a inconstitucionalidade da norma, ou seja, restará inconstitucional. Ao julgar a destacada ADC, a nossa Suprema Corte concluiu ser incompatível com a CF o Decreto legislativo que sustava os feitos da resolução 23.389/2013 do TSE, senão vejamos:

Ação Declaratória de Constitucionalidade. Medida Cautelar. 2. Julgamento conjunto com as ADIs 4.947, 5.020 e 5.028. 3. Relação de dependência lógica entre os objetos das ações julgadas em conjunto. Lei Complementar 78/1993, Resolução/TSE 23.389/2013 e Decreto Legislativo 424/2013, este último objeto da ação em epígrafe. 4. O Plenário considerou que a presente ADC poderia beneficiar-se da instrução levada a efeito nas ADIs e transformou o exame da medida cautelar em julgamento de mérito. 5. Impossibilidade de alterar-se os termos de lei complementar, no caso, a LC 78/1993, pela via do decreto legislativo. 6. Ausência de previsão constitucional para a edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário. Violação à separação dos poderes. 7. O DL 424/2013 foi editado no mês de dezembro de 2013, portanto, há menos de 1 (um) ano das eleições gerais de 2014. Violação ao princípio da anterioridade eleitoral, nos termos do art. 16 da CF/88. 8. Inconstitucionalidade formal e material do Decreto Legislativo 424/2013. Ação Declaratória de Constitucionalidade julgada improcedente.

(STF - ADC: 33 DF, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 18/06/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014) (BRASIL, 2014)

Como se vê, o apontado decreto legislativo foi tido como inconstitucional por dois motivos, o primeiro pelo fato de ter sido editado com menos de um ano para as eleições gerais de 2014, violando, assim, o princípio da anterioridade de um ano previsto no art. 16⁸ da CF, vez que editado no mês de dezembro de 2013. O segundo motivo apontado foi o de que houve violação à separação dos Poderes, tendo em vista que um Decreto Legislativo não poderia sustar

⁸ “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

os efeitos de uma Resolução proveniente de órgão do Poder Judiciário, por carecer de previsão Constitucional para tanto. Vejamos:

[...] não há previsão constitucional para a edição desse tipo de decreto legislativo. O art. 49 da Constituição de 1988, que traz as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, as quais, em sua maior parte, devem ser levadas a cabo por meio da edição de decretos legislativos, não traz a atribuição de sustar atos normativos emanados pelo Poder Judiciário, o que de resto seria absurdo. O Congresso pode sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos termos da delegação legislativa eventualmente recebida. A atribuição de controlar o Poder Executivo é certamente uma das principais outorgadas pelas constituições modernas ao Poder Legislativo. Tal competência, no entanto, não pode ser estendida ao Poder Judiciário por meio de mera interpretação extensiva. Antes o que ocorre é o contrário, o Poder Judiciário é que fiscaliza o relacionamento entre os outros dois poderes. Admitir a higidez jurídica de decreto legislativo dessa espécie poderia nos levar a um quadro em que tal prática se tornasse comum, comprometendo a independência dos poderes. (BRASIL, 2014)

Acima colacionamos o trecho do voto do Min. Gilmar Ferreira Mendes, o qual foi relator da referida ADC que não acatou a constitucionalidade do decreto legislativo 424/2013, ademais, o voto do relator foi acompanhado por todos os outros Ministros.

3.7 INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO 23.389/2014

Com a diminuição no número de Deputados Federais de seu Estado, o Governador do estado da Paraíba, bem como sua Assembleia Legislativa ajuizaram cada qual uma Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o STF, as quais ganharam os números 4.963/2014 e 4.965/2014, respectivamente. Tais ADIs questionavam a conformidade da Resolução 23.389/2014 em face da Constituição. Alegaram que o Tribunal Superior Eleitoral teria usurpado a competência do Congresso Nacional, pois, conforme o art. 45, §1º, caberia a este, por meio de Lei Complementar alterar o número de Deputados Federais por estado. Sustentou ainda que a Resolução conflitava com o art. 4º, §2º⁹ do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispositivo que garante a irredutibilidade da representação dos estados na Câmara dos Deputados.

As referidas ações tiveram julgamento conjunto, haja vista tratarem do mesmo pedido. A relatora foi a Ministra Rosa Weber, a qual entendeu que, por mais que a aludida resolução

⁹ “É assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados”

estivesse escorada na LC 78/1993, não encontrava guarida na Constituição Federal, estando, portanto, dissonante desta. Vejamos:

“O art. 45, § 1º, da Constituição da República, consoante já assinalai, contempla dois comandos distintos, embora relacionados, destinados ao legislador complementar: (i) estabelecer o número total de Deputados; e (ii) estabelecer a representação por Estado e pelo Distrito Federal, proporcionalmente à população, respeitadas a quota mínima de oito cadeiras, bem como o teto de setenta assentos por ente federado. Pode-se até admitir cumprido o primeiro comando acima pela Lei Complementar nº 78/1993, ao assentar que “o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes” (número máximo, não necessariamente o número total). Ainda que tenha reafirmado o caráter proporcional da representação na Câmara dos Deputados, bem como aludido à atualização demográfica das unidades da Federação fornecida pelo IBGE como fonte dos dados populacionais a ser empregada no cálculo dessa representação, mostra-se, todavia, Lei Complementar nº 78/1993, absolutamente omissa no tocante ao cumprimento do segundo comando contido no art. 45, § 1º, da Lei Maior – a definição do número de representantes por Estado e pelo Distrito Federal, o número das bancadas na Câmara dos Deputados, ou, o que teria o mesmo efeito, a precisão de um critério definido para a sua aferição. Ao deixar de observar, em sua integralidade, o art. 45, § 1º, da Constituição da República, a Lei Complementar nº 78/2013 não concretiza o comando nele inscrito quanto ao estabelecimento da representação por Estados e pelo Distrito Federal, proporcional à população. Lado outro, a Lei Complementar nº 78/1993, observada sua dicção, em absoluto delega ao Tribunal Superior Eleitoral – e nem poderia faz -lo, por se tratar de competência constitucional indelegável do legislador complementar –, a definição dos critérios para a realização dos cálculos da representação, atribuindo-lhe tão somente a feitura dos cálculos a partir dos dados estatísticos fornecidos pelo IBGE. Dito de outro modo: a Lei Complementar aponta os valores a serem utilizados na equação (dados demográficos fornecidos pelo IBGE) e o encarregado de inserir os valores na equação e divulgar o resultado da operação (o Tribunal Superior Eleitoral). Deixou, contudo, o legislador complementar de formular a própria equação, incumbência a ele atribuída pela Constituição em caráter indelegável. Nessa medida, a Resolução nº 23.389/2013 do TSE em absoluto encontra respaldo na atribuição eminente executiva a ele conferida pela Lei Complementar, qual seja, a de proceder a operação aritmética para aferir o número de representantes por Estado. Ora, competência normativa expressamente determinada pela Constituição da República não pode ser objeto de delegação, sob pena de fraude ao comando constitucional. Ao confiar determinada matéria ao legislador complementar, a Constituição dele requer uma valoração, uma escolha” (BRASIL, 2014)

Com isso, a eminente Ministra conclui que a referida Resolução estava eivada do vício da inconstitucionalidade, *in verbis*:

[...] conheço da presente ação direta e a julgo procedente para declarar a inconstitucionalidade da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar, ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar (BRASIL, 2014)

Como decisão, o plenário do STF julgou procedente o pedido, declarando, portanto, a inconstitucionalidade da resolução ora trabalhada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR

ELEITORAL. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA.

1. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. A Resolução nº 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar nº 78/1993 nem passível de ser dela deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, caput e § 1º, da Constituição Federal –, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado. Precedentes. 2. Embora apto a produzir atos abstratos com força de lei, o poder de editar normas do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito administrativo, tem os seus limites materiais condicionados aos parâmetros do legislador complementar, no caso a Lei Complementar nº 78/1993 e, de modo mais amplo, o Código Eleitoral, recepcionado como lei complementar. Poder normativo não é poder legislativo. A norma de caráter regulatório preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Regras novas, e não direito novo.

3. Da Lei Complementar nº 78/1993, à luz da Magna Carta e do Código Eleitoral, não se infere delegação legitimadora da Resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral.

4. O art. 45, § 1º, da Constituição da República comanda a definição, por lei complementar (i) do número total de Deputados e (ii) da representação dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população – e não ao número de eleitores –, respeitados o piso de oito e o teto de setenta cadeiras por ente federado. Tal preceito não comporta a inferência de que suficiente à espécie normativa complementadora – a LC 78/1993 –, o número total de deputados. Indispensável, em seu bojo, a fixação da representação dos Estados e do Distrito Federal. A delegação implícita de tal responsabilidade política ao Tribunal Superior Eleitoral traduz descumprimento do comando constitucional em sua inteireza.

5. Compete ao legislador complementar definir, dentre as possibilidades existentes, o critério de distribuição do número de Deputados dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população, observados os demais parâmetros constitucionais. De todo inviável transferir a escolha de tal critério, que necessariamente envolve juízo de valor, ao Tribunal Superior Eleitoral ou a outro órgão.

6. A Resolução impugnada contempla o exercício de ampla discricionariedade pelo TSE na definição do critério de apuração da distribuição proporcional da representação dos Estados, matéria reservada à lei complementar. A renúncia do legislador complementar ao exercício da sua competência exclusiva não legitima o preenchimento da lacuna legislativa por órgão diverso.

7. Inconstitucionalidade da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, sem modulação de efeitos.

(STF - ADI: 4965 DF, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 07/06/2013, Data de Publicação: DJe-110 DIVULG 11/06/2013 PUBLIC 12/06/2013) (BRASIL, 2014, *grifo nosso*)

Nesse mesmo contexto, foi julgada Ação Direta de Inconstitucionalidade que requeria a exclusão do ordenamento jurídico de alguns dispositivos da LC 78/1993, assunto detalhado no próximo tópico.

3.8 INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º, *CAPUT*, E SEU PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI COMPLEMENTAR 78/93

Com a ocorrência da diminuição no número de Deputados Federais em alguns estados, além da ADI acima exposta, foram propostas outras três, agora com objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade do art. 1º, *caput* e parágrafo único da lei 78/93.

As referidas ADIs foram propostas pelo Governador do Estado do Espírito Santos, essa que ganhou o número 4.947; pela Mesa da Assembleia Legislativa do Piauí, sendo esta a de número 5.020 e pela Mesa da Assembleia Legislativa de Pernambuco, essa que tornou-se ADI número 5.028. Podemos perceber que todos que ingressaram no STF questionando a constitucionalidade dos dispositivos do referido diploma legal fazem parte dos estados que tiveram suas bancadas na Câmara dos Deputados reduzidas. Ademais, as ADIs 5.020 e a 5.028, também discutem a validade da resolução 23.389/2013.

Ressaltamos que as referidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade tiveram julgamento conjunto, pois, tratavam da mesma matéria constitucional, tendo como relator o Min. Gilmar Ferreira Mendes.

Foi nelas sustentado que o art. 1º *caput*, e seu parágrafo único seriam inconstitucionais ao conferir matéria exclusiva do Congresso Nacional para o Tribunal Superior Eleitoral, estando o aludido dispositivo em conflito com o art. 45, §1º da Constituição Federal, ambos dispositivos já abordados. Pontuamos ainda que foi requerida inconstitucionalidade formal da lei 78/1993, com argumento de que sua aprovação se deu por meio de votação simbólica. Tal requerimento não logrou êxito, restando, assim, nos atermos somente aos aspectos matérias da inconstitucionalidade dos dispositivos questionados.

Pontuou o Min. Gilmar Mendes em seu voto que no ano de 1994 o TSE editou a resolução nº 14.235, com vista a fixar o número de vagas por estado na Câmara dos Deputados. Aduz que somente o Estado de São Paulo teve alteração, saltando de 60 (sessenta) Deputados para 70 (setenta). Tal modificação encontrava-se escorada no art. 3º¹⁰ da lei complementar 78/93, que estabelece que o estado mais populoso deve contar com 70 (setenta) representantes na Câmara dos Deputados. Afirma, ainda o ilustre Ministro que os demais estados não tiveram suas bancadas alteradas, mantendo-se quase todos com suas bancadas fixadas para a legislatura que se iniciou em 1986, tendo com únicas exceções os estados do Amapá e Roraima, os quais tiveram suas bancadas definidas pela resolução 16.336 de 1990.

Ato contínuo, afastou a alegação trazida nas ADIs de que, consoante o art. 4º, §2º dos ADCTs, fosse garantida a irredutibilidade do número de Deputados dos estados e DF, sustentando que o referido dispositivo teve seu efeito exaurido com a edição da Lei Complementar acima mencionada. Vejamos:

Não há dúvida alguma, e apenas repasso a matéria para que fique explícito, de que a regra disposta no art. 4º, § 2º, do ADCT teve a eficácia exaurida após a edição da LC 78/93 e com o fim da legislatura seguinte a ela, que se iniciou em 1995. Isso porque o entendimento contrário levaria ao esvaziamento do disposto no art. 45, § 1º, da CF/88 (a regra da proporção da representação conforme a população de cada ente federado). (BRASIL, 2014).

O Min. Gilmar Mendes manifestou, pois, pela constitucionalidade dos dispositivos questionados, afirmando que não houve delegação de competência do Congresso Nacional para a Justiça eleitoral, *in verbis*:

[...] a LC 78/93 não delegou poder legiferante primário ao Tribunal Superior Eleitoral, mas apenas a função de, com base na atualização estatística demográfica das unidades da Federação realizada pelo IBGE, proceder aos cálculos que definirão as bancadas dos entes federados na Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2014)

Fazendo uma analogia, o relator assevera, ainda, que por mais que a Constituição Federal, em seu art. 7º, IV¹¹, exija Lei para fixação do salário mínimo, o próprio STF reconheceu a constitucionalidade de Lei que delegava tal incumbência ao Presidente da República, por meio de Decreto:

¹⁰ “O Estado mais populoso será representado por setenta deputados federais”

¹¹ “Salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;”

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece tal possibilidade. Recentemente, no julgamento da ADI 4.568, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 30.3.2012, a Corte manifestou-se no sentido de reconhecer a constitucionalidade de lei que delegava a decreto presidencial a atualização do valor do salário mínimo. E deve ser salientado que a atualização por lei do salário mínimo, ao contrário do que acontece na hipótese em exame, ocorria todos os anos (BRASIL, 2014).

Com isso, votou pela improcedência das Ações Direitas de Inconstitucionalidade 4.947, 5.020 e 5.028, declarando assim constitucional o art. 1º, *caput*, e seu parágrafo único da LC 78/1993, bem como da resolução 23.389/2013. Votaram no mesmo sentido os Ministros Roberto Barroso e Dias Toffoli.

Não obstante, prevaleceu, por maioria de votos, o entendimento de que o parágrafo primeiro do art. 1º seria, de fato, inconstitucional, pois, ao atribuir a realização do cálculo da representação dos estados e DF ao TSE, por meio de resolução, estaria violando o art. 45, §1º da Constituição. Julgado, pois, parcialmente procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade, conforme a ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 78/1993. AUSÊNCIA DE QUÓRUM QUALIFICADO PARA A APROVAÇÃO. INOCORRÊNCIA. ART. 1º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 78/1993. RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA.

1. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. A Resolução nº 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar nº 78/1993 nem passível de ser dela deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, *caput* e § 1º, da Constituição Federal –, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado. Precedentes.

2. Embora apto a produzir atos abstratos com força de lei, o poder de editar normas do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito administrativo, tem os seus limites materiais condicionados aos parâmetros do legislador complementar, no caso a Lei Complementar nº 78/1993 e, de modo mais amplo, o Código Eleitoral, recepcionado como lei complementar. Poder normativo não é poder legislativo. A norma de caráter regulatório preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Regras novas, e não direito novo.

3. Da Lei Complementar nº 78/1993, à luz da Magna Carta e do Código Eleitoral, não se infere delegação legitimadora da Resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral.

4. O art. 45, § 1º, da Constituição da República comanda a definição, por lei complementar (i) do número total de Deputados e (ii) da representação dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população – e não ao número de eleitores –, respeitados o piso de oito e o teto de setenta cadeiras por ente federado. Tal preceito não comporta a inferência de que suficiente à espécie normativa complementadora – a LC 78/1993 –, o número total de deputados. Indispensável, em seu bojo, a fixação da representação dos Estados e do Distrito Federal. A delegação implícita de tal responsabilidade política ao Tribunal Superior Eleitoral traduz descumprimento do comando constitucional em sua inteireza.

5. Compete ao legislador complementar definir, dentre as possibilidades existentes, o critério de distribuição do número de Deputados dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população, observados os demais parâmetros constitucionais. De todo inviável transferir a escolha de tal critério, que necessariamente envolve juízo de valor, ao Tribunal Superior Eleitoral ou a outro órgão.

6. A Resolução impugnada contempla o exercício de ampla discricionariedade pelo TSE na definição do critério de apuração da distribuição proporcional da representação dos Estados, matéria reservada à lei complementar. A renúncia do legislador complementar ao exercício da sua competência exclusiva não legitima o preenchimento da lacuna legislativa por órgão diverso.

7. Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78/1993 por omissão do legislador complementar quanto aos comandos do art. 45, § 1º, da Carta Política de definição do número total de parlamentares e da representação por ente federado, e da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, sem modulação de efeitos

(STF - ADI: 5020 DF, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 01/07/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014) (BRASIL, 2014, *grifo nosso*).

Ponderamos que com o referido julgamento ficou caracterizado a omissão legislativa, tendo em vista a inobservância do mandamento do art. 45, §1º da Constituição, que estabelece a edição de LC aprovada no ano anterior às eleições, fixando o quantitativo de vagas na Câmara dos Deputados por Estado e pelo Distrito Federal a serem disputadas.

4. INERCIA PARLAMENTAR

Com o passar dos anos a população nacional tende a alterar, geralmente com elevação em sua quantidade. O censo populacional elaborado pelo IBGE ocorre a cada 10 (dez) anos. Os Estados, Distrito Federal, bem como os Municípios a cada dez anos têm suas populações oficialmente alteradas, alguns para mais, outros para menos. Tal modificação populacional poderia vir, em tese, a afetar diretamente no quantitativo de representantes do povo, seja na Câmara Municipal, na Assembleia Legislativa ou na Câmara dos Deputados.

Ocorre que desde 1990, com exceção do Estado de São Paulo, nenhum outro Estado da Federal ou o Distrito Federal teve alteração nos seus quantitativos de Deputados Federais, ou Estaduais (para que esses sejam alterados, faz-se necessário a alteração na quantidade daqueles) por mais que tenha ocorrido alteração na população das unidades federativas.

O Congresso Nacional permanece inerte diante da realidade populacional, em que pese a necessidade visível de melhor distribuir o número de Deputados por Estado com vistas a efetivar a equidade representativa. Ao perceber o descompasso representativo entre alguns estados, o TSE, com esboço na LC 78/93, e com os dados obtidos pelo censo de 2010, fornecidos pelo IBGE, aprovou e publicou a resolução 23.389/2013, visando adequar o número de Deputados por estado da forma mais equânime possível, respeitando o número máximo de 513 (quinhentos e treze) fixado na aludida LC. A alteração populacional nos estados ocorrida no período entre 1990 a 2010 provocou o aumento do número desses parlamentares em alguns Estados e sua diminuição em outros, conforme tabela apresentada em tópico acima. Contudo, como sabemos, a referida Resolução foi declarada inconstitucional, sendo mantido a quantidade anterior a ela. Com a não alteração no número de Deputados em alguns Estados, grande descompasso representativo se faz manifesto, sendo o maior deles o que ocorre entre o Estado do Pará e o do Maranhão, tema trabalhado abaixo.

Ademais, desde logo acrescentamos que, segundo o censo do IBGE, a população do Pará seria de 5.181.570 (cinco milhões, cento e oitenta e um mil e quinhentos e setenta) habitantes, em 1991, saltando para 7.581.051 (sete milhões quinhentos e oitenta e um mil e cinquenta e um) em 2010. Com isso, o Pará, ao longo desses anos teve um aumento populacional de 2.399.481 (dois milhões trezentos e noventa e nove mil e quatrocentos e oitenta e um) habi-

tantes. Nesse período, o estado ocupou a quarta posição no que concerne ao aumento populacional, ficando atrás apenas de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. No entanto, até a atualidade não ocorreu nenhuma alteração em sua bancada na Câmara dos Deputados, mantendo-se 17 (dezessete) vagas desde as eleições 1986, quando deixou de ter somente 15 (quinze).

O Estado que teve o maior aumento populacional, segundo o IBGE, entre os anos 1991 e 2010, foi São Paulo, o estado que saltou de 31.546.473 (trinta e um milhões, quinhentos e quarenta e seis e quatrocentos mil e setenta e três) para 41.262.199 (quarenta um milhões, duzentos e sessenta e dois mil e cento e noventa e nove) habitantes. Pontuamos que no caso do estado, para que haja alteração no seu número de Deputados Federais, faz-se necessária reforma constitucional, tendo em vista que ele já possui o quantitativo máximo estabelecido na Constituição, que é de 70 (setenta).

4.1 PARÁ X MARANHÃO

Neste tópico iremos apresentar o descompasso representativo na Câmara dos Deputados que existe entre alguns estados. Conforme aduzimos no tópico acima, tal arranjo quanto ao número de Deputados Federais por Estado se mostra desordenado e mal estabelecido. Para percebermos isso basta compararmos o número de representantes que há para a População do Estado do Pará em comparação com o existente para o Maranhão.

Como já afirmamos acima, o Pará passou a contar com 17 (dezessete) representantes na Câmara dos Deputados a partir da legislatura que se iniciou em de 1987, o Maranhão neste mesmo ano passou a contar com 18 (dezoito). Dois anos depois foi promulgada nossa atual Constituição, com ela, novas regras foram estabelecidas para fixação do número máximo e mínimo, bem como sua forma de alteração (art. 45, §1º). Vale a pena reprimir o citado dispositivo:

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. (BRASIL, 1988, *grifo nosso*)

Conforme podemos perceber na parte acima grifada do dispositivo, a Constituição exige que o número de vagas por estado na Câmara dos Deputados deve ser proporcional à sua população. Ocorre que isso não vem acontecendo, para termos certeza disso basta compararmos a relação entre a população e o número de representantes em Brasília dos Estados aludidos, pois, desde o censo de 1991, a população do Pará é superior à do Maranhão. Consoante tal levantamento populacional aquele contava com a população de 5.181.570 (cinco milhões, cento e oitenta e um mil e quinhentos e setenta) habitantes, enquanto a deste seria de 4.929.029 (quatro milhões, novecentos e vinte nove mil e vinte nove) habitantes, em que pese o primeiro contar com 17 (dezesete) e o segundo, com 18 (dezoito) representantes na Casa do Povo. De lá para cá, a população do Pará sempre foi maior que a do Maranhão, no entanto, atitudes com vistas aos a correção de tal estado de inconstitucionalidade nunca foi tomada pelo Congresso Nacional. Já se passaram 26 (vinte e seis) anos desde a edição da LC 78/1993, e nada de nossa Constituição ser cumprida nesse sentido pelos nossos Congressistas. Ressaltamos que ficou reconhecida a institucionalidade por omissão no julgamento a ADI 5.020, por não cumprir o aduzido mandamento constitucional.

4.2 DIFICULDADE OCACIONADA PELA ALTERAÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS POR LEI COMPLETAR

O mandamento constitucional que exige LC, editada no ano anterior às eleições para se alterar o número de Deputados Federais por estado é demasiadamente exagerado, pois, trata-se de matéria administrativa, tendo em vista que não será criado norma contendo comandos gerais e abstratos. Ademais, dificilmente um Deputado se sentiria confortável em votar uma Lei a qual traria perda de cadeira no Congresso Nacional para seu estado.

O Min Gilmar F. Mendes, em seu voto proferido na ADI 5.020, cita a manifestação proclamada pelo Deputado Marcos Formiga, que se deu em sede da sessão de aprovação da lei complementar 78/93, nos seguintes termos:

Seria um absurdo jurídico supor, aqui, que uma Lei Complementar, a cada ano anterior às eleições, necessite ser editada para ajustar o número de representantes por Estado e pelo Distrito Federal quando este ajustamento representa uma medida rotineira, quase de natureza administrativa, e que pode ser implementada a nível de resolução, portaria ou ato. Assim, é de se entender que um projeto de lei complementar que se proponha disciplinar a questão aponte uma metodologia que possa ser cumprida a nível hierárquico menos elevado na escala jurídica. Nesse sentido, o projeto do insigne

Deputado Adhemar de Barros Filho acode bem à questão, onde propõe uma metodologia irrepreensível e remete os cálculos para o Tribunal Superior Eleitoral. (FORMIGA *apud* BRASIL, 2014)

Em seu discurso, o Deputado Marcos Formiga, citado por Mendes, assevera que a alteração do número de Deputados é matéria que deveria ser fixada em uma escala normativa inferior, por uma Resolução ou Portaria, e não por Lei Complementar. Acrescentamos, ainda, que o que se deve ser levado em conta é a efetiva população da unidade federativa na hora de ser fixado o número de representantes, e não o instrumento normativo adotado.

No entanto, consoante o que ficou decidido pelo STF nos julgamentos das ADIs já abordadas, enquanto texto for o atualmente inserto no art. 45, §1º, faz-se necessário a edição de LC fixando o quantitativo de Deputados Federais por Estado e pelo Distrito Federal.

4.4 ALTERAÇÃO COMO MEDIDA ADMINISTRATIVA

Ao serem julgada as ADIs que atacavam o art. 1º *caput*, e seu §1º da LC 78/93, e a Resolução 23.389/2013 do TSE, o STF firmou o entendimento, com base na redação do art. 45 da CF, que somente Lei Complementar poderá alterar a quantidade de Deputados Federais por Estado, ficando afastado, assim, a adoção de resolução para tal medida.

Contudo, destacamos que já foi previsto em nossa Constituição pretérita a possibilidade de ser alterado a quantidade de Deputados por meio de instrumento infra legal, cuja competência era dada a própria Justiça Eleitoral, por intermédio do TSE. Na Constituição de 1967/1969, a partir da emenda nº 8 de 14 de abril de 1977, a qual alterou seu art. 39, foi atribuída ao aludido órgão judiciário a realização dos ajustes no quantitativo de vagas na Câmara do Deputados para cada estado, vejamos:

Art. 39. A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e vinte representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto, em cada Estado e Território.

[...]

§ 2º Obedecido o limite máximo previsto neste artigo, o número de deputados, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de cinquenta e cinco ou menos de seis deputados.

§ 3º Excetuado o de Fernando de Noronha, cada Território será representado, na Câmara por dois deputados. (BRASIL, 1967, *grifo nosso*).

Em 29 de junho de 1982 nossa Constituição revogada foi alterada via emenda constitucional, sendo esta a de nº 22, a qual promoveu, novamente, alteração no art. 39 e seus parágrafos. Esses passaram a vigorar com as seguintes redações:

Art. 39 - A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e setenta e nove representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto em cada Estado ou Território.

[...]

§ 2º - Obedecido o limite máximo previsto neste artigo, o número de deputados, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de sessenta ou menos de oito deputados. (grifamos)

§ 3º - Excetuado o de Fernando de Noronha, cada Território será representado na Câmara por quatro deputados (BRASIL, 1967)

A última alteração realizada na Constituição de 1967/1969 que modificou seu art. 39, e parágrafos, foi a emenda nº 25, de 15 de maio de 1985. *In verbis*:

Art. 39. A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e oitenta e sete representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de dezoito anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto em cada Estado ou Território e no Distrito Federal.

(...)

§ 2º Observado o limite máximo previsto neste artigo, o número de Deputados, por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada Legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado ou Distrito Federal tenha mais de sessenta ou menos de oito Deputados. (grifamos)

(...)

§ 4º O cálculo das proporções em relação à população, não se computará a dos Territórios."(BRASIL, 1967)

Podemos notar que em todas essas emendas restou mantida previsão de que caberia a Justiça Eleitoral estabelecer qual seria o número de cadeiras em disputa na Câmara dos Deputados por estado, devendo ser observado a proporcionalidade populacional de cada um.

Ao proferir seu voto na ADI nº 5.020, o Min. Gilmar F. Mendes afirma o seguinte:

[...] a lei complementar em análise não delegou competência legislativa ao TSE, apenas convocou a Justiça Eleitoral a realizar os cálculos pertinentes, conforme é da tradição de nosso sistema de administração das eleições desde a Carta de 1934 (BRASIL, 2014).

Indo além, aduz o referido Magistrado que é da tradição normativa brasileira a adoção pelo nosso sistema, que remonta a Constituição de 1934 – mantendo-se na maioria das posteriores – a elaboração dos cálculos pela Justiça eleitoral e, por conseguinte a fixação do número de Deputados por estado, e não por intermédio de lei, como dispõe a literalidade do art. 45, §1º da Constituição em vigor.

Com efeito, para que seja alcançada a equidade quanto ao número de Deputados Federais por estado, mostra-se necessário a reforma da Constituição via emenda, para que possibilite que diplomas normativos diversos da Lei seja instrumento hábil a realizar as alterações pertinentes. Não obstante, deve ser atribuído a Justiça Eleitoral, a competência para fixar o número de vagas, voltando ao modelo disposto na Constituição pretérita.

Sem embargos, por mais que reconheçamos a possibilidade da alteração do art. 45, §1º via Emenda Constitucional, conforme o estabelecido no art. 60, e seus parágrafos, não descartamos a adoção da chamada mutação constitucional, implementada por meio do Poder Constituinte Difuso, o qual segundo Pedro Lenza seria:

O poder constituinte difuso pode ser caracterizado como um poder de fato e que serve de fundamento para os mecanismos de atuação da mutação constitucional. Se por um lado a mudança implementada pelo poder constituinte derivado reformador se verifica de modo formal, palpável, por intermédio das emendas à Constituição, a modificação produzida pelo poder constituinte difuso se instrumentaliza de modo informal e espontâneo, como verdadeiro poder de fato, e que decorre dos fatores sociais, políticos e econômicos, encontrando-se em estado de latência. Trata-se de processo informal de mudança da Constituição, alterando-se o seu sentido interpretativo, e não o seu texto, que permanece intacto e com a mesma literalidade (LENZA, 2017, p. 233-234).

A mutação constitucional, seria, então, a modificação do sentido do texto constitucional sem alteração formal, na sua literalidade. Tal mecanismo, por seu turno, já foi utilizado inúmeras vezes pelo STF, como por exemplo, ao dar interpretação extensiva ao sentido de “casa”, previsto no art. 5º, XI; ao admitir que seja iniciado o cumprimento de pena após a condenação em 2º (segunda) instância, mesmo sem o trânsito e Julgado; e ao permitir que os Congressistas (Deputados e Senadores) sejam submetidos a julgamento, em ação penal, por Juiz singular, de primeiro grau, assunto abordado em tópico anterior.

Ao declarar inconstitucional a resolução 23.389/2013 e o art. 1º, *caput*, e seu parágrafo primeiro, o STF perdeu grande oportunidade de fazer justiça, sendo que ao declarar inconstitucionais os dispositivos, manteve-se assim a continuidade da inconstitucionalidade por omissão

proveniente da inércia do Congresso Nacional, essa que é jurídica e fática, tendo em vista que o CN não vem cumprindo o disposto no art. 45, §1º CF, soma-se a isso o descompasso existente entre a população de alguns estados, como é o caso do Pará, e seu quantitativo de representantes na Câmara dos Deputados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Poder Legislativo consoante a Constituição de 1988 é o responsável por representar o povo. Ele se encontra presente nas três esferas de governo, sendo exercido nos municípios pelos Vereadores; nos estados e no Distrito Federal, pelos Deputados Estaduais e Distritais, respectivamente; e na União, pelos Deputados e Senadores Federais.

Por reverberar suas decisões de norte a sul do País, e por concentrar o maior número de competências constitucionalmente estabelecidas, o Poder Legislativo da União se destaca em relação aos outros dois. Por ser bicameral, os projetos de lei e outros instrumentos normativos, como as emendas à Constituição devem necessariamente contar com a manifestação dos representantes do Povo, Deputados e Senadores, esses, representando as unidades da Federação (Estados e Distrito Federal). Ademais, os primeiros, conforme já destacamos, sofrem variação em seu quantitativo, pois, como representantes do povo, devem ser fixados proporcionalmente à população dos Estados e do Distrito Federal, já os segundos, por representarem a unidade federativa, têm seu número uniforme em cada uma delas, sendo 03 (três) para cada.

Sendo assim, em relação ao número de Senadores, problemas de ordem quantitativa não surgirão ante o termo peremptório da Constituição. Todavia, como percebemos no decorrer do deste trabalho, em relação ao quantitativo de Deputados Federais a situação é outra, consoante a variação populacional que ocorre entre os estados.

Demasiada é a importância do Cargo de Deputado Federal, pois estes participam da elaboração das leis e desempenham outras funções dispostas na Constituição Federal, como autorizar o processo de impeachment do Presidente da República,

Com o numerário atual de Deputados Federais por estado, em que quase todo foram fixados para as eleições de 1986, como é o caso do Pará, quando teve seu quantitativo elevado de 15 para 17 Deputados Federais, de lá para cá, apenas os estados de São Paulo, Amapá e Roraima tiveram suas bancadas na Câmara dos Deputados alteradas, São Paulo saltou de 60 (sessenta) para 70 (setenta) Deputados Federais enquanto os outros dois saltaram de 04 (quatro) para 08 (oito) Deputados.

Sabemos que a população dos Estados e do Distrito Federal sofreu alterações, afinal de contas já se passaram mais 33 (trinta e três) anos desde a legislatura que se iniciou em 1987,

todavia, mesmo diante da evidente alteração populacional, o Congresso Nacional se mantém inerte, não enfrentando a situação representativa dos estados que se caracteriza defasada ante o censo do IBGE. Somando a isso, temos o reconhecimento de inconstitucionalidade por omissão tomada com base no art. 45, § 1º da CF proferida pelo STF na ADI 5.020, julgada em 2014, que perdeu a oportunidade de resolver a celeuma pelo instituto da mutação constitucional, o que impossibilita promover as atualizações das bancadas dos estados. Com isso, o Pará, com o elevado crescimento populacional ao longo desse período, mante-se estacionado em um número fixado há mais de três décadas. O quadro não é outro se não de uma inconstitucionalidade a um só tempo material e formal causada por omissão legislativa que acarreta injustiça e representatividade desajustada.

6. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DOTURISMO, CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA. **Criação do Estado do Tocantins – 1988**. Disponível em: <https://adetuc.to.gov.br/desenvolvimento-da-cultura/tocantins---historia/l-criacao-do-estado-do-tocantins---1988/>.

Acesso em: 17 de agosto de 2019.

BRASIL. Constituição de (1967) Emenda Constitucional de n.25, de 15 de maio de 1985. Brasília, 1985.

BRASIL. **Constituição de (1967) Emenda Constitucional de n.8, de 14 de abril de 1977**. Brasília, 1977.

BRASIL. **Constituição de (1967). Emenda Constitucional de n.1, de 24 de janeiro de 1969**. Brasília, 1969 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 11 de agosto de 2019.

BRASIL. **Constituição de (1967). Emenda Constitucional de n.22, de 29 de junho de 1982**. Brasília, 1982. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm. Acesso em 11 de agosto de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 424, de 4 de dezembro de 2013. Brasília, DF, 5 dez. 2013**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-424-4-dezembro-2013-777558-publicacaooriginal-142140-pl.html>. Acesso em: 30 de outubro de 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e estatísticas - IBGE. Ministério da Economia. **Sinopse do censo demográfico de 2010**. 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=4&uf=00>. Acesso em: 30 de outubro de 2019.

BRASIL. **Resolução nº 16336, de 3 de outubro de 1990. Fixa o número de membros à Câmara dos Deputados, às Assembleias e Câmara Legislativas para as eleições de 3 de outubro de 1990**. BRASÍLIA, DF, Disponível em: <http://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/06/Res.-TSE-16336-de-22-de-mar%C3%A7o-de-1990.compressed.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo n° 0457, de 22 a 26 de novembro de 2010**. Brasília, DF. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&livre=@COD=%270457%27&tipo=informativo>. Acesso em: 04 de setembro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n° 937. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Marcos Rocha Mendes**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 3 de maio de 2018 DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/download-Peca.asp?id=15339218738&ext=.pdf>. Acesso em: 04 de setembro de 2019.

BULOS, Uadi Lanmêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2017

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**. Belém-PA, 1989. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em 11 de agosto de 2019.

PIAUI. **Constituição do Estado do Piauí**. 2. ed. atual. Teresina: Escola do Legislativo Prof. Wilson Brandão, 2013.

STF - ADC: 33 DF, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 18/06/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014

STF. (2014). *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.947*. Relator: Min. gilmar mendes redator do acórdão: Min. Rosa weber. DJ: 01/07/2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4399504>. Acesso em 11 de agosto de 2019.

STF. (2014). *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.963*. RELATORA: MIN. rosa weber. DJ: 05/06/2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4418209>. Acesso em 05 de agosto de 2019.

STF. (2014). *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.020*. Relator: Min. gilmar mendes redator do acórdão: Min. Rosa weber. DJ: 01/07/2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4438512>. Acesso em: 11 de agosto de 2019.

STF. (2014). *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.028*. Relator: Min. Gilmar Mendes redator do acórdão: Min. Rosa Weber. DJ: 01/07/2014.. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4446429>. Acesso em: 11 de agosto de 2019.

STF. (2014). *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.130*. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJ: 01/07/2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=458221>. Acesso em 05 de dezembro de 2018.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ANGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 6 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

DECLARAÇÃO DE AUTORIA

Discente: **LORRAN RIBEIRO DOS SANTOS**; CPF: 016.352.662-11; Código de matrícula: 201540401031; Telefone: (94) 99153-4487; E-mail: lorrان.ribeiro.s@gmail.com; Curso: Bacharelado em Direito; Disciplina: MONOGRAFIA JURIDICA II; Orientador: Prof. Dr. Jorge Luís Ribeiro dos Santos; Título/subtítulo do trabalho: Poder Legislativo Brasileiro: Os Problemas Representativos Ocasionado Pelo Mecanismo Constitucional Para Alteração do Número de Deputados Federais por Estado-Membro e do Distrito Federal.

Declaro, para os devidos fins, que

1. Estou ciente de que pratica plágio o estudante que, dentre outras coisas:

- a) no âmbito de um trabalho para uma unidade curricular, de um relatório de estágio ou projeto, de um trabalho de conclusão de curso, dissertação de mestrado ou tese de doutorado pretende fazer passar por seu o trabalho de outrem. Concretamente, considera-se plágio a reprodução de obra alheia e a submissão da mesma como trabalho próprio ou quando há a inclusão, em trabalho próprio, de ideias, textos, tabelas ou ilustrações (quadros, figuras, gráficos, fotografias, retratos, lâminas, desenhos, organogramas, fluxogramas, plantas, mapas e outros) transcritos de obras de terceiros sem a devida e correta citação da referência;
- b) Apresenta trabalho de outrem, alterando a ordem ou alguns termos, como se fosse um trabalho próprio;
- c) Compra ou utiliza um texto escrito por outrem e o apresenta como se fosse original;
- d) Cópia e cola textos de um livro, artigo ou da web, introduzindo-os no trabalho próprio, sem citar e identificar a fonte de informação;
- e) O estudante que assina um trabalho de grupo sem que tenha contribuído para a sua realização;
- f) O estudante que, para nova avaliação, utiliza, parcial ou totalmente, um trabalho que já foi avaliado e classificado no âmbito de outra unidade curricular, quando é exigido que o trabalho apresentado seja original;

g) O estudante que, para realizar o seu trabalho, utiliza dados parcial ou totalmente forjados;

h) O estudante que fornece, a título gratuito ou pago, um trabalho que sabe que outro vai apresentar, total ou parcialmente, como seu.

2. Estou ciente do conteúdo normativo do art. 184 do Código Penal (Decreto-Lei no 2.848/1940), que tipifica o crime de violação de direitos autorais.

3. Estou ciente do conteúdo da normativa interna da Faculdade de Direito da UNIFESSPA, que dispõe sobre o conceito de plágio, prevê penalidades aplicadas aos discentes em caso de plágio e adota a Declaração de Autoria.

4. Estou ciente de que a prática de plágio poderá implicar minha reprovação na disciplina para a qual o trabalho é apresentado e que, em acréscimo, poderei ser responsabilizado criminalmente pela prática do crime de violação de direitos autorais.

5. O presente trabalho é de minha autoria e de minha inteira responsabilidade.

6. Não há qualquer plágio no trabalho entregue.

7. O conteúdo deste trabalho é original e não foi entregue a nenhuma outra disciplina ou curso.

8. Afirmo que para realizar este trabalho acadêmico, usei as normatizações pertinentes da ABNT que disciplinam a apresentação de citações, referências e trabalhos acadêmicos.

9. Eu não permitirei a ninguém copiar o meu trabalho com a intenção de passá-lo como se fosse seu.

Assinatura do discente: _____ Local e data: _____