

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Érico Júnior Wouters

**A (DES)PROPORCIONALIDADE DAS BANCADAS DAS UNIDADES
FEDERATIVAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Porto Alegre
2021

Érico Júnior Wouters

**A (DES)PROPORCIONALIDADE DAS BANCADAS DAS UNIDADES
FEDERATIVAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Monografia apresentada ao Departamento de
Direito Público e Filosofia do Direito da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
como requisito parcial para a obtenção de grau
de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.
Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Wouters, Érico Júnior

A (des)proporcionalidade das bancadas das unidades federativas na Câmara dos Deputados / Érico Júnior Wouters. -- 2021.

89 f.

Orientador: Rodrigo Valin de Oliveira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Congresso Nacional. 2. Câmara dos Deputados. 3. Democracia. 4. Representação política. 5. Direito Constitucional. I. Oliveira, Rodrigo Valin de, orient. II. Título.

Érico Júnior Wouters

**A (DES)PROPORCIONALIDADE DAS BANCADAS DAS UNIDADES
FEDERATIVAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Monografia apresentada ao Departamento de
Direito Público e Filosofia do Direito da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
como requisito parcial para a obtenção de grau
de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.
Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira

Aprovado em 26 de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira – (orientador)

Prof. Dr. Lúcio Antônio Machado Almeida

Prof. Dr. Henrique Montagner Fernandes

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por me ter possibilitado uma formação superior, mas também por oferecer ensinamentos e perspectivas inesquecíveis ao longo desta jornada.

Agradeço ao meu orientador, Rodrigo Valin de Oliveira, pelo apoio na escolha do tema, por demonstrar pontos de vista abrangentes e pela indicação da bibliografia, que demonstrou ser essencial para o desenvolvimento deste trabalho.

Em um âmbito pessoal, agradeço aos meus pais, Nadir Schorn, minha incentivadora número um, por ser uma personagem insubstituível em minha vida, e Leandro Wouters, pelos incontáveis esforços que moldaram nossa família.

Agradeço às minhas irmãs, Bruna Wouters, pelo incentivo em forma de desafio e pela excelência com que exerce seu papel de primogênita, e Chayanne Wouters, por nunca ter deixado de ser uma das figuras mais centrais em minha vida.

Agradeço aos demais familiares que, à sua maneira, demonstraram apoio e afeto, em especial Eri Wouters, Paulo Saito e Benjamin Davi Saito.

Agradeço à Ágata Dupont, pela amizade de longa data, pelos incontáveis conselhos e por tanto ter me incentivado durante a graduação.

Agradeço aos colegas que conheci ao longo dos últimos anos, pelo aprendizado e pelas histórias compartilhadas. Em especial, agradeço à Francielle Souto, pelo companheirismo desde o primeiro dia, e Guilherme Declerque, pelo norte que ajudou a me guiar em diversos momentos.

Agradeço aos estágios que realizei, em particular na figura de Mariana Luisi, pelas lições jurídicas e práticas.

Agradeço ainda ao Parlamento Jovem Brasileiro, pela experiência. Conhecer de perto o processo legislativo foi uma inspiração decisiva para este trabalho.

A saúde das democracias, quaisquer que sejam seu tipo e grau, depende de um mínimo detalhe técnico: o processo eleitoral. Tudo o mais é secundário. Se o regime de eleições é acertado, se se ajusta à realidade, tudo vai bem: se não, ainda que o resto marche otimamente, tudo vai mal.

— José Ortega y Gasset

RESUMO

Esta monografia tem como objetivo analisar a desproporcionalidade das bancadas das unidades federativas na Câmara dos Deputados do Brasil com vistas ao futuro julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 38. Primeiramente o texto analisa as causas históricas e constitucionais que envolvem a composição do parlamento brasileiro. Neste momento compara-se a estrutura institucional adotada no Brasil com a de outros países. Há ainda a demonstração, através de dados atualizados, de como a inércia legislativa interfere na representação popular. Após, é feita uma investigação dos julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre o tema. Como forma de pesquisa, adotou-se a técnica de análise documental, incluindo normas legais, jurisprudência, dados demográficos, anais legislativos e a bibliografia pertinente. Ao fim da investigação, conclui-se que i) a norma sobre o patamar mínimo de deputados federais por unidade federativa surgiu a partir de premissa legítima, ii) tanto o aumento do mínimo como a posterior criação do máximo não foram razoáveis, iii) a representação do estado de São Paulo sofre de gravíssima distorção, superando as verificadas em outros países, iv) a Suprema Corte acertou nas decisões analisadas, v) a reiterada omissão legislativa em atualizar as bancadas conforme os dados demográficos mais recentes é injustificável, devendo ser corrigida pelo STF diante dos resultados que provoca na democracia brasileira.

Palavras-chave: Representação política. Democracia. Câmara dos Deputados do Brasil. Desproporcionalidade. ADO 38. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This monograph aims to analyze the disproportionality of the delegations of the federative units in the Chamber of Deputies of Brazil with a view to the future judgment of the Direct Action of Unconstitutionality by Omission No. 38. First, the text analyzes the historical and constitutional causes that involve the composition of the Brazilian parliament. In this moment the institutional structure adopted in Brazil is compared with that of other countries. It is revealed through updated data the impact of the legislative omission on popular representation. Afterwards, an investigation of the rulings of the Supreme Federal Court (STF) and the Superior Electoral Court (TSE) on the subject is carried out. As a research methodology, the technique of document analysis was adopted, including legal norms, jurisprudence, demographic data, legislative proceedings and related bibliography. At the end of the investigation, it is concluded that i) the norm on the minimum number of federal deputies per federative unit emerged from a legitimate premise, ii) both the increase of the minimum and the subsequent creation of the maximum were unreasonable, iii) the representation of the state of São Paulo suffers from a very serious distortion, surpassing those verified in other countries, iv) the Supreme Court acted correctly in the analyzed decisions, v) the legislative omission to update the delegations according to the most recent demographic data is unjustifiable, and should be corrected by the Supreme Court due to the results it provokes in Brazilian democracy.

Keywords: Political representation. Democracy. Chamber of Deputies of Brazil. Disproportionality. ADO 38. Supreme Federal Court.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Quantidade de deputados federais por estado e pelo DF	18
FIGURA 2 – Perda/ganho de deputados federais por estado diante dos patamares mínimo e máximo	34

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Normas sobre a composição da Câmara dos Deputados.....	35
QUADRO 2 – Comparativo das bancadas das regiões mais populosas de dez países na câmara baixa.....	45
QUADRO 3 – Efeitos da Resolução nº 23.389/2013.....	53
QUADRO 4 – Atualização das bancadas na Câmara dos Deputados	71

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS	13
2.1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	13
2.2 SISTEMA BICAMERAL	18
2.3 ESTABELECIMENTO DO MÍNIMO E DO MÁXIMO.....	23
2.4 REVISÃO PERIÓDICA DAS BANCADAS	37
3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL	42
3.1 ADI 815	42
3.1.1 Princípios da igualdade e da razoabilidade	42
3.1.2 Cláusulas constitucionais inconstitucionais	48
3.2 RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013 DO TSE	52
3.2.1 Competência exclusiva do Congresso Nacional.....	55
3.2.2 Irredutibilidade da representação das bancadas	61
3.3 ADO 38.....	64
3.3.1 Omissão legislativa.....	64
3.3.2 Quadro atual.....	70
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

A última década registrou uma piora na crise da representação política brasileira, com notável início a partir das Jornadas de Junho de 2013, mas prosseguindo no ano de 2015 com as crises econômica, política e social, assim como com as investigações da Operação Lava Jato. O Congresso Nacional esteve no centro do debate público, seja pela quantidade de membros denunciados ou presos, seja pela forma como lidou com os acontecimentos. Ainda hoje o legislativo é uma das instituições menos populares da República.

O descontentamento popular renovou as demandas por uma reforma política, com o objetivo de aperfeiçoar o sistema eleitoral. Neste esforço, vários modelos foram debatidos, desde o sistema majoritário para as eleições legislativas ao semipresidencialismo. Foram eventualmente promulgadas alterações na legislação eleitoral, entre as quais a proibição das coligações nas eleições proporcionais, a limitação ao financiamento privado nas campanhas e uma cláusula de barreira, para reduzir a quantidade de partidos.

No entanto, uma pauta fundamental não avançou: a desproporcionalidade das bancadas das unidades federativas na Câmara dos Deputados se comparadas aos seus contingentes populacionais. Trata-se de um fenômeno resultante da criação de patamares mínimo e máximo e da recusa em atualizá-las conforme os dados demográficos mais recentes.

A Câmara dos Deputados do Brasil é a câmara baixa do Congresso Nacional. Formada por 513 deputados federais, sua função elementar é representar o povo, o que lhe acompanha desde sua criação, durante o Império. A proclamação da República e posterior estabelecimento do Senado Federal ressaltaram sua natureza popular. Não obstante, suas bancadas refletem o Brasil da década de 1990 e não de 2021 ou mesmo do último censo, de 2010.

Os deputados federais são eleitos pelo sistema proporcional que, paradoxalmente, visa corrigir as distorções do sistema majoritário, possibilitando que as ideologias sejam representadas de acordo com sua força eleitoral.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 preservou, em sua essência, as regras que já disciplinavam a distribuição das cadeiras entre os entes federativos. Assim, há um mínimo de oito deputados federais e um máximo de setenta, além de quatro por território. Não importa se um estado ou o Distrito Federal tenha cem mil ou cem milhões de habitantes: em nenhuma hipótese terá menos de oito deputados federais ou mais de setenta.

Após a promulgação da Constituição, a Lei Complementar nº 78/1993 regulou parcialmente as atualizações periódicas das bancadas. Até 2013, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não havia modificado a realidade pré-constitucional. Quando isso ocorreu, através da Resolução nº 23.389/2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou-a inconstitucional.

Diante deste cenário, torna-se necessário delimitar o objeto de estudo desta monografia. Assim, esta pesquisa se propõe a analisar as causas históricas e constitucionais da desproporcionalidade das bancadas da Câmara dos Deputados e decisões pertinentes do STF e do TSE sobre o tema. Como objetivos específicos, pretende-se: i) avaliar como as constituições brasileiras abordaram a questão; ii) aferir os critérios utilizados para a determinação do piso e do teto; iii) verificar o modelo de representação adotado em outros países; iv) examinar a interferência das bancadas da Câmara dos Deputados nos legislativos locais; e v) analisar a jurisprudência com vistas ao futuro julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 38.

O trabalho baseou-se na análise de autores que escreveram sobre o tópico, sobretudo de Direito Constitucional, mas ainda de Direito Processual, de Direito Eleitoral e da Ciência Política. Para seu desenvolvimento empregou-se a técnica de pesquisa de análise documental, incluindo de normas legais, jurisprudência, dados demográficos e anais das Assembleias Constituintes de 1891 e de 1987-1988, tanto das comissões como do pleno, além de pesquisa bibliográfica.

A pesquisa foi dividida em dois capítulos principais, que por sua vez foram organizados em treze subcapítulos.

No segundo capítulo, o trabalho tratará de aspectos da representação política, do sistema bicameral adotado no Brasil e as comparações com outras federações. Primeiramente, será realizado um estudo acerca da criação do parlamento e então uma análise das funções desempenhadas pelas câmaras baixa e alta em uma república federativa. Após, serão expostos os debates ocorridos entre os constituintes republicanos que moldaram as normas atuais. Considerando que a doutrina se limita a expor as regras, sem, contudo, ressaltar ou aprofundar-se em seu contexto, há uma ênfase neste ponto.

No terceiro capítulo, será realizada uma exposição de três decisões do TSE e do STF. A primeira é a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815, que buscava a extinção tanto do mínimo quanto do máximo. Neste momento, serão expostos os princípios da igualdade e da razoabilidade, defrontando-os com o modo como outros países tratam da representação política no parlamento nacional de sua região mais populosa. Ainda, apresentam-se os argumentos utilizados para a defesa e a não-recepção da Teoria das Cláusulas Constitucionais Inconstitucionais. A seção seguinte aborda a publicação da Resolução nº 23.389/2013 e de seu julgamento, pelo STF, nas ADIs nº 4947, nº 4963, nº 4965, nº 5020 e nº 5028, propostas pelos estados que tiveram suas bancadas reduzidas. Por último, é examinada a ADO nº 38, sob a ótica da caracterização da omissão legislativa e da verificação quanto a situação atual, buscando identificar estados prejudicados e beneficiados.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS

A Câmara dos Deputados do Brasil é uma instituição prestes a completar seu bicentenário. Neste período, sua composição e o desenho institucional do país se alteraram. Deste modo, esta seção buscará apresentar a contextualização do tema, procurando demonstrar o desenvolvimento da representação parlamentar, analisando os sistemas representativos e focando nas regras que definem as bancadas das unidades da federação.

2.1 Representação política

A representação política diz respeito à relação do povo com o poder. Trata-se de um conceito central da história política moderna,¹ estando presente, necessariamente, em um regime democrático. Não há democracia sem participação dos cidadãos, em menor ou maior grau.

Durante a Antiguidade, os atenienses mantinham um modelo de democracia direta, em que pequena parcela da população fazia parte da tomada das principais decisões. Ocorre que o surgimento de sociedades complexas inviabilizou boa parte dos métodos de democracia direta, forçando a adoção da representação política, que se manifesta em um órgão colegiado.

A este órgão deu-se o nome de Poder Legislativo, que se originou durante a Idade Média quando, na Inglaterra, representantes da nobreza, do clero e do povo se uniram para limitar a autoridade do monarca.² Apesar da democratização do Poder Executivo, o Poder Legislativo ainda nos tempos atuais preserva a característica precípua de ser o órgão representativo, por excelência, da soberania popular.

No sistema representativo, os funcionários eleitos possuem autonomia para traçar as regras que vinculam obrigatoriamente os poderes estatais e o povo. Em

¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 1349.

² BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ivis Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995, v. 4, p. 18.

virtude disso, o Legislativo foi intitulado de “o príncipe dos poderes” por Labori³ e, no *O Federalista*, James Madison ressaltou que “num governo republicano, a autoridade legislativa predomina necessariamente.”⁴

Atualmente, a existência de legislativos nacionais é generalizada entre os países. Mesmo ditaduras e regimes híbridos possuem órgãos cuja composição é estabelecida por meio de eleições – livres ou não. Assim, os poderes legislativos variam amplamente, desde parlamentos fortes, como é o caso do britânico, a de fachadas, como o da Coreia do Norte.

Porém, antes disso, uma democracia pressupõe a existência de regras que disciplinem a maneira de eleger os representantes, sua quantidade, sua distribuição, os participantes do processo eleitoral, dentre outras matérias. Ao oferecer uma “definição mínima de democracia”, Bobbio apontou:

[...] o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão seja tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos.⁵

Na Constituição Federal de 1988, há a garantia do exercício da soberania popular pelo sufrágio universal, direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14).⁶ No entanto, a mesma Constituição condiciona este direito aos “termos da lei”,

³ LEAL, Aurelino. **Theoria e prática da Constituição federal brasileira**. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1925, p. 213.

⁴ MADISON, James. Federalist Papers No. 51. **New York Packet**, Nova Iorque, 8 fev. 1788.

⁵ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 17.

⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

permitindo que esta eventualmente relativize determinados princípios, como a igualdade de voto (*one man, one vote*).⁷

A ideia de representação política está presente no Brasil desde seu período colonial. As primeiras manifestações ocorreram nas eleições para os Conselhos Municipais das vilas e cidades. O direito ao voto era relativamente amplo para a época e as normas eram as mesmas que existiam em Portugal.⁸

Conforme Manoel Rodrigues Ferreira, a inexistência de um parlamento nacional não inviabilizou a representação política da sociedade às mais altas autoridades, como o rei de Portugal. Este vínculo era normalmente desempenhado pelas autoridades eleitas localmente, ainda que fosse necessário representar contra funcionários designados pelo próprio monarca.⁹

A experiência brasileira com o aperfeiçoamento da representação política através de um parlamento nacional iniciou-se antes mesmo de sua independência quando, em 1821, foram eleitos 97 deputados, a partir de todas as províncias, para as Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa.¹⁰ Ainda que somente 51 deputados assumiram de fato suas funções,¹¹ foi a primeira vez que uma eleição geral foi realizada no país.

Em 1822, foram convocadas as eleições gerais para a escolha dos membros da Assembleia Constituinte. O legislativo reuniu-se pela primeira vez após a independência do país, em abril de 1823. No entanto, teve curta duração, sendo

⁷ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p. 298. *E-book*.

⁸ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Senado Federal do Brasil, 2001, p. 37-39. *E-book*.

⁹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Senado Federal do Brasil, 2001, p. 52-53. *E-book*.

¹⁰ BRASIL. **Decreto de 7 de março de 1821**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/Historicos/DIM/DIM-7-3-1821.htm. Acesso em: 25 jul. 2021.

¹¹ **A HISTÓRIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia>. Acesso em: 25 jul. 2021.

dissolvido em novembro do mesmo ano por D. Pedro I no contexto das disputas ocorridas em torno da elaboração da carta magna.¹²

A Constituição de 1824 é o marco de criação da Câmara dos Deputados, tal como compreendida na atualidade. A instituição desde este momento era eletiva e temporária, incumbida de ser o principal e mais robusto elemento do sistema representativo. Segundo Pimenta Bueno:

Os deputados são os mandatários, os representantes os mais imediatos e ligados com a nação, com os povos. Tem a missão sagrada de expressar as ideias e desejos destes, de defender suas liberdades, poupar os seus sacrifícios, servir de barreira a mais forte contra abusos e invasões do poder, em suma, de substituir na Assembleia Geral a presença dessas frações sociais e da nação inteira.¹³

Os poderes da Câmara dos Deputados durante o Império eram expressivos. Dentre eles, possuía iniciativa privativa sobre impostos, recrutamento e a escolha de nova dinastia em caso da extinção da imperante.¹⁴ Também era sua atribuição promover acusações contra ministros, conselheiros e altos funcionários do Poder Executivo.¹⁵

Contudo, a propensão da Câmara dos Deputados como a fiel representante do povo chocava-se com a forma de eleição de seus membros, que era indireta. Inicialmente, existiam quatro níveis: 1º) o povo, inclusive analfabetos, selecionavam os compromissários, que 2º) escolhiam os eleitores de paróquia, responsáveis pela 3º) determinação dos eleitores de comarca que, por fim, 4º) elegiam os deputados.¹⁶ A partir de 1822, o formato foi simplificado: o povo escolhia eleitores, os quais, por sua vez, elegiam os deputados.¹⁷

¹² **A HISTÓRIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: IMPÉRIO DO BRASIL.** Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/oimperio.html>. Acesso em: 25 jul. 2021.

¹³ BUENO, Pimenta. **Direito público brasileiro e analyse da Constituição do Imperio.** Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 51.

¹⁴ *Ibidem*, p. 109.

¹⁵ *Ibidem*, p. 113.

¹⁶ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro.** Brasília: Senado Federal do Brasil, 2001, p. 80-81. *E-book*.

¹⁷ *Ibidem*, p. 121.

O sistema de eleições indiretas persistiu até 1881, com a sanção da Lei Saraiva, que transformou em diretas as eleições legislativas em nível nacional.¹⁸ No regime republicano, os privilégios eleitorais do Império, que exigiam que o eleitor tivesse determinada renda, entre outros requisitos, foram substituídos pelo sufrágio universal, ainda que limitado a quem estivesse no gozo dos seus direitos civis e políticos e que soubesse ler e escrever.¹⁹

No pós-ditadura, a partir de 1985, a reafirmação democrática influenciou significativamente na participação política do eleitorado. Nas últimas eleições gerais, em 2018, foram computados 98,3 milhões de votos válidos para a Câmara dos Deputados, o que correspondeu a 67% do total de eleitores.²⁰

A Câmara dos Deputados é formada por “representantes do povo” (art. 45 da Constituição). Sua atuação ocorre em duas frentes: como parte do Congresso Nacional, depende do Senado para a concretização de parte de suas funções, como na elaboração de leis e emendas à Constituição; por outro, exerce atribuições privativas (art. 51), como a autorização do processo de impedimento do presidente, do vice-presidente e de ministros de estados.²¹

O formato das eleições legislativas no Brasil, em todos os níveis, é o sistema proporcional. Através deste busca-se exaltar a própria noção de representação política, já que em tese tal modelo propicia uma proporcionalidade mais adequada entre os votos recebidos e as cadeiras atribuídas aos partidos e às ideologias políticas, corrigindo uma imperfeição do sistema majoritário.²²

A distribuição dos assentos da Câmara dos Deputados é realizada a partir de distritos eleitorais que, no caso brasileiro, são os estados e o Distrito Federal, além dos territórios, caso existam. O mapa a seguir demonstra a divisão atual de deputados federais:

¹⁸ *Ibidem*, p. 195.

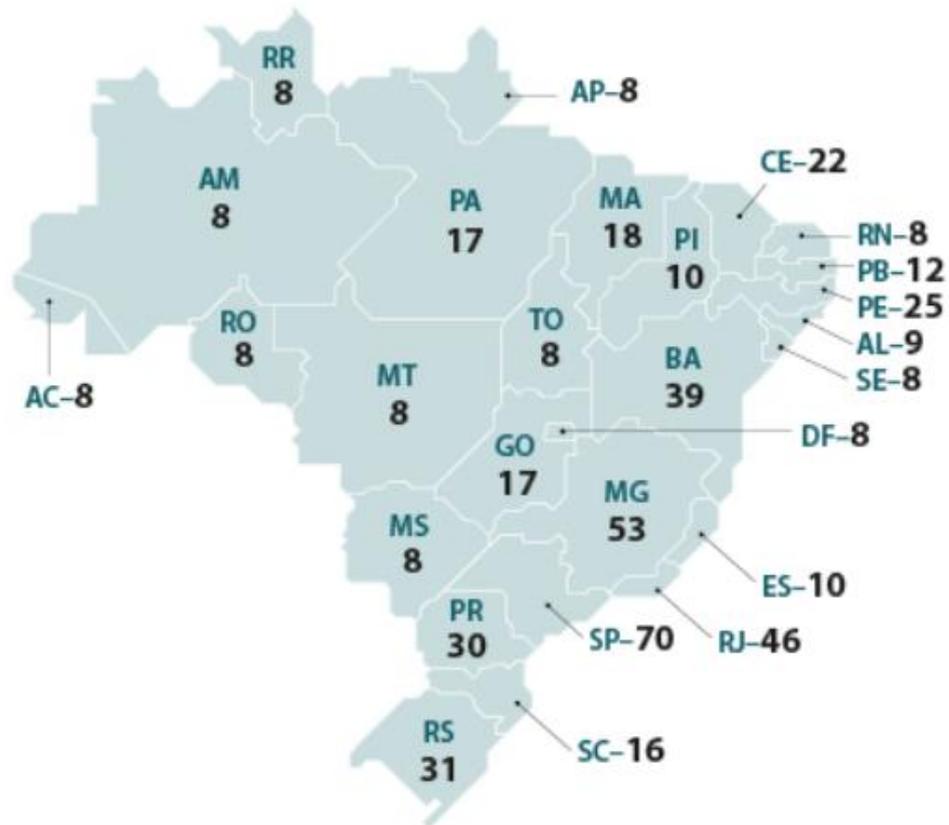
¹⁹ *Ibidem*, p. 289.

²⁰ **ELECTION Resources on the Internet: Federal Elections in Brazil**. Election Resources, [S.l.]. Disponível em: <http://electionresources.org/br/deputies.php?election=2018>. Acesso em: 27 jul. 2021.

²¹ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ivís Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995, v. 4, p. 19.

²² MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p. 298.

FIGURA 1 – Quantidade de deputados federais por estado e pelo DF



Fonte: Agência Câmara

2.2 Sistema bicameral

Com exceção das primeiras assembleias constituintes do período imperial, o poder legislativo brasileiro a nível nacional sempre foi bicameral.²³ O bicameralismo foi implementado até mesmo no âmbito local durante a Primeira República, quando oito estados tiveram duas casas legislativas.²⁴

²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 150. *E-book*.

²⁴ CABRAL, Gustavo César Machado. O bicameralismo legislativo estadual na Constituição de 1891 e o caso do Estado do Ceará. **Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza, ISSN 1518-4862, ano 13, n. 1925, 8 out. 2008. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/53677/1/2008_art_gmccabral_bicameralismo.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

Considerando apenas as instituições políticas da atualidade, pode-se dizer que o bicameralismo surgiu na Inglaterra, de forma gradual,²⁵ até se firmar claramente no século XVI com a divisão do Parlamento inglês em duas câmaras.²⁶ A Câmara dos Lordes (câmara alta) representava a aristocracia, e a Câmara dos Comuns (câmara baixa) os interesses da burguesia.²⁷

Os Estados Unidos foram responsáveis pela criação tanto do bicameralismo moderno quanto de sua justificativa mais famosa: a função de uma segunda câmara como representante igualitária dos estados.²⁸ Durante a campanha pela ratificação da Constituição, James Madison redigiu dois artigos para tratar do Senado, justificando-o do seguinte modo:

A igualdade de representação do Senado é outro ponto que, sendo evidentemente o fruto de uma conciliação das pretensões opostas dos estados grandes ou pequenos, não demanda muita discussão. Se é mesmo verdade que, entre um povo plenamente incorporado numa única nação, todo distrito deveria ter uma participação proporcional no governo, e que entre estados independentes e soberanos, unidos por uma simples liga, as partes, por desiguais que sejam em tamanho, devem ter igual participação nos conselhos comuns, não parece insensato que, numa república compósita, que partilha tanto do caráter nacional como do federal, o governo deve ser fundado numa mescla dos princípios de representação proporcional e igual.²⁹

O argumento supra foi utilizado principalmente nos estados federados.³⁰ Em 1986, o bicameralismo estava presente em 94% dos parlamentos nacionais de estados federados, mas em apenas 18% dos estados unitários.³¹ Em 2005, 59% dos poderes legislativos nacionais em todo o mundo eram unicamerais e 41%

²⁵ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ivis Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995, v. 4, p. 14-15..

²⁶ RUSSELL, Meg. Attempts to change the British House of Lords into a second chamber of the nations and regions: explaining a history of failed reforms. **Centro Studi Sul Federalismo**, Turim, ISSN: 2036-5438, v. 10, 2018. Disponível em: http://www.on-federalism.eu/attachments/304_download.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

²⁷ BASTONI, Jordam M.. **The Upper House Question: South Australian Bicameralism in Comparative Perspective**. 2019. 217 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universidade de Adelaide, Adelaide, p. 25.

²⁸ *Ibidem*, p. 28.

²⁹ MADISON, James. Federalist Papers No. 62. **New York Packet**, Nova Iorque, 27 fev 1788.

³⁰ BULMER, Elliot. Bicameralism. **International Institute for Democracy and Electoral Assistance**, Strömsborg, 2017, p. 10. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

³¹ ONE Chamber or Two?. **National Democratic Institute**, Washington, D.C., [s.d]. Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/029_ww_onechamber_0.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

bicamerais.³² Quanto ao unicameralismo, a principal alegação a seu favor é o de que possibilita uma maior celeridade do processo legislativo.³³

No entanto, a representação paritária não é um dos princípios originários ou determinantes do bicameralismo.³⁴ Seus defensores destacam ainda a crença de que uma segunda câmara, mais conservadora, desempenharia papel fundamental ao contrabalancear as decisões da câmara baixa, vista como mais impulsiva, gerando um aperfeiçoamento do processo legislativo.³⁵

No Brasil, o Senado Imperial tinha traços britânicos. O escritor Pimenta Bueno afirmou que sua missão era preservar os interesses gerais e atuar como uma instituição conservadora.³⁶ Era formado por membros vitalícios,³⁷ com idade mínima de quarenta anos, designados pelo imperador a partir de lista tríplice enviada pelas Assembleias Legislativas das províncias.³⁸

O Senado Imperial não tinha como propósito representar os interesses das localidades.³⁹ A quantidade de senadores por província estava vinculada com a de deputados: para cada dois deputados, havia um senador. Caso a província tivesse direito a apenas um deputado, poderia ter um senador. Assim, quanto mais populosa fosse, mais deputados e senadores teria.⁴⁰

³² **PARLIAMENTS at a glance: Structure** Parline, [S.l.; s.d.]. Disponível em: <http://archive.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>. Acesso em: 28 jul. 2021.

³³ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ivis Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995, v. 4, p. 7.

³⁴ LEAL, Aurelino. **Theoria e prática da Constituição federal brasileira**. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1925, p. 456.

³⁵ BASTOS; MARTINS, *Op. cit.*, p. 6.

³⁶ BUENO, Pimenta. **Direito público brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 135.

³⁷ *Ibidem*, p. 56, considerava que a vitaliciedade era uma de “vossas melhores garantias; se não fosse essa diferença das duas câmaras, se fossem em tudo homogêneas, seria inútil a sua divisão; sujeitas às mesmas condições, dariam os mesmos resultados.”

³⁸ IZUMI, Maurício; NEIVA, Pedro. **Os homens do imperador**. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política: Montevideo, 2017.

³⁹ BUENO, Pimenta. **Direito público brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 58.

⁴⁰ Art. 41. BRASIL. **Constituição política do Imperio do Brazil**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 29 jul. 2021.

Na 19ª Legislatura do Império, em 1885, a Assembleia Geral tinha 125 deputados⁴¹ e 59 senadores.⁴² Das vinte províncias, nove tinham apenas um senador. A Província de Minas Gerais, onde 19,8% da população livre vivia,⁴³ tinha dez senadores (17% do total). Um certo equilíbrio entre o total da população livre e o total de senadores ocorria com as demais províncias.⁴⁴

Na mudança de regime para a República, os parlamentares constituintes de 1891 foram quase unânimes na defesa do sistema bicameral. As emendas que visavam um parlamento unicameral foram facilmente rejeitadas; uma delas, de autoria do gaúcho Júlio de Castilhos.⁴⁵

Garantida a permanência do bicameralismo, o Senado foi profundamente reformado. Como mudança mais significativa, deixou de ser vitalício e passou a ser eletivo, com mandatos temporários. O Governo Provisório propôs que as eleições fossem indiretas, através das legislaturas locais, como nos Estados Unidos,⁴⁶ mas prevaleceu a tese de eleições diretas.⁴⁷

As províncias foram transformadas em estados,⁴⁸ que eram representados de forma paritária no Senado. Tratava-se de um princípio caro ao primeiro constituinte republicano, que não apenas determinou que cada estado e o Distrito Federal teria três senadores, como também, no art. 90, §4º, proibiu qualquer proposta legislativa

⁴¹ **A HISTÓRIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: IMPÉRIO DO BRASIL.** Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/oimperio.html>. Acesso em: 25 jul. 2021.

⁴² **SENADORES da 19ª Legislatura (1885 - 1885).** Senado Federal do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-antiores/-/a/19/por-uf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

⁴³ Conforme dados do Censo Demográfico de 1872. **Recenseamento do Brasil em 1872.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 1872. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25477_v1_br.pdf. Acesso em: 29 jul. 2021.

⁴⁴ De acordo com o Censo Demográfico de 1872, bem como da composição do Senado. **SENADORES da 20ª Legislatura (1885 - 1885).** Senado Federal do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-antiores/-/a/20/por-uf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

⁴⁵ LEAL, Aurelino. **Theoria e prática da Constituição federal brasileira.** Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1925, p. 225.

⁴⁶ A Décima Sétima Emenda à Constituição dos Estados Unidos (1913) transformou em diretas as eleições para o Senado.

⁴⁷ LEAL, Aurelino. **Theoria e prática da Constituição federal brasileira.** Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1925, p. 455.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 21.

que buscasse abolir a igualdade de representação. Além desta, apenas a forma republicano-federativa de governo era inalterável.⁴⁹

Na Constituição de 1934, o número de senadores foi reduzido a dois por unidade da federação, com mandato de oito anos. Todavia, a mudança mais significativa ocorreu no âmbito de suas competências, sendo-lhe incumbido de “colaborar” com o processo legislativo, coordenar os poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa e velar pela Constituição (art. 88).⁵⁰

No Estado Novo, iniciado em 1937, o Senado foi esvaziado, mudando até mesmo de nome, para Conselho Federal. Este seria⁵¹ formado por um representante de cada estado e outros dez designados pelo presidente da República. Com mandato de seis anos, o titular era nomeado pela Assembleia Legislativa estadual, com a anuência do governador (art. 50).⁵²

Nas cartas constitucionais seguintes de 1946 e 1967, a câmara alta retornou para sua face anterior a 1937, restaurando também seu título. Na ditadura militar, estabeleceu-se a figura do senador biônico, no âmbito das medidas promulgadas pelo regime para salvaguardar sua sustentação política.

Na atual Constituição Federal, o Senado Federal é formado por três senadores por estado e o Distrito Federal, eleitos pelo sistema majoritário para mandatos de oito anos (art. 46, §1º).

O formato da eleição dos senadores foi contestado por diferentes autores, que defendem a necessidade de a câmara alta refletir a vontade dos estados. Assim, a interferência do executivo estadual na nomeação de seus membros deveria ser direta,

⁴⁹ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

⁵⁰ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

⁵¹ Como o Parlamento permaneceu fechado até 1946, o Conselho Federal nunca existiu *de facto*.

⁵² BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

tal como ocorre no Conselho Federal (*Bundesrat*) alemão.⁵³ O federalismo, nesta hipótese, seria fortalecido.⁵⁴

Nessa perspectiva, destaca Celso Ribeiro Bastos:

No nosso sistema, o senador finda por ser eleito da mesma forma e com as mesmas vinculações políticas e a sua inserção político partidária da mesma forma com que os deputados o são. Daí porque hoje a condição de representantes dos Estados é sobretudo uma afirmação jurídico-constitucional que nem sempre corresponde à realidade da atuação dos senadores.⁵⁵

Quanto às suas atribuições, o constituinte de 1988 conferiu ao Senado Federal a mesma relevância e força dada à Câmara dos Deputados nas funções legiferantes (art. 44), além de competências privativas (art. 52).⁵⁶

2.3 Estabelecimento do mínimo e do máximo

Nas primeiras eleições legislativas realizadas no Brasil colonial, as bancadas das províncias não eram limitadas por um patamar máximo, mas existia um patamar mínimo, de um deputado. Para a Assembleia Geral Constituinte, a Decisão nº 57 de junho de 1822 estabeleceu a quantidade total de cem deputados, distribuídos proporcionalmente conforme as populações. Assim, as maiores bancadas eram as de Minas Gerais (vinte), Bahia (treze) e Pernambuco (treze). Cinco províncias elegeram apenas um parlamentar.⁵⁷

A Constituição de 1824 não fixou os critérios para a distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados, embora o fez em relação ao Senado. Durante todo o período imperial, leis, decretos ou resoluções determinavam periodicamente tal

⁵³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 153. *E-book*.

⁵⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 1107-1108.

⁵⁵ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ivis Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995, v. 4, p. 31.

⁵⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

⁵⁷ BRASIL. **Decisão nº 57, de 19 de junho de 1822**. Disponível em: <http://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Decis%C3%A3o-n%C2%BA-57-de-19-de-junho-de-1822.compressed.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

divisão.⁵⁸ Conforme mais habitantes a província ganhava, mais deputados gerais as novas regras previam.⁵⁹ Por esta razão, a composição da câmara baixa variou de 102 parlamentares em 1824 para 125 em 1890.⁶⁰

Em 1872, o primeiro censo demográfico indicou que as províncias mais populosas⁶¹ eram Minas Gerais (19,84% do total), Bahia (14,41%), Pernambuco (8,94%), Ceará (8,22%) e São Paulo (8,10%). Na 16ª Legislatura, de 1876 a 1877, dos 115 deputados empossados, a bancada mineira correspondia a 18,26% do total, seguida pela baiana e pernambucana com 10,43% (cada), cearense com 7,82% e paulista com 6,08%.⁶² Logo, verifica-se que os cinco estados representavam 59,51% da população livre e 53,02% da Câmara.

Ainda de acordo com os dados demográficos de 1872, as províncias menos populosas eram Mato Grosso (0,63%), Amazonas (0,67%), Espírito Santo (0,69%), Paraná (1,27%) e Santa Catarina (1,72%). Ou seja, 4,98% do contingente populacional nacional. Na Câmara dos Deputados, as bancadas destas províncias correspondiam a 6,96% do total durante a 16ª Legislatura.⁶³

Considerando a divisão de poder na Assembleia Geral, que durante a 16ª Legislatura era formada por 171 membros (115 deputados e 56 senadores), as cinco

⁵⁸ BRASIL. **Decreto de 26 de março de 1824**. Disponível em: <http://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Decreto-de-26-de-mar%C3%A7o-de-1824.compressed.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

⁵⁹ A título de exemplo, o Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, aumentou as bancadas do Rio de Janeiro, Piauí e Sergipe. Veja-se: BRASIL. **Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-842-19-setembro-1855-558297-publicacaooriginal-79444-pl.html>. Acesso em: 5 ago. 2021.

⁶⁰ **A HISTÓRIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: IMPÉRIO DO BRASIL**. Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/oimperio.html>. Acesso em: 25 jul. 2021.

⁶¹ Considerando apenas o total da população livre.

⁶² Minas Gerais tinha 21 deputados, Bahia e Pernambuco doze (cada), Ceará nove e São Paulo sete. Veja-se: FIRMO; João Sereno; NOGUEIRA, Octaciano. **Parlamentares do Império**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1973, p. 27 *et seq.*. *E-book*.

⁶³ Amazonas e Mato Grosso tinham um deputado (cada), enquanto Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina tinham dois (cada).

províncias mais populosas detinham 53,80% dos assentos,⁶⁴ enquanto as cinco menos populosas representavam 7,60% do total.⁶⁵

A relativa proporcionalidade existente durante o Império começou a ser rompida com a Primeira República. Inicialmente, no Projeto de Constituição editado pelo Governo Provisório através do Decreto nº 914-A, de outubro de 1890, não existia um patamar mínimo ou máximo de deputados por estado.⁶⁶

No entanto, no decorrer da Assembleia Constituinte, duas correntes sobre o assunto foram defendidas. A primeira propunha que a representação dos estados na Câmara dos Deputados correspondesse ao tamanho de suas populações, enquanto a outra argumentava pela representação paritária.⁶⁷

Na 19ª Sessão da Assembleia Constituinte, em 29 de dezembro de 1890, sete emendas sobre as bancadas estaduais foram debatidas. No âmbito do presente trabalho, importa destacar apenas uma: a que fixava que cada estado deveria ter ao menos quatro deputados.⁶⁸ A proposição foi apresentada por nove constituintes que, salvo o gaúcho Borges de Medeiros, eram provenientes de estados pouco populosos que seriam beneficiados diretamente pela medida.⁶⁹

⁶⁴ Os cinco estados mais populosos tinham a seguinte representação no Senado: Minas Gerais, dez; Bahia, sete; Pernambuco, seis; Ceará, quatro; e São Paulo, quatro. Veja-se: **SENADORES da 16ª Legislatura (1877 - 1878)**. Senado Federal do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-antecedentes/-a/16/por-uf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

⁶⁵ Amazonas, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso tinham um senador (cada).

⁶⁶ Ver art. 27. BRASIL. **Decreto nº 914-A, de 23 de outubro de 1890**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-914-a-23-outubro-1890-517812-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 ago. 2021.

⁶⁷ LEAL, Aurelino. **Theoria e prática da Constituição federal brasileira**. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1925, p. 398-399.

⁶⁸ **ANNAES DO CONGRESSO CONSTITUINTE DA REPUBLICA**, v. 1, 1891. Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924. p. 1025-1027. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1890/1890%20Livro%201.pdf. Acesso em 6 ago. 2021.

⁶⁹ Seus autores eram os parlamentares Manoel Uchôa Rodrigues (deputado por Amazonas), Antonio Borges de Athayde Junior (deputado pelo Espírito Santo), Antonio Francisco de Azeredo (deputado por Mato Grosso), Faria e Albuquerque (deputado por Mato Grosso), Manoel Ignacio Belfort Vieira (senador por Amazonas), Aquilino do Amaral (senador por Mato Grosso), José de Mello Carvalho Muniz Freire (deputado pelo Espírito Santo), Antonio Augusto Borges de Medeiros (deputado pelo Rio Grande do Sul) e Joaquim José Paes da Silva Sarmiento (senador pelo Amazonas).

No breve debate sobre as emendas,⁷⁰ o deputado paraibano Eptácio Pessoa argumentou pela representação igualitária, tendo em vista que:

Senhores, se os estados no governo federal são os mesmos vis-à-vis da União, se todos eles tem uma economia aparte, tem autonomia e independência tanto quanto possível, se todos eles, como estados que são, tem os mesmos direitos e devem gozar das mesmas prerrogativas, não posso conceber como se conceda a quatro ou seis estados, apenas, que por mera causalidade foram ocupar no tempo do império regiões mais povoadas ou mais vastas, ou que por favores do governo hão sido alimentados por uma corrente imigratória mais caudalosa, tenham o direito exclusivo de decidir naquilo que diz igualmente respeito aos interesses de 15 ou 17 outros estados.⁷¹

O discurso de Pessoa não prosseguiu sem interrupções. Na primeira, o deputado paulista Joaquim Lopes Chaves refutou-o:

É que o nobre deputado não faz diferença entre a vida local e a vida nacional. Para a local toda a autonomia. Para a nacional, a proporcionalidade.⁷²

Ao desenvolver sua linha de raciocínio, Pessoa questionou a função do Senado como representante dos estados e demandou uma maior influência dos estados menores nos “negócios federais”. Pessoa então falou de seu próprio estado, o que revela um caráter bairrista em sua posição.⁷³ Em nova interrupção, o mineiro Francisco Luís da Veiga rebateu os efeitos da emenda:

2 ou 3.000 brasileiros podem decidir da sorte de 14.100.000!⁷⁴

Neste contexto, a emenda dos nove constituintes sobre a representação mínima foi posta em votação verbal. O presidente Prudente de Moraes declarou-a rejeitada, mas após verificação dos votos, constatou-se sua aprovação. Os anais da Constituinte não oferecem informações detalhadas sobre o resultado desta votação. Como todas as demais emendas foram rejeitadas (como a de Pessoa) ou declaradas

⁷⁰ LEAL, Aurelino. **Theoria e prática da Constituição federal brasileira**. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1925, p. 398.

⁷¹ **ANNAES DO CONGRESSO CONSTITUINTE DA REPUBLICA**, *op. cit.*, p. 1030.

⁷² *Ibidem*, p. 1030.

⁷³ **ANNAES DO CONGRESSO CONSTITUINTE DA REPUBLICA**, v. 1, 1891. Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924. p. 1031. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1890/1890%20Livro%201.pdf.

Acesso em 6 ago. 2021.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 1033.

prejudicadas,⁷⁵ a Constituição de 1891, apesar de já prever igualdade de representação no Senado, estipulou em seu art. 28, §1º a representação mínima de quatro deputados por estado.⁷⁶

A prática inaugurada no direito brasileiro pela Constituição de 1891 refletiu sobre quase todas as outras cartas constitucionais do país. Apenas uma, a de 1934, não determinou um número mínimo ou máximo de deputados federais por unidade.⁷⁷ A Constituição de 1937 foi a primeira a ditar (art. 48) um máximo, de dez parlamentares por estado, além de um mínimo de três.⁷⁸

A Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, aumentou o piso para cinco deputados e o teto para 35.⁷⁹ Na ditadura militar, houve cinco alterações. O art. 41, §4º da Constituição de 1967 ajustou o mínimo para sete parlamentares por estado e um por território, extinguindo o máximo.⁸⁰ O mínimo foi reduzido para três em 1969, mantendo a extinção do máximo.⁸¹

Em 1977, a ditadura publicou o Pacote de Abril como forma de preservar sua sustentação política com vistas às eleições de 1978. Além da figura do senador biônico, agravou-se a super-representação parlamentar dos estados pouco populosos, mais simpáticos ao regime, em detrimento de São Paulo.⁸² A medida

⁷⁵ *Ibidem*, p. 1039.

⁷⁶ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

⁷⁷ ROCHA, Claudionor. **Representação proporcional na Câmara dos Deputados**. 2008. 124 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, p. 37.

⁷⁸ BRASIL. **Constituição de 1937** (publicação original). Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>. Acesso em: 6 ago. 2021.

⁷⁹ BRASIL. **Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-9-28-fevereiro-1945-365005-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 6 ago. 2021.

⁸⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 6 ago. 2021.

⁸¹ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 6 ago. 2021.

⁸² KINZO, Maria D'Alva Gil. São Paulo e o Brasil: uma desigualdade política. **Revista São Paulo em Perspectiva da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados**, São Paulo, p. 37-41, jan-mar. 1990. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v04n01/v04n01_08.pdf. Acessado em: 6 ago. 2021.

limitou a representação paulista a 55 deputados, enquanto aumentou a dos estados para o mínimo de seis e dos territórios para o mínimo de dois.⁸³

Foram beneficiados quatro estados (Acre, Amazonas, Sergipe e o recém criado Mato Grosso do Sul) e três territórios (Amapá, Roraima e Rondônia). Estas sete unidades da federação elegeram trinta cadeiras no pleito de 1978. A governista Aliança Renovadora Nacional (ARENA) ganhou dezenove delas. Em São Paulo, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) elegeu 37 deputados, ante os dezoito da ARENA.⁸⁴ Na eleição para o Senado, os candidatos⁸⁵ da ARENA alcançaram 82,53% dos votos em São Paulo.

Em junho de 1982, a Emenda Constitucional nº 22 expandiu o mínimo para oito e o máximo para sessenta deputados por estado e para quatro por território.⁸⁶ Novamente, as novas regras, publicadas nos meses anteriores às eleições de novembro, ajudaram a ditadura a atenuar uma expressiva derrota em São Paulo, onde elegeu apenas dezesseis deputados, de sessenta possíveis. No Amapá e em Roraima, todos os parlamentares eleitos eram filiados ao governista Partido Democrático Social (PDS). De um modo geral, das 72 vagas distribuídas em decorrência do patamar mínimo,⁸⁷ o PDS ganhou 45.

Mais tarde, o deputado gaúcho Nelson Jobim classificou as “maquiavélicas inteligências” das regras de 1977 e 1982 como um erro histórico.⁸⁸ Para o deputado paulista Gastone Righi, ampliar o teto seria devolver “aquilo que a violência e a ditadura tomaram de nós.”⁸⁹

⁸³ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc08-77.htm. Acesso em: 7 ago. 2021.

⁸⁴ **QUEM SÃO OS DEPUTADOS**. Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/quem-sao>. Acesso em: 7 ago. 2021.

⁸⁵ Eram candidatos Franco Montoro, eleito senador com 64,39%, e Fernando Henrique Cardoso, que atingiu 18,14%.

⁸⁶ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 22, de 5 de julho de 1982**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-22-29-junho-1982-363993-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 7 ago. 2021.

⁸⁷ Eram beneficiados os estados do Acre, Amazonas, Alagoas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia e Roraima, além dos territórios de Amapá e Roraima.

⁸⁸ **ATAS DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO**, 1988. Brasília. Atas... Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. p. 1863. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em 7 ago. 2021.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 1869.

A Constituição Federal de 1988 acabou por estabelecer os seguintes parâmetros para a composição da Câmara dos Deputados:

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.⁹⁰

Antes de sua aprovação, entretanto, o artigo foi objeto de 408 emendas. No anteprojeto, a manutenção do mínimo de oito parlamentares por estado vigente desde a ditadura já estava presente. Este piso foi o maior valor proposto pelos constituintes.⁹¹ Quatro emendas visavam reduzi-lo para quatro deputados.⁹² Outras buscavam simplesmente extingui-lo. Todas foram rejeitadas ou prejudicadas. Quanto ao teto, o debate focou no quão justa seria a representação de São Paulo, estado mais populoso do país.⁹³

A multiplicidade de proposições impede tratar de todos os debates ocorridos. Assim, este trabalho focará nos argumentos utilizados pelos constituintes de 1988 ao estabelecer o piso e o teto. Uma destas discussões ocorreu na 9ª reunião extraordinária da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, em 22 de maio de 1987, em que o deputado Jorge Hage, da Bahia, defendeu a abolição do mínimo e do máximo, argumentando:

Não creio que haja mais motivo para que, em pleno processo de redemocratização e reconstitucionalização do país mantenhamos dispositivos absolutamente distorcedores da fiel e correta representação de população brasileira no Congresso Nacional e, em particular, na Câmara dos Deputados. O equilíbrio da Federação se há de buscar pela manutenção do

⁹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

⁹¹ Centro de Documentação e Informação. **Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais: art. 45**. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2019, p. 7-12. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/37500>. Acesso em 7 ago. 2021.

⁹² As emendas tinham os seguintes autores: duas de Ibsen Pinheiro (Rio Grande do Sul); Osvaldo Macedo (Paraná); e de Paulo Mincarone (Rio Grande do Sul). Veja-se: Centro de Documentação e Informação. **Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais: art. 45**. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2019, p. 40, 137, 172 e 231. *E-book*.

⁹³ *Ibidem*, p. 80.

Senado, pelo sistema bicameral. Para isso, existe o Senado. Não há sentido saudável na limitação de número máximo e mínimo de Deputados por estado, medida justificada pela ditadura como sendo algo bem-intencionado no sentido de evitar as discrepâncias exageradas de concentração populacional refletidas na representação política dos grandes e dos pequenos estados. Na verdade, o que havia – e o Brasil inteiro sabe disso hoje e sabe há muito tempo – era a intenção de manter o esquema de sustentação política do Governo, buscando-a com uma distorção na representação popular, acentuando o peso relativo dos estados que ainda não se haviam libertado da dependência política, os estados menores, do Norte e Nordeste. De sorte que me parece, sr. presidente, eu que tanto elogiei e elogio o trabalho do relator, Constituinte José Jorge, que essa medida talvez seja o último resquício autoritário nesse relatório e que terá de ser derrubada para que ele reflita 100% aquilo que hoje pela manhã procuramos ressaltar.⁹⁴

Para contraditar Hage, o presidente da Comissão, o carioca Bocayuva Cunha, escolheu Luiz Viana Filho, também da Bahia. Viana Filho referiu que:

Se não estabelecermos limitações como a sugerida, corremos o risco de vermos as bancadas dos Estados menores inteiramente esmagadas. São Paulo teria 100 Deputados; Minas, 110 e nós passaremos para vinte, vinte e cinco, trinta. Essa é a realidade política. A meu ver, já vamos correr o risco, mas esse é inevitável, da eleição direta para presidente. Nessa eleição, os grandes estados levam grande vantagem. Refiro-me aos estados com grandes massas populacionais e não por serem os mais ricos. É um fato sociológico, eleitoral.⁹⁵

O destaque de Hage foi rejeitado, com treze votos contrários e três favoráveis. Além de Hage, somente o mineiro Itamar Franco e o catarinense Nelson Wedekin o acompanharam. Dos votantes contrários, é interessante observar que apenas três (do Acre, de Rondônia e de Sergipe) representavam estados beneficiados pelo patamar mínimo e até mesmo um era proveniente de São Paulo, um estado prejudicado pelo patamar máximo.⁹⁶ Na mesma reunião, a elevação do máximo para noventa deputados por estado foi rejeitada por treze votos a dois.⁹⁷

⁹⁴ **ATAS DA SUBCOMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO**, 1988. Brasília. Atas... Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. p. 194. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3a_Subcomissao_Do_Poder_Legislativo.pdf. Acesso em 10 ago. 2021.

⁹⁵ **ATAS DA SUBCOMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO**, 1988. Brasília. Atas... Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. p. 195. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3a_Subcomissao_Do_Poder_Legislativo.pdf. Acesso em 10 ago. 2021.

⁹⁶ Votaram contra os constituintes Acival Gomes (Sergipe), Alexandre Costa (Maranhão), Álvaro Antônio (Minas Gerais), Bocayuva Cunha (Rio de Janeiro), Farabulini Júnior (São Paulo), Henrique Córdova (Santa Catarina), José Jorge (Pernambuco), Lúcio Alcântara (Ceará), Luiz Viana Filho (Bahia), Manoel Ribeiro (Pará), Rubem Branquinho (Acre), Víctor Faccioni (Rio Grande do Sul) e José Guedes (Rondônia).

⁹⁷ **ATAS DA SUBCOMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO**, 1988. Brasília. Atas... Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. p. 195. Disponível em:

Na Comissão de Sistematização, a proposta que pretendia aumentar o patamar máximo de sessenta para oitenta deputados foi rejeitada por 59 votos contra e 37 a favor.⁹⁸ Na discussão sobre o assunto, o deputado pernambucano Osvaldo Coelho se insurgiu contra a “dominação paulista”, já que:

O estado que seria beneficiário da emenda do nobre constituinte Haroldo Sabóia, o estado que passaria a ter mais vinte deputados é exatamente o que já tem o maior Produto Interno Bruto do país, o responsável por mais da metade da arrecadação, o que tem mais universidades, mais ministérios e 16 milhões de eleitores capazes de decidir uma eleição majoritária, o estado beneficiário desta emenda, que já tem quase 25% do eleitorado brasileiro, passaria – quem sabe? – a ser o detento, o dono do poder, sem precisar passar pelo atual sistema eleitoral de compromissos com outras unidades da Federação.⁹⁹

Também neste colegiado, a emenda do deputado Coelho, limitando o máximo a sessenta deputados, foi aprovada por 47 votos a 43.¹⁰⁰ No mesmo dia, o deputado paulista Roberto Cardoso Alves questionou a própria legitimidade da Assembleia Constituinte, classificando-a de “coxa, capanga, aleijada, manca, defeituosa, porque há oito milhões de eleitores brasileiros [de São Paulo] que não estão aqui representados.”¹⁰¹ De fato, a composição da Assembleia espelhava as distorções já abordadas: os cinco estados mais populosos,¹⁰² com 56,18% da população, tinham 42,88% do poder de voto; os cinco estados menos populosos,¹⁰³ com 3,58% do total nacional, tinham 9,66% de influência.¹⁰⁴

http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3a_Subcomissao_Do_Poder_Legislativo.pdf.

Acesso em 10 ago. 2021.

⁹⁸ **ATAS DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO**, 1988. Brasília. Atas... Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. p. 1865. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em 7 ago. 2021.

⁹⁹ **ATAS DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO**, 1988. Brasília. Atas... Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. p. 1864. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em 7 ago. 2021.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 1871.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 1870.

¹⁰² De acordo com o IBGE, eram São Paulo (25.375.199 habitantes), Minas Gerais (13.651.852), Rio de Janeiro (11.489.797), Bahia (9.597.393) e Rio Grande do Sul (7.942.722). Veja-se: **SINOPSE DO CENSO DEMOGRÁFICO 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=4&uf=00>. Acesso em: 10 ago. 2021.

¹⁰³ Eram os estados do Acre, Rondônia, Sergipe, Mato Grosso e o Distrito Federal.

¹⁰⁴ **PARLAMENTARES CONSTITUINTES**. Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituientes/parlamentaresconstituientes. Acesso em: 10 ago. 2021.

O tema sobre o teto de deputados federais por estado foi votado pelo pleno da Assembleia Constituinte em 16 de março de 1988. Antes da votação, o presidente Ulysses Guimarães admitiu a complexidade do assunto e suspendeu a sessão durante pouco mais de hora para que os parlamentares chegassem a um acordo sobre a matéria.¹⁰⁵

No retorno da sessão, o senador paulista Fernando Henrique Cardoso foi o primeiro a discursar. FHC reconheceu como legítimas as aspirações dos estados do Norte e do Nordeste, de modo que discordou de uma distribuição das cadeiras completamente proporcional, mas instou os demais constituintes a apoiarem a emenda em pauta, que visava aumentar a bancada de São Paulo para setenta deputados. Destacam-se os seguintes trechos de seu discurso:

A discussão se travou um torno do seguinte: todos sabem que há uma demanda - e que não é paulista; é uma demanda em função da democracia - no sentido de que se equilibre a representação do povo na Casa do povo, a Câmara dos Deputados. E todos sabem, também, que o equilíbrio da Federação depende de uma representação igual no Senado da República. No Senado da República não há estado grande ou pequeno, rico ou pobre, há representação dos estados; na Câmara dos Deputados, de acordo com a tradição democrática, a representação é da população, é do povo.

.....
Sabemos todos nós - e não apenas os paulistas - que vivemos num país em que é necessário um grande esforço para reequilíbrio regional. Sabemos tanto que nunca levantamos a questão de uma representação realmente proporcional. Sabemos os srs, constituintes a que número deveria chegar a bancada do estado de São Paulo se houvesse o critério efetivo da representação da população, hoje? 116 parlamentares. E somos apenas 60. Por que nunca pedimos os 116? Porque compreendemos a reivindicação política do Norte e do Nordeste, que é correta, de terem mais força política para poderem, em nome de seus Estados, reivindicar com mais forças igualdade, reforma tributária, melhoria regional, algum tratamento preferencial, até mesmo em subsídios.¹⁰⁶

A posição de FHC foi rapidamente combatida por outros parlamentares paulistas. O deputado Gastone Righi advertiu que não poderia concordar com “a ignominiosa posição de setenta deputados para São Paulo.”¹⁰⁷ O deputado Ricardo

¹⁰⁵ **ATA DA 225ª SESSÃO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**, 1988. Brasília. Atas... Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. p. 38. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/206anc16mar1988.pdf#page=>. Acesso em 10 ago. 2021.

¹⁰⁶ **ATA DA 225ª SESSÃO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**, 1988. Brasília. Atas... Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. p. 39. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/206anc16mar1988.pdf#page=>. Acesso em 10 ago. 2021.

¹⁰⁷ *Ibidem, loc. cit.*

Izar considerou que o aumento de dez deputados para seu estado era tão somente “simbólico”.¹⁰⁸

Novamente coube ao deputado Osvaldo Coelho argumentar contrariamente ao aumento da bancada paulista:

Srs. constituintes, atentai para fatos incontestáveis. A bancada de um estado da Federação, hoje com 60 Deputados, é maior ou igual à representação de oito outros estados brasileiros. Se elevado o número, como na proposta inicial será igual ao de dez estados da Federação.

Sr. presidente, srs. constituintes, que Federação desequilibrada é esta? Que unidade é esta, proclamando o desequilíbrio? Estou aqui em nome do meu estado e no de todos os estados do Brasil que estão na periferia de um único estado.¹⁰⁹

O discurso de Coelho foi repetidamente interrompido pelas manifestações dos demais constituintes.¹¹⁰ O debate, que foi considerado “um dos momentos mais dramáticos da Assembleia Nacional Constituinte”¹¹¹ pelo ministro Sepúlveda Pertence, contou com gritos de “Delenda São Paulo”, uma expressão em latim para “São Paulo deve ser destruído”.¹¹²

A emenda foi aprovada por 308 votos a 166 como uma “solução de compromisso”.¹¹³ Após proclamar o resultado, Ulysses Guimarães considerou que não havia vencedores ou vencidos e que a decisão preservava a unidade do Brasil.¹¹⁴ Ulysses também declarou prejudicada a proposta do deputado paulista Cunha Bueno, que previa a proporcionalidade pura.¹¹⁵

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 40.

¹⁰⁹ **ATA DA 225ª SESSÃO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**, 1988. Brasília. Atas... Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. p. 40. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/206anc16mar1988.pdf#page=>. Acesso em 10 ago. 2021.

¹¹⁰ *Ibidem*, *loc. cit.*

¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

¹¹² DELENDA CARTHAGO. In: DICIONÁRIO da língua portuguesa. Lisboa: Priberiam Informática, 2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/delenda%20carthago>. Acesso em: 11 ago. 2021.

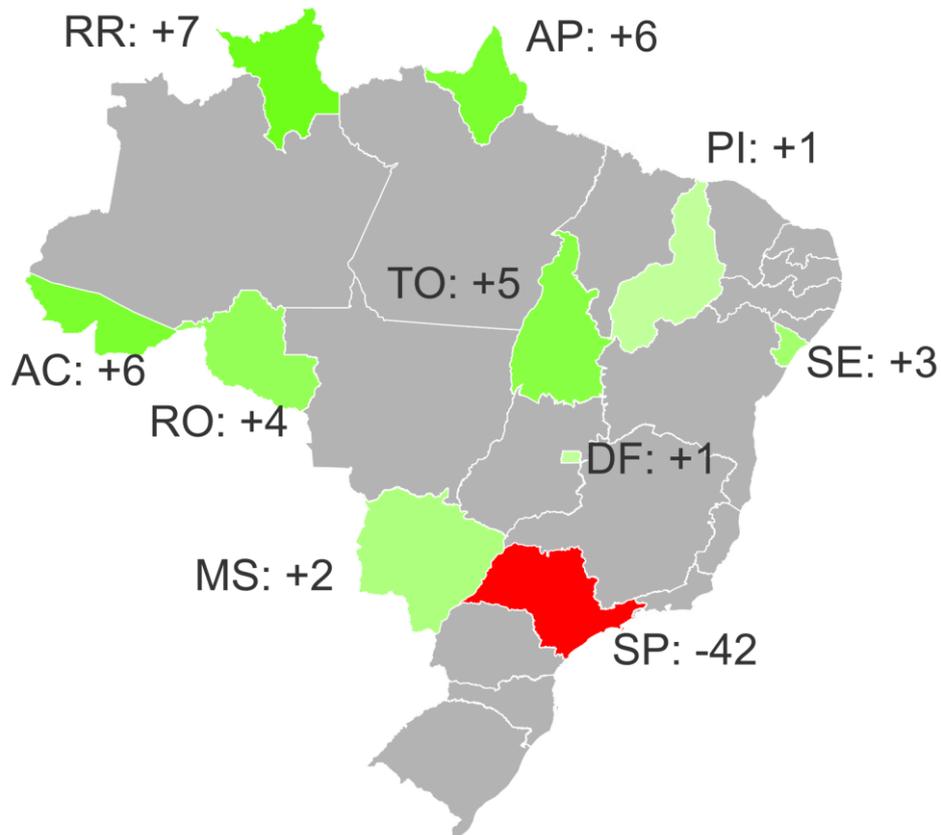
¹¹³ **ATA DA 225ª SESSÃO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**, *op. cit.*, p. 43.

¹¹⁴ **ATA DA 225ª SESSÃO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**, *op. cit.*, p. 46.

¹¹⁵ **ATA DA 225ª SESSÃO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**, *op. cit.*, p. 43.

A decisão dos constituintes de 1988 comprometeu seriamente a proporcionalidade das bancadas em relação às populações locais. O resultado prático atual do art. 45, §1º pode ser verificado no seguinte mapa:

FIGURA 2 – Perda/ganho de deputados federais por estado diante dos patamares mínimo e máximo



Fonte: elaboração própria

Deve-se observar que o mapa supra considera uma proporcionalidade total das bancadas em relação às populações, conforme estimativa populacional divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em julho de 2021,¹¹⁶ e o total de 513 deputados federais. Não houve arredondamentos. Outrossim, as perdas ou ganhos dos estados diante da inexistência de atualização das bancadas conforme os parâmetros constitucionais serão tratados em momento oportuno.

¹¹⁶ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2021**. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas (DPE) e Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS) do IBGE, 2021. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

Já na tabela a seguir, buscou-se indicar a evolução da quantidade de cadeiras da Câmara dos Deputados reservadas aos estados ou territórios com representação mínima.

QUADRO 1 – Normas sobre a composição da Câmara dos Deputados

Norma	Quantidade mínima		Total		Entes beneficiados
	Estados	Territórios	#	%	
CF 1891	4	-	0	0	Nenhum ¹¹⁷
CF 1946	7	1	20	6,55	AC, AP, AM, RO, MT, RR e SE
CF 1967	7	1	25	6,11	AC, AP, AM, RN, RO, RR e SE
EC 8/1977	6	2	30	7,14	AC, AP, AM, MS, RO, RR e SE
EC 22/1982	8	4	72	15,03	AC, AL, AP, AM, MT, MS, RN, RO, RR e SE
CF 1988	8	4	88	17,15	AC, AM, AP, DF, MS, MT, RN, RO, RR, SE e TO ¹¹⁸

Fontes: Rocha (2014)¹¹⁹ e Câmara dos Deputados (2021)¹²⁰

O texto final do art. 45, §1º foi criticado por diferentes doutrinadores. Merecem destaque as palavras de Celso Ribeiro Bastos:

A existência destas balizas impede que vigore o princípio pleno da proporcionalidade, já que, de um lado, os Estados-Membros pouco populosos ficarão super-representados, dado que eles têm um mínimo. E, de outra parte, como também há um máximo estabelecido, não é possível entender-se ao número proporcional exato de parlamentares correspondentes à população de um estado superpopuloso em virtude do limite máximo ser de setenta; isto origina um sufoco, uma compressão do número de deputados que caberá dentro de uma proporcionalidade simples aos estados de maior população. Este fenômeno tem sido fartamente criticado por todos os estudiosos do direito constitucional, uma vez que nega o princípio da representatividade, o princípio da igualdade, máxime levando-se em

¹¹⁷ Durante a República, a Câmara dos Deputados quase triplicou de tamanho, de 115 para 303 membros. Como consequência, nenhum estado tinha representação mínima.

¹¹⁸ Deve-se observar que os dados são divergentes com o mapa pois as bancadas não são atualizadas desde 1993. Portanto, foi considerada a composição atual da Câmara dos Deputados. Veja-se: **NÚMERO DE DEPUTADOS POR ESTADO**. Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília, [s.d]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/numero-de-deputados-por-estado>. Acesso em: 11 ago. 2021.

¹¹⁹ ROCHA, Claudionor. **Representação proporcional na Câmara dos Deputados**. 2008. 124 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, p. 37.

¹²⁰ **NÚMERO DE DEPUTADOS POR ESTADO**. Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília, [s.d]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/numero-de-deputados-por-estado>. Acesso em: 11 ago. 2021.

consideração que se trata de representantes do povo e não representantes dos estados para os quais, até certo ponto, a Teoria da Federação fornece legitimação para uma representação igualitária. No entanto, no que diz respeito à Câmara dos Deputados, evidentemente não há razões teóricas nem de legitimidade que justifiquem essas profundas distorções. Não temos dúvida de que uma das tarefas do constitucionalismo brasileiro é recuperar esta igualdade plena que deverá ocorrer com o tempo em nome da própria soberania popular.¹²¹

Por outro lado, há argumentos favoráveis a um patamar mínimo. Claudionor Rocha citou que a eleição de mais de um deputado possibilitaria uma “ampla defesa” dos direitos políticos, sociais e econômicos dos eleitores de estados pouco populosos. Entretanto, ressaltou que a correção das distorções demandaria necessariamente uma redução deste piso e que o estabelecimento do máximo não seria justificável ou razoável, já que “a proteção das minorias não legitima que se tolha o direito da maioria fazer valer sua condição.”¹²²

Para Arlindo Fernandes de Oliveira, a alternativa mais viável seria aumentar a bancada de São Paulo em trinta deputados, expandindo o tamanho da Câmara dos Deputados para 543 membros. Neste cenário, os paulistas corresponderiam a 18,42% do total, ante os 13,64% atuais, e teriam doze (ao invés de 42) deputados federais a menos ao que proporcionalmente teriam direito.¹²³ A câmara baixa brasileira nunca foi tão numerosa, mas ainda assim seria mais compacta que a de países menos populosos, como a Alemanha (735), Reino Unido (650), Itália (630), Turquia (600), Egito (596) e França (577).

Por fim, é oportuno registrar a forma como outras três Repúblicas Federativas tratam o assunto. Nos Estados Unidos, cada estado elege um representante, não existindo um máximo; para o Senado, a distribuição é paritária.¹²⁴ Na Argentina, conforme o art. 4º da Lei 22.847/1983, há um piso de cinco deputados por província;

¹²¹ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ivis Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995, v. 4, p. 26.

¹²² ROCHA, Claudionor. **Representação proporcional na Câmara dos Deputados**. 2008. 124 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, p. 37-39.

¹²³ OLIVEIRA, Arlindo Fernandes. Sobre a representação dos estados na Câmara dos Deputados. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**, Brasília, fl. 14, 2004, p. 10-12. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-5-sobre-a-representacao-dos-estados-na-camara-dos-deputados>. Acesso em: 12 ago. 2021.

¹²⁴ ESTADOS UNIDOS. **Article I**. Disponível em: <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/article/article-i>. Acesso em: 12 ago. 2021.

no Senado, toda província escolhe três membros.¹²⁵ No México, o mínimo de deputados é de três por estado.¹²⁶ No Senado mexicano, 96 cadeiras são asseguradas de maneira igualitária entre os estados, e 32 aos partidos mais votados a nível nacional.¹²⁷

2.4 Revisão periódica das bancadas

Considerando que a Câmara dos Deputados foi projetada para “representar o povo” e que fluxos populacionais são inevitáveis, a Constituição Federal de 1988 previu (art. 45, §1º) a revisão das bancadas no ano anterior às eleições. A necessidade de que os ajustes ocorram em tal prazo decorre do princípio da anualidade eleitoral, previsto no art. 16 da CF,¹²⁸ que exige que todas as regras do processo eleitoral sejam sancionadas no ano anterior.

A revisão periódica das bancadas na câmara baixa é um procedimento comum mundo afora.¹²⁹ Nos Estados Unidos, ocorre a cada dez anos, sendo disciplinado pelo *Reapportionment Act of 1929*. A lei limita a interferência do governo central em prol dos governos estaduais, responsáveis pela aprovação dos distritos após tomarem conhecimento da quantidade de parlamentares a que terão direito.¹³⁰ Não é incomum que, antes do censo demográfico, os estados se esforcem para atrair novos

¹²⁵ ARGENTINA. **Ley n. 22.847, de 12 de julio de 1983**. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/195989/norma.htm>. Acesso em: 12 ago. 2021.

¹²⁶ **COMPOSICIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA**. Cámara de Diputados de Mexico, México, [s.d]. Disponível em: http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/composicion_politicanp.php. Acesso em: 12 ago. 2021.

¹²⁷ **CÁMARA DE SENADORES - 2012**. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales, México, [s.d]. Disponível em: <http://siceef.ine.mx/camsenadores.html?p%C3%A1gina=1>. Acesso em: 12 ago. 2021.

¹²⁸ “Art. 16. 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.”

¹²⁹ **REAPPORTIONMENT and redistricting in other countries**. Claremont, Califórnia: The Rose Institute of State and Local Government, 1981, fl. 36. Disponível em: <https://s10294.pcdn.co/wp-content/uploads/2014/02/Reapportionment-and-Redistricting-in-Other-Countries-1981.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.

¹³⁰ ESTADOS UNIDOS. **U.S. Code, Title 2, Chapter 1, §2a**. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/2a>. Acesso em: 12 ago. 2021.

moradores, seja para impedir uma eventual perda de representação,¹³¹ como para aumentar sua bancada.¹³²

No Brasil, a Constituição dos Estados Unidos inspirou o constituinte republicano de 1891, que também adotou a revisão decenal das bancadas estaduais e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados.¹³³ Apesar desta expressa previsão legal, apenas em 1920 um novo censo demográfico foi realizado, permanecendo as bancadas intactas neste período.¹³⁴

A Constituição de 1934 assentou que a divisão ocorreria segundo “os últimos cálculos oficiais da população” (art. 23, § 2º),¹³⁵ mas não estabeleceu nenhum prazo para que isso ocorresse. A inexistência de prazo foi reproduzida nas constituições de 1937, 1946 e 1967.

A Constituição de 1988 foi a mais rígida ao estabelecer um prazo quadrienal para a revisão das bancadas. No entanto, o legislador infraconstitucional jamais desempenhou tal função satisfatoriamente. O Brasil realizou censos demográficos em 1990, 2000 e 2010 que, contudo, em nada influíram na representação das unidades federativas na Câmara dos Deputados.

Neste sentido, apesar das mudanças populacionais relatadas em diferentes unidades da federação, a composição atual da Câmara dos Deputados possui, basicamente, feições pré-Constituição de 1988. Poucas alterações ocorreram desde

¹³¹ WILSON, REID. Rhode Island considers cash incentives to win new residents before censos. **The Hill**, Washington, D.C., 30 mar. 2018. Disponível em: <https://thehill.com/homenews/state-watch/381031-rhode-island-considers-cash-incentives-to-win-new-residents-before>. Acesso em: 12 ago. 2021.

¹³² MICHELS, Holy. Will 2020 US Census be Montana's best shot at adding a congressional district?. **Independent Record**, Helena, Montana, 6 mai. 2019. Disponível em: https://helenair.com/news/state-and-regional/govt-and-politics/will-2020-us-census-be-montanas-best-shot-at-adding-a-congressional-district/article_119114a4-329d-570c-bd1f-d41662cbfc75.html. Acesso em: 17 ago. 2021.

¹³³ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

¹³⁴ LEAL, Aurelino. **Theoria e prática da Constituição federal brasileira**. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1925, p. 370.

¹³⁵ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

então: i) Amapá e Roraima foram elevados à categoria de estado; ii) o estado de Tocantins foi criado;¹³⁶ e iii) o estado de São Paulo ganhou dez cadeiras.

Quanto ao ponto iii), resta observar que sua implementação decorreu por meio da Lei Complementar nº 78/1993.¹³⁷ A legislação foi aprovada no rescaldo do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 267, em que o estado de São Paulo demandou o imediato acréscimo de sua bancada para setenta deputados, nos termos já previstos na Constituição. O STF indeferiu o pleito, entendendo que apenas o Congresso Nacional poderia decidir a questão.¹³⁸

A Lei Complementar nº 78/1993 delegou a revisão das bancadas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mantendo a necessidade de atualização quadrienal. Porém, conforme exposto no capítulo 3.2.1 *Competência exclusiva do Congresso Nacional*, esta delegação foi declarada inconstitucional pelo STF.

A Constituição de 1988 não escolheu um método para a confecção dos cálculos, nem mesmo a fonte dos dados. Esta decisão foi tomada pelo legislador infraconstitucional no art. 1º da Lei Complementar nº 78/1993, que obriga a observância dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Não obstante, não há exigência de que os dados para a revisão das delegações sejam originados de um censo demográfico executado pelo IBGE, podendo servir as estimativas populacionais, caso assim o legislador entenda adequado. Esta possibilidade foi hipotetizada por Aureliano Leal que, discorrendo da possibilidade de o governo recusar-se a realizar o censo, considerou plausível o uso de “outros processos admitidos em estatística”.¹³⁹

¹³⁶ ROCHA, Claudionor. **Representação proporcional na Câmara dos Deputados**. 2008. 124 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, p. 15.

¹³⁷ BRASIL. **Lei Complementar n. 78, de 30 de dezembro de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

¹³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 267-8/600-DF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1990. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados e Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Celso de Mello. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346276>. Acesso em: 20 ago. 2021.

¹³⁹ LEAL, Aureliano. **Theoria e prática da Constituição federal brasileira**. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1925, p. 410.

Outro reflexo da inexistência da revisão das bancadas pode ser observado nos legislativos estaduais e do Distrito Federal. Esta anomalia decorre da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 27. 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.¹⁴⁰

Deste modo, para cada vaga na Câmara dos Deputados, há outras três no parlamento local. Entretanto, se superar a marca de 36 deputados estaduais/distritais, usa-se a seguinte equação: $36 + \text{número de deputados federais} - 12$.¹⁴¹

A título de exemplo, se um estado possui oito parlamentares, mas teria direito a dez (como alegado pelo Amazonas), a ausência de atualização de sua bancada no legislativo federal implica na perda de seis deputados estaduais. Outra situação pode ser verificada na comparação entre o Amazonas e a Paraíba, um estado menos populoso: o primeiro possui 24 deputados estaduais e o segundo 36.

A norma prevista pelo art. 27 repetiu a fórmula adotada pela Emenda Constitucional nº 01/1969 (art. 13, §6º).¹⁴² O constituinte de 1988 optou por manter tais limites como norma constitucional para evitar eventuais abusos nos legislativos locais – como um aumento desarrazoado.¹⁴³

Porém, a desproporcionalidade das bancadas na Câmara dos Deputados reflete necessariamente na dos estados. Em São Paulo, há 94 deputados estaduais, ou um para 496 267 habitantes. No segundo estado mais populoso, Minas Gerais, que possui menos da metade da população paulista, há 77 legisladores, um rateio de um

¹⁴⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

¹⁴¹ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p. 210.

¹⁴² BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 6 ago. 2021.

¹⁴³ AGRA, Walber de Moura; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009, p. 593. *E-book*.

para 278 076 pessoas. Na outra ponta da pirâmide demográfica, registra-se que em Roraima há um deputado estadual para cada 27 196 habitantes.¹⁴⁴

¹⁴⁴ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2021**. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas (DPE) e Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS) do IBGE, 2021. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

3.1 ADI 815

A partir deste capítulo será analisada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815, proposta em 1992 por Alceu Collares, governador do Rio Grande do Sul. Através desta ação buscava-se a declaração de inconstitucionalidade dos patamares mínimo e máximo de deputados federais por estados, pelo Distrito Federal e pelos territórios, conforme previsto pelo art. 45, §1º da CF.¹⁴⁵

3.1.1 Princípios da igualdade e da razoabilidade

A ADI nº 815 alegava a violação dos princípios da igualdade e da razoabilidade. O trecho a seguir revela a essência da argumentação utilizada quanto ao mérito:

A inconstitucionalidade se configura e aqui chega-se ao cerne da questão, na desproporção, no absurdo, na irrazoabilidade da desigualação. Não ofende a "igualdade", porque não é irrazoável, exigir-se cem mil votos para a eleição de um deputado em determinada região e cinquenta mil em outra. Como também não a ofende prever-se, por exemplo, "representante" para aquelas unidades federativas cuja densidade demográfica não atinja a média do quociente eleitoral do país. Irrazoável, no entanto, há de ser, sim, e por isso mesmo, manifestamente inconstitucional, atribuir-se a determinada região quatro ou oito deputados federais cujo somatório individual não seja capaz, por exemplo, de eleger, em outra região, um... suplente de vereador! Parece evidente que o "valor de resultado" do sufrágio do eleitor dessa última, que não tem força para indicar quem aprove uma postura municipal, há de ser infinitamente inferior, quase nulo, em relação ao da primeira, com poder para escolher quem decida as mais altas questões nacionais. Daí, pois, pela desproporção e pelo absurdo, a inconstitucionalidade.¹⁴⁶

Relativamente ao princípio da igualdade, este encontra proteção em diferentes artigos da Constituição Federal. De um modo geral, o mais significativo é o art. 5, que ressalta que "todos são iguais perante a lei". O art. 14, por sua vez, assegura o exercício da soberania popular com valor igual para todos, condicionando este exercício aos "termos da lei".

¹⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 815. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1992. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553954>. Acesso em: 25 ago. 2021.

¹⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 815 (petição inicial). Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1992. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553954>. Acesso em: 25 ago. 2021.

Os princípios constitucionais esculpidos na Constituição brasileira apresentam linguagem aberta e textura imprecisa, não permitindo aferir de que forma e em qual grau refletirão no ordenamento jurídico.¹⁴⁷ Assim, há uma forte relação entre os princípios da igualdade e da razoabilidade, conforme destaca Alexandre de Moraes:

A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.¹⁴⁸

Assim, a análise quanto a alegada violação a ambos os princípios exige uma reconstituição histórica, possibilitando verificar a existência ou não de justificativa objetiva e razoável. É lícito concluir que a norma encontrou eco em duas razões principais: i) garantir a representação mínima dos estados pouco populosos; e ii) evitar que um ou poucos estados tivessem hegemonia.

Posteriormente, a regra foi deturpada pela ditadura militar para iii) impedir que os eleitores de São Paulo abalassem sua sustentação política no Congresso Nacional, bem como para iv) atribuir maior quantidade de cadeiras aos estados e aos territórios menos habitados, cujas preferências políticas pró-ditadura já eram conhecidas. Tais dados estão consolidados no capítulo 2.3 *Estabelecimento do mínimo e do máximo* deste trabalho.

Quando a Assembleia Nacional Constituinte se reuniu, sua composição era reflexo direto das normas da ditadura. Portanto, como se viu nos debates do art. 45 da CF, a dificuldade política era significativa. Todas as proposições que buscavam afastar ou relativizar o patamar mínimo foram rejeitadas por ampla margem – naturalmente, com a oposição dos deputados de tais estados.

¹⁴⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 128.

¹⁴⁸ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p. 51. *E-book*.

Também é possível classificar como um argumento v) a necessidade de atenuar os desequilíbrios regionais. No mais, considerando que o julgamento concluiu por sua impossibilidade jurídica – como se verá a seguir – e, portanto, não houve análise de mérito, estamos diante de um exercício hipotético.

Neste sentido, observa-se que o motivo i) é legítimo e razoável. A criação do patamar mínimo pelo primeiro constituinte republicano, de 1891, foi resultado de décadas de representação precária durante o Império. Diversas províncias possuíam apenas dois parlamentares: um deputado e um senador. Não existia composição paritária no Senado para minimizar o problema.

Quanto ao motivo ii), sua origem está na “Constituição Polaca” (art. 48),¹⁴⁹ originada no Estado Novo. Nas cartas seguintes, a existência de tal piso foi motivada pelo temor de que um único estado dominasse a política nacional, mas também sob o argumento de limitar o tamanho da Câmara dos Deputados. Ambos os critérios são, em tese, razoáveis. Porém, não na prática.

Desde 1988, o piso de deputados federais afeta apenas o estado de São Paulo. Os setenta deputados paulistas correspondem a 13,64% do total de parlamentares, mas a população estimada de São Paulo equivale a 21,86% do total nacional.¹⁵⁰

A concentração de habitantes em uma única região não é um fato isolado da realidade brasileira. Portanto, o direito comparado também é uma forma de aferir a razoabilidade de nosso patamar máximo. Assim, a partir da tabela a seguir é possível verificar como outras nações tratam a representação de sua unidade mais populosa na câmara baixa:

¹⁴⁹ BRASIL. **Constituição de 1937** (publicação original). Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>. Acesso em: 6 ago. 2021.

¹⁵⁰ BRASIL: **panorama**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 25 ago. 2021.

QUADRO 2 – Comparativo das bancadas das regiões mais populosas de dez países na câmara baixa

País	Unidade mais populosa	Percentual de habitantes	Percentual de deputados	Diferença
Brasil	São Paulo	21,84	13,64	- 8,22
Alemanha	Renânia	21,56	20,02	- 1,54
Argentina	Buenos Aires	33,37	27,23	- 6,14
Espanha	Andalusia	17,84	17,14	- 0,70
EUA	Califórnia	11,95	11,95	0
Índia	Uttar Pradesh	17,35	14,81	- 2,54
México	México	13,48	12,80	- 0,68
Paquistão	Punjab	52,96	51,83	- 1,13
Peru	Lima	29,65	25,38	- 4,27
Portugal	Lisboa	21,99	20,86	- 1,13

Fonte: elaboração própria, com base nas fontes *World Population Review*¹⁵¹, *City Population*¹⁵², Câmara dos Representantes dos Estados Unidos¹⁵³, Câmara dos Deputados da Argentina¹⁵⁴, Bundestag¹⁵⁵, Assembleia Nacional do Paquistão¹⁵⁶, Duma Federal¹⁵⁷, Câmara dos Deputados do México¹⁵⁸, Congresso de Deputados da Espanha¹⁵⁹, El Peruano¹⁶⁰, Lok Sabha¹⁶¹ e Assembleia da República de Portugal¹⁶²

¹⁵¹ **2021 WORLD population by country.** World Population Review, Walnut, Califórnia, 2021. Disponível em: <https://worldpopulationreview.com/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

¹⁵² **POPULATION statistics.** City Population, Oldenburg, Alemanha, 2021. Disponível em: <https://www.citypopulation.de/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

¹⁵³ **DIRECTORY of representatives.** United States House of Representatives, Washington, D.C., 2021. Disponível em: <https://www.house.gov/representatives>. Acesso em: 26 ago. 2021.

¹⁵⁴ **DIPUTADOS Nacionales.** Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 2021. Disponível em: <https://www.diputados.gov.ar/diputados/listadip.html>. Acesso em: 26 ago. 2021.

¹⁵⁵ **SITZVERTEILUNG des 20. Deutschen Bundestages.** Deutscher Bundestag, Berlin, 2021. Disponível em: <https://www.bundestag.de/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

¹⁵⁶ **MEMBERS.** National Assembly of Pakistan, Carachi, 2021. Disponível em: http://www.na.gov.pk/en/all_members.php. Acesso em: 26 ago. 2021.

¹⁵⁷ **OVERVIEW of the Legislative Process in the Russian Federation.** The State Duma, Moscou, 2021. Disponível em: <http://duma.gov.ru/en/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

¹⁵⁸ **INTEGRANTES de la LXV Legislatura.** Cámara de Diputados, Moscou, 2021. Disponível em: http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/info_diputados.php. Acesso em: 26 ago. 2021.

¹⁵⁹ **DIPUTADAS y diputados.** Congreso de los Diputados, Madrid, 2021. Disponível em: <https://www.congreso.es/busqueda-de-diputados>. Acesso em: 26 ago. 2021.

¹⁶⁰ **PERU. Resolución nº 0304-2020, de 5 de setembro de 2020.** Disponível em: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/establecen-el-numero-de-escaños-del-congreso-de-la-republica-resolucion-n-0304-2020-jne-1883381-1/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

¹⁶¹ **MEMBERS.** Parliament of India – Lok Sabha, Madrid, 2021. Disponível em: <http://loksabhaph.nic.in/Members/AlphabeticalList.aspx>. Acesso em: 26 ago. 2021.

¹⁶² **DEPUTADOS em funções (lista corrida).** Assembleia da República, Lisboa, 2021. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/DeputadoGP/Paginas/Deputadoslista.aspx>. Acesso em: 26 ago. 2021.

A comparação supra demonstra respaldar os argumentos da ADI nº 815 de que as regras vigentes no Brasil ferem o princípio da igualdade diante de sua manifesta irrazoabilidade. É no Brasil onde a maior diferença foi verificada, superando até mesmo dois casos excepcionais: a Argentina e o Peru.

Na Argentina, a Província de Buenos Aires equivale a um terço da população nacional e, naturalmente, existiria um forte domínio daquela província na câmara baixa caso esta proporcionalidade fosse estritamente observada. Ainda assim, a província elege 27,2% do total de parlamentares, o que é praticamente o dobro de São Paulo. Nesta perspectiva, é razoável arguir que um estado possui hegemonia de representação ao eleger 13,64% dos membros de uma instituição?

No Peru, o Congresso da República é unicameral. Portanto, há uma necessidade de que esta única casa equilibre os interesses regionais, o que ocorre tanto na Argentina como no Brasil através do Senado. Ainda assim, Lima corresponde a um quinto da representação, sendo que sua sub-representação (-4,27%) é praticamente a metade da de São Paulo (-8,22%).

Quanto aos critérios iii) e iv), entende-se que deturpar as regras eleitorais de um país com o propósito de facilitar a manutenção no poder, às custas da igualdade de voto, não constitui justificativa razoável, à luz dos ensinamentos de Moraes. O resultado obtido, de deterioração da representação paulista, fora notado em outros trabalhos, incluindo por Jairo Nicolau em 1997:

O estado de São Paulo, com exceção da legislatura eleita em 1890, foi sempre sub-representado. Observa-se um crescente aumento da sub-representação ao longo do regime autoritário, tendência que continuou no período democrático e atingiu seu ápice em 1990.¹⁶³

Sobre os desequilíbrios regionais, compreendido neste trabalho como a razão v), Melo *et al* apresentou o seguinte cenário:

¹⁶³ NICOLAU, Jairo Marconi. **As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dados. 1997, v. 40, n. 3, pp. 441-464. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300006>. Epub 7 out. 1998. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300006>.

os estados mais populosos, caso houvesse uma distribuição de cadeiras baseada no critério populacional, acabariam por centralizar os esforços alocativos, tendo como consequência uma força representativa superior na partilha de recursos orçamentários federais.¹⁶⁴

Na ADI nº 815, há a demonstração de que na década de 1990 as regiões Sul e Sudeste produziam 77,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, mas elegiam 45% dos membros do Congresso Nacional.¹⁶⁵ Em 2018, estimou-se que ambas as regiões correspondiam a 66,4% do PIB; São Paulo gerava 29,8%.¹⁶⁶

Apesar de que este trabalho não se presta a avaliar a atuação dos parlamentares, de modo a verificar se esta influiu na redução das desigualdades regionais, os argumentos de Melo *et al* relativizam a existência do Senado Federal, que poderia servir como importante instrumento para barrar a hipótese de centralização despropositada dos recursos em poucas regiões. Isso porque os onze entes beneficiados¹⁶⁷ pelo patamar mínimo na Câmara dos Deputados elegem 33 senadores, ou 40,7% dos integrantes daquela casa.

A ADI nº 815 também apresentou estatísticas eleitorais. Naquela época, um deputado federal correspondia a 472 806 habitantes em São Paulo, mas a apenas 16 622 em Roraima.¹⁶⁸ Ou seja, o voto de um eleitor roraimense tinha um índice de importância 28,44 vezes maior que o do paulista na escolha dos deputados federais. Hoje, estes números são, respectivamente, 667 687 e 80 785.¹⁶⁹ Isto é, o aumento da população de Roraima reduziu o índice para 8,26.

¹⁶⁴ MELO, Nivalda Batista; REIS, Ubiratan Campelo; SOARES, Themis Ariadne Freire Starling. **A (des)proporcionalidade da representação política na Câmara dos Deputados à luz da Constituição Federal de 1988**. 2008. 54 fl. Monografia (Especialização em Poder Legislativo) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 25.

¹⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 815 (petição inicial). Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1992, p. 31. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553954>. Acesso em: 25 ago. 2021.

¹⁶⁶ **PRODUTO Interno Bruto - PIB**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 29 ago. 2021.

¹⁶⁷ Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe, Tocantins e o Distrito Federal.

¹⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 815 (petição inicial). Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1992, p. 25. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553954>. Acesso em: 25 ago. 2021.

¹⁶⁹ **PROJEÇÃO da população do Brasil e das unidades da Federação**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock&utm_campaign=novo_popclock. Acesso em: 29 ago. 2021.

Ainda, alegou-se que o estado do Rio Grande do Sul era sub-representado.¹⁷⁰ Na verdade, esta crença foi um dos motivos principais para o ajuizamento da ADI nº 815. De acordo com entrevista concedida pelo governador Collares ao *The New York Times*, a desproporcionalidade e a alocação de recursos para o Norte e o Nordeste eram as causas principais para os movimentos separatistas do Sul, os quais o mandatário combatia.¹⁷¹

Contudo, conforme assinalado por Jairo Nicolau, a região Sul foi sobre-representada nas legislaturas eleitas em 1970, 1974, 1978 e 1982.¹⁷² Atualmente, conforme detalhado no capítulo 3.3.2 – *Quadro atual*, o Rio Grande do Sul elege dois deputados federais a mais do que teria direito caso a distribuição obedecesse as mais recentes atualizações demográficas.

3.1.2 Cláusulas constitucionais inconstitucionais

A Teoria das Normas Constitucionais Inconstitucionais, desenvolvida pelo jurista alemão Otto Bachof, foi a principal alegação contida na ADI nº 815 para sustentar a possibilidade jurídica do pedido. Os argumentos de Bachof sobre o assunto foram defendidos inicialmente em setembro de 1951 em sua obra *Normas Constitucionais Inconstitucionais?*.¹⁷³ Bachof referiu a existência de hierarquia entre as normas constitucionais, distinguindo as de caráter secundário, apenas formalmente

¹⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 815 (petição inicial). Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1992, p. 2. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553954>. Acesso em: 25 ago. 2021.

¹⁷¹ BROOKE, James. Santa Cruz Journal: White Flight in Brazil? Secessionist Caldron Boils. **The New York Times**, Nova Iorque, 12 mai. 1993. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1993/05/12/world/santa-cruz-journal-white-flight-in-brazil-secessionist-caldron-boils.html?searchResultPosition=12%5d>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁷² NICOLAU, Jairo Marconi. **As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dados. 1997, v. 40, n. 3, pp. 441-464. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300006>. Epub 7 out. 1998. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300006>.

¹⁷³ SILVA, Francisco Júnior Ferreira da; SILVA, Frank William dos Anjos; VEDOVETO, Letícia Alvarenga. **Limites jurídicos do Poder Constituinte originário: a Teoria das Normas Constitucionais Inconstitucionais e seu enfrentamento pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 815-3**. 2021, v. 9, ed. 212. Disponível em: https://semanaacademica.com.br/system/files/artigos/limites_juridicos_do_pco_-_09_06_1.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

constitucionais, com as que versem sobre direitos fundamentais.¹⁷⁴ Na hipótese de contradição insolúvel, de manifesto equívoco, o autor deduz que a norma constitucional de grau inferior seria “inconstitucional e inválida”,¹⁷⁵ tendo em vista que:

No fato de o legislador constituinte se decidir por uma determinada regulamentação tem de ver-se a declaração autêntica, ou de que ele considera essa regulamentação como estando em concordância com os princípios basilares da Constituição, ou de que, em desvio a estes princípios, a admitiu conscientemente como exceção aos mesmos. É certo que o legislador constituinte não pode, ao admitir tais exceções, infringir simultaneamente uma norma de direito supralegal, em especial a proibição do arbítrio imanente a qualquer ordem jurídica! Se o fizer, a norma excepcional será sem dúvida não vinculativa - não, porém, em virtude da contradição com o princípio, mas antes em virtude do carácter arbitrário da exceção.¹⁷⁶

Com relação à competência judicial, Bachof considerou que os tribunais não apenas poderiam como deveriam julgar a validade das normas constitucionais, inclusive as originárias. Caso não tivessem tal faculdade, perderiam “sua dignidade e autoridade”¹⁷⁷ e tratar-se-ia de uma restrição “perigosa”.¹⁷⁸ Bachof observou, entretanto, que “o recurso ao direito supralegal será sempre apenas a *última ratio* do Estado de Direito; mas justamente por isso ‘não’ deveríamos “tapar essa saída de recurso”.¹⁷⁹

Na Alemanha, o Tribunal Constitucional julgou-se competente para aferir a constitucionalidade da própria Constituição. A corte entendeu que o Poder Constituinte originário encontrava limites nas normas de direito suprapositivo, de modo que “também uma norma constitucional pode ser nula se desrespeitar em medida insuportável os postulados fundamentais de justiça”. Por outro lado, em consonância com Bachof, assentou a “quase impossibilidade” de inconstitucionalidade em normas constitucionais originárias.¹⁸⁰

¹⁷⁴ BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais?**. Tubinga: J. C. B. Mohr, 1951, p. 33-34.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 55.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 57.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 77.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 84.

¹⁷⁹ BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais?**. Tubinga: J. C. B. Mohr, 1951, p. 83.

¹⁸⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Editora Saraiva, ed. 7, 2009, p. 216. *E-book*.

Na inicial, o executivo gaúcho argumentou que o artigo impugnado possuía caráter meramente secundário e que não teria força normativa para superar o princípio da igualdade. Aliás, para ressaltar sua preponderância, sustentou que o art. 60, inc. §4º, II e IV previu a superioridade do princípio da igualdade ao proibir emendas à Constituição que busquem abolir o voto direto, secreto, universal e periódico, bem como os direitos e garantias individuais. Portanto, seria dever do STF assegurar o direito de maior valor.¹⁸¹

De forma unânime,¹⁸² o STF não conheceu da ação, por impossibilidade jurídica do pedido. O ministro relator Moreira Alves rejeitou a tese de Bachof, declarando-a impraticável em um sistema de Constituição rígida, como é o caso brasileiro. Indo além, considerou que o STF carecia de jurisdição e que as cláusulas pétreas citadas serviam de limitador apenas ao Poder Constituinte derivado. A Procuradoria Geral da República (PGR) exarou parecer com o mesmo entendimento posteriormente expressado pelos ministros.

Em primeiro plano ateve-se o ministro relator a asseverar que as normas constitucionais originárias extraíam sua validade do próprio Poder Constituinte originário e não das outras normas por ele estabelecidas. Alves destacou que as constituições republicanas garantiram status de norma constitucional a todos os artigos da CF e não somente aqueles que tratam de direitos fundamentais ou organização do Estado. Por conseguinte, deve se atentar a uma estrita observância ao princípio da unidade da constituição.

Acerca de tal princípio, Barroso ponderou:

O papel do Princípio da Unidade é o de reconhecer as contradições e tensões — reais ou imaginárias — que existam entre normas constitucionais e delimitar a força vinculante e o alcance de cada uma delas. Cabe-lhe, portanto, o papel de harmonização ou “otimização” das normas, na medida em que se tem de produzir um equilíbrio, sem jamais negar por completo a eficácia de qualquer delas. Também aqui, a simplicidade da teoria não reduz

¹⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 815 (petição inicial). Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1992. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553954>. Acesso em: 25 ago. 2021.

¹⁸² Seguiram o entendimento do relator Moreira Alves os ministros Sepúlveda Pertence (presidente), Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Maurício Corrêa. Ausentaram-se Néri da Silveira e Francisco Rezek.

as dificuldades práticas surgidas na busca do equilíbrio desejado e na eleição de critérios que possam promovê-lo.¹⁸³

O princípio da unidade garante ainda a força normativa da Constituição pois, ao considerá-la um sistema de normas harmônicas, impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos, evitando o sacrifício integral de um artigo em detrimento de outro.¹⁸⁴ Conforme Canotilho, tal combinação exige ponderação, já que “nenhum direito, nenhuma garantia, nenhuma liberdade poderá ser tomada como absoluta. Todas sofrem restrição nas outras garantias, nos outros direitos, igualmente declarados e assegurados.”¹⁸⁵

Em seguida, o ministro relator tratou dos limites do Poder Constituinte originário e da competência do tribunal. O campo de atuação do constituinte originário foi tema de estudo de diferentes autores. No século XVIII, o escritor francês Sieyès notou que o Poder Constituinte era ilimitado pois “pertence à nação, e manifesta a vontade dela.”¹⁸⁶ Já para Tavares, o Poder Constituinte é um poder supremo, mas que encontra limitações.¹⁸⁷ Entre tais limitações estariam o contexto histórico do país, como a influência dos grupos de pressão, além dos ideais de Justiça e do respeito ao Direito Internacional.¹⁸⁸

Em seu voto, Alves julgou que:

(...) na atual Carta Magna "compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição" (art. 102, caput), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios do direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição.¹⁸⁹

¹⁸³ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Editora Saraiva, ed. 7, 2009, p. 206. *E-book*.

¹⁸⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 102-109.

¹⁸⁵ CANOTILHO, José Gomes. **Direito constitucional**. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1989, p. 1188.

¹⁸⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p- 33-34. *E-book*.

¹⁸⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 52.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 64.

¹⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 815 (julgamento). Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1992, p. 11. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553954>. Acesso em: 25 ago. 2021.

Deste modo, o STF reconheceu a autodeterminação do constituinte originário de estatuir os princípios e ele próprio impor-lhe os limites e abrangência que considerar necessários. Alves vislumbrou que a teoria de Bachof era "incongruente, pois quem é livre para fixar um princípio o é também para impor-lhe exceções."¹⁹⁰

O julgamento da ADI nº 815 inviabilizou qualquer discussão que pretendesse declarar inconstitucional uma norma constitucional originária. Mas não afastou a atuação do tribunal na ponderação de princípios constitucionais originários quando conflitantes, o que deve acontecer em um processo de "cedência recíproca".¹⁹¹ Nas emendas à Constituição promulgadas após 1988, criadas pelo poder constituinte derivado, o papel da Suprema Corte no controle de constitucionalidade é muito mais amplo e permite inclusive a declaração de sua inconstitucionalidade.

3.2 Resolução nº 23.389/2013 do TSE

Em 2011, a Assembleia Legislativa do Amazonas requereu ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a redefinição do número de deputados federais por unidade da Federação, bem como das Assembleias Legislativas e da Câmara Distrital do Distrito Federal. O legislativo amazonense demonstrou que, proporcionalmente, o estado deveria eleger dez deputados federais e não oito. Sustentou-se ainda que o estado tinha menos cadeiras na Câmara dos Deputados do que Alagoas e o Piauí, apesar de ser mais populoso que ambos.¹⁹²

A relatora da ação, a ministra Nancy Andrigui, presidiu audiência pública em 2012 para avaliar a viabilidade da redistribuição. Nesta oportunidade, manifestaram-se parlamentares do Piauí, contrários à perda de influência de seu estado no legislativo, e especialistas, que apresentaram cálculos matemáticos buscando a melhor proporcionalidade possível das bancadas. Com base nestas informações,

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 14.

¹⁹¹ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Editora Saraiva, ed. 7, 2009, p. 217. *E-book*.

¹⁹² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.389/2013 (requerimento inicial). Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2011. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?threadGroupName=SJUT-1632956964054>. Acesso em: 8 set. 2021.

Andrigui, que considerou o pleito amazonense precedente, propôs uma resolução sobre o tema,¹⁹³ que foi aprovada por maioria.¹⁹⁴

A Resolução nº 23.389/2013 foi expedida pelo TSE em abril de 2013, com vistas a regular as eleições gerais de 2014. A norma fixou tanto as bancadas dos estados na Câmara dos Deputados como o tamanho dos legislativos locais.¹⁹⁵ Como consequência dos fluxos populacionais e do teto de 513 deputados federais, alguns estados perderam assentos em detrimento de outros. A tabela a seguir demonstra os resultados da resolução:

QUADRO 3 – Efeitos da Resolução nº 23.389/2013

Unidade	Deputados federais		Diferença
	Antes	Depois	
São Paulo	70	70	0
Minas Gerais	53	55	+2
Rio de Janeiro	46	45	-1
Bahia	39	39	0
Rio Grande do Sul	31	30	-1
Paraná	30	29	-1
Ceará	22	24	+2
Pernambuco	25	24	-1
Pará	17	21	+4
Maranhão	18	18	0
Goiás	17	17	0
Santa Catarina	16	17	+1

¹⁹³ *Ibidem, loc. cit.*

¹⁹⁴ Acompanham Andrigui os ministros Dias Toffoli, Laurita Vaz, Henrique Neves da Silva e Luciana Lóssio. Opuseram-se os ministros Cármen Lúcia (presidente) e Marco Aurélio. Veja-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 954-57.2011.6.00.0000 – Classe 24 – Manaus - Amazonas. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2013, p. 22-23. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-do-tse-23-389-2013/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-do-tse-23-389-2013/at_download/file. Acesso em: 12 out. 2021.

¹⁹⁵ BRASIL. Resolução n. 23.389, de 9 de abril de 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2013/RES233892013.htm>. Acesso em: 8 set. 2021.

Paraíba	12	10	-2
Amazonas	8	9	+1
Espírito Santo	10	9	-1
Acre	8	8	0
Alagoas	9	8	-1
Amapá	8	8	0
Distrito Federal	8	8	0
Mato Grosso	8	8	0
Mato Grosso do Sul	8	8	0
Piauí	10	8	-2
Rio Grande do Norte	8	8	0
Rondônia	8	8	0
Roraima	8	8	0
Sergipe	8	8	0
Tocantins	8	8	0
Total	513	513	0

Fonte: TSE¹⁹⁶

Com base na tabela, infere-se que cinco estados seriam beneficiados e oito seriam prejudicados. Destes, quatro questionaram a norma no STF. O primeiro foi o Espírito Santo através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4947, posteriormente acompanhado pela Paraíba (ADIs nº 4963 e nº 4965), pelo Distrito Federal (ADI nº 5020) e por Pernambuco (ADI nº 5028). Mas as reações também ocorreram na esfera política, inclusive através do Decreto Legislativo nº 424/2013, que sustou os efeitos da resolução.¹⁹⁷ Seus argumentos e a decisão da corte serão expostos adiante.

¹⁹⁶ Comparativo da Resolução nº 23.389/2013 com a Resolução nº 23.220/2010. Veja-se: BRASIL. **Resolução n. 23.220, de 2 de março de 2010**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES232202010.htm>. Acesso em: 8 set. 2021.

¹⁹⁷ BRASIL. **Decreto legislativo n. 424, de 4 de dezembro de 2013**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-424-4-dezembro-2013-777558-publicacaooriginal-142140-pl.html>. Acesso em: 8 set. 2021.

3.2.1 Competência exclusiva do Congresso Nacional

O ponto central da argumentação dos requerentes focou na competência do TSE para a edição da referida resolução. A corte eleitoral baseou a edição da resolução no parágrafo único da Lei Complementar nº 78/1993, que dispõe:

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.¹⁹⁸

Deste modo, os requerentes também arguiriam a inconstitucionalidade de tais dispositivos. Muito embora esta legislação já tivesse em vigor há mais de duas décadas, nunca houve questionamento judicial sobre sua constitucionalidade pois o TSE não exerceu os poderes recebidos de forma efetiva. Nas últimas eleições, o tribunal tão somente manteve as bancadas existentes a partir da Assembleia Nacional Constituinte.¹⁹⁹

Na ADI nº 267, em 1995, o STF julgou que o Congresso Nacional possuía competência exclusiva para estabelecer as bancadas dos entes federativos. Veja-se a parte do julgado que interessa a este trabalho:

A norma consubstanciada no art. 45, § 1.º, da Constituição Federal de 1988, reclama e necessita, para efeito de sua plena aplicabilidade, de integração normativa, a ser operada, mediante adequada intervenção legislativa do Congresso Nacional (*interpositio legislatoris*), pela edição de lei complementar, que constitui o único e exclusivo instrumento juridicamente idôneo, apto a viabilizar e concretizar a fixação do número de Deputados Federais por Estado-membro.²⁰⁰

¹⁹⁸ BRASIL. **Lei Complementar n. 78, de 30 de dezembro de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

¹⁹⁹ Nas últimas eleições gerais, o TSE disciplinou a distribuição de assentos através da edição de resoluções idênticas (nº 20.986/2002, nº 22.144/2006, nº 23.220/2010 e assim sucessivamente).

²⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 267. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Relator: Celso de Mello. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1497676>. Acesso em: 11 ago. 2021.

A corte chegou até a mesma conclusão ao julgar, em conjunto, as cinco ações diretas de inconstitucionalidade (4947, 4963, 4965, 5020 e 5028), em junho de 2014. Não obstante, a decisão não foi unânime. Assim, a seguir serão abordadas as razões de decidir utilizadas pelos ministros do STF.

O relator Gilmar Mendes considerou que a resolução buscava dar concretude às normas constitucionais que regulamentam o sistema eleitoral proporcional. Mendes destacou que o STF já tinha constatado a mora legislativa, mas limitou-se a dar ciência ao Congresso, a fim de que suprisse a omissão em tempo hábil. Foi então que o Congresso aprovou a Lei Complementar nº 78/1993, regulando, parcialmente, o art. 45 da Constituição Federal.

Para Mendes, seria um “absurdo político-constitucional” exigir a aprovação de uma lei complementar no ano anterior às eleições para a regulamentação das bancadas, conforme previsão expressa do art. 45, §1º. Portanto, a delegação conferida ao TSE pelo Congresso Nacional era uma decisão legítima, que encontrava respaldo na tradição constitucional republicana do país.²⁰¹ O entendimento do ministro estava em sintonia com os ensinamentos de José Afonso da Silva:

A Constituição não fixa o número total de deputados federais, deixando isso e a representação por Estado e pelo Distrito Federal para serem estabelecidos por lei complementar, que terá que fazê-lo em proporção à população, determinando reajustes pela Justiça Eleitoral, em cada ano anterior às eleições, de modo que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de 8 ou mais de 70 deputados.²⁰²

Ainda assim, conforme o resultado do julgamento, é pertinente supor que os argumentos de Mendes eram pragmáticos, já que pretendiam contornar um óbice constitucional óbvio em prol da proporcionalidade possível. Neste esforço, o ministro observou que os constituintes de 1988 também estudaram transferir esta responsabilidade ao TSE. E que, apesar de não ter sido este o texto final da carta constitucional, as bancadas nunca foram estabelecidas via lei complementar, mas por

²⁰¹ “§ 2.º O Tribunal Superior de Justiça Eleitoral determinará com a necessária antecedência e de acordo com os últimos computos oficiais da população, o número de Deputados do povo que devem ser eleitos em cada um dos Estados e no Distrito Federal.”

²⁰² SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p- 397.

resoluções do TSE,²⁰³ que por sua vez também não alterou a realidade política já existente.

O estado de Santa Catarina, beneficiado pela resolução do TSE, acrescentou outro ponto para a discussão: o fato de que a matéria não está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional, que se encontram elencadas no art. 49 da CF.²⁰⁴ No entanto, as competências exclusivas dispostas no referido artigo são concretizadas através de decretos legislativos²⁰⁵ e não por meio de legislação complementar, como exigido pela Constituição.

Quanto ao Decreto Legislativo nº 424/2013, Mendes julgou-o inconstitucional, entendendo que o poder do Congresso Nacional de sustar atos normativos que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa está adstrito ao Poder Executivo, não podendo ser estendido ao Poder Judiciário por conta da inexistência de autorização constitucional. A decisão do STF pela inconstitucionalidade do decreto foi unânime.²⁰⁶

Entretanto, a ministra Rosa Weber divergiu de Mendes, julgando as ADIs procedentes. A ministra demonstrou que a tradição na história do federalismo brasileiro não é a de delegar à Justiça Eleitoral a distribuição dos assentos: dos nove textos constitucionais, apenas dois dispuseram em tal sentido, em contrário dos demais, como a CF de 1988, que consagraram a via legislativa. E, embora fosse um avanço permitir que um órgão técnico como o TSE realizasse tal rateio, não era razoável interpretar de forma diferente o art. 45, §1º.

²⁰³ As primeiras foram a Resolução nº 16.336, de 22 de março de 1990, e a Resolução nº 14.235, de 12 de abril de 1994.

²⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947 (memoriais de Santa Catarina). Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 3. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²⁰⁵ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p. 297-298. *E-book*.

²⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 33. Requerente: Mesa do Senado Federal. Relator: Gilmar Mendes. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4582280>. Acesso em: 15 set. 2021.

No entender de Weber, a Lei Complementar nº 78/1993 foi absolutamente omissa em observar, em sua integralidade, o art. 45, § 1º, eis que “deixou de formular a própria equação, incumbência a ele atribuída pela Constituição em caráter indelegável.” Assim, a renúncia de sua competência exclusiva não legitimaria o preenchimento da lacuna através de decisão administrativa emitida por qualquer outra instituição.

O ministro Luís Roberto Barroso acompanhou Mendes, ressaltando que a atuação do STF era limitada pelas balizas constitucionais originárias, não sendo possível corrigir o cenário atual, em que “o voto de um cidadão em Roraima vale quase 12 vezes mais que o voto de um paulista.” Porém, mencionou:

É bem verdade que essas aparentes distorções decorrem do texto originário da Constituição de 1988 e, por isso, não podem ser objeto de correção jurisdicional. Sem prejuízo disso, a constatação do quadro acima reforça a necessidade de que, ao interpretar o sistema constitucional, o Judiciário promova a igualdade política na maior medida possível. Apesar de não poder reescrever a Constituição, o Supremo Tribunal Federal pode – em rigor, deve – afastar qualquer interpretação que promova disparidades ainda maiores na representação política. Observados os limites postos pelo poder constituinte, compete aos juízes zelar para que o processo político-eleitoral seja tão próximo da justiça quanto possível.²⁰⁷

Ademais, Barroso declarou que a resolução do TSE não impedia que o Congresso Nacional legislasse sobre o assunto, até mesmo para aumentar o total de deputados federais caso isso fosse necessário para reduzir a “desproporção interna entre os estados.” Entretanto, a inação legislativa não pode “congelar a representação política e produzir uma desproporcionalidade que viola claramente a Constituição.” Apenas o ministro Dias Toffoli aderiu ao raciocínio de Barroso e Mendes.

O ministro Teori Zavascki reconheceu que o déficit normativo produz um estado de desproporcionalidade, fruto de “dificuldades políticas insuperáveis”. Zavascki mencionou que a norma eleitoral partiu da “inspiração louvável de efetivar da melhor maneira possível o comando constitucional”, porém foi “concebida à margem do

²⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947 (julgamento). Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 68-69. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

desenho institucional estabelecido no texto constitucional para deliberações legislativas do interesse de toda a nação.”

Com o avanço do julgamento, outras questões foram suscitadas. Mendes acrescentou que, caso a corte declarasse a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 78/1993, o “processo de suicídio democrático se consolida em toda a extensão, porque todas as eleições realizadas desde de então poderiam ser questionadas.” Barroso e Toffoli expressaram a mesma preocupação, ao passo que o presidente Joaquim Barbosa argumentou que a resolução do problema deveria ocorrer no âmbito do processo legislativo.²⁰⁸

No entendimento do ministro Luiz Fux, o Poder Legislativo não seria o melhor espaço para decidir a questão, eis que “nunca irão propor algo que seja prejudicial a eles.” Fux demonstrou simpatia com a posição de Barroso e aduziu que poderia considerar a lei complementar constitucional se fosse possível interpretá-la conforme a Constituição. Porém, neste caso não existia nenhuma brecha, sendo “aplicável, a toda evidência, o princípio in *claris cessat interpretatio*,²⁰⁹ sob pena de negar vigência à Constituição Federal.”²¹⁰

Os ministros Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio, Celso de Mello e Cármen Lúcia igualmente julgaram que o §1º do art. 45 era incontornável, sem acrescentar novos argumentos. Deste modo, o parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78/1993 foi declarado inconstitucional por oito votos a três. Consequentemente, a Resolução nº 23.389/2013 teve o mesmo destino.

Ato contínuo, a corte debateu a modulação dos efeitos de sua decisão, considerando que, inexistindo a Resolução nº 23.389/2013 do TSE, também não

²⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947 (julgamento). Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 95. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²⁰⁹ Latim para “Não se interpreta o que é claro”.

²¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947 (julgamento). Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 103. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

havia a distribuição das bancadas na Câmara dos Deputados, inviabilizando as eleições gerais de 2014. A respeito da modulação de efeitos do reconhecimento de inconstitucionalidade, Manuel Gonçalves Ferreira Filho esclarece:

Tais leis [Leis nº 9.868/1999 e nº 9.882/1999], contudo, admitem que, excepcionalmente, por razões de segurança jurídica ou de relevante interesse social, sejam restringidos os efeitos do reconhecimento da inconstitucionalidade, ou fixado o momento em que esse reconhecimento passará ou passou a ter efeitos. Isso reclamará, todavia, o voto de dois terços dos membros do Supremo Tribunal Federal. Daí decorre — o que logicamente é uma contradição — ser o ato inconstitucional nulo, mas poder ter efeitos válidos até determinado instante.²¹¹

Neste sentido, a ministra Rosa Weber propôs a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade,²¹² com caráter transitório, sendo a resolução aplicável apenas às eleições gerais de 2014. O entendimento foi endossado por Cármen Lúcia, Lewandoski, Celso de Mello e, em parte, por Mendes, Toffoli e Barroso, que sugeriram a vigência da resolução até a superveniência de lei complementar.

Os ministros Marco Aurélio, Zavascki, Fux e Barbosa rejeitaram a hipótese, sob a lógica de que a declaração de inconstitucionalidade deveria preservar o status quo normativo, qual seja, a Resolução nº 23.220/2010 do TSE. Deste modo, diante da ausência de dois terços de votos, a corte deixou de modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

A tese vencedora do acórdão analisado adotou linha destoante se comparada ao julgado no Recurso Extraordinário nº 197.917-8/SP, de relatoria do ministro Maurício Corrêa. Naquele caso, os legislativos de inúmeros municípios haviam estipulado quantidade de vereadores sem observar a proporção com a respectiva população, conforme exigência do art. 29, IV.²¹³

²¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 34. *E-book*.

²¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947 (julgamento). Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 156. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 197.917-SP. Requerente: Ministério Público de São Paulo. Relator: Maurício Corrêa. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2002.

Do mesmo modo que ocorre com as bancadas da Câmara dos Deputados, a Constituição atribuiu aos municípios o poder de auto-organização. No primeiro caso, o dever de legislar não foi observado, mas o STF recusou-se, por apenas um voto, a permitir que o TSE interferisse na autonomia do legislativo federal. Sem embargo, foi exatamente esta a solução encontrada no caso dos municípios, o que não passou imune de críticas doutrinárias, conforme expõe Manuel Gonçalves Ferreira Filho:

Sem discutir a interpretação dada ao preceito constitucional - que, se menciona proporcionalidade, permite uma fixação entre "limites", máximo e mínimo - não é excessivo apontar que nessa decisão habilitou-se o Tribunal Superior Eleitoral a substituir o poder municipal - no campo de autonomia deste deixado à sua auto-organização - na determinação do número de vereadores. Não se conhece qual a norma constitucional escrita que o justifique, embora razões de necessidade e urgência dessem cobertura à solução.²¹⁴

Considerando o desfecho de ambos os julgamentos, bem como que tanto a Câmara dos Deputados como os legislativos municipais possuem autonomia para regularem suas composições, além do fato de que houve desrespeito a preceitos constitucionais nas duas situações, ainda que por vias diferentes, resta a impressão que o STF optou por não contrariar uma instituição mais poderosa – ou, ao menos, é lícito manter este entendimento até o julgamento da ADO 38.

3.2.2 Irredutibilidade da representação das bancadas

O argumento secundário arguido pela maioria dos requerentes foi a da irredutibilidade das bancadas dos estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados. Para embasar esta tese, invocou-se o art. 4º, §2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que preceitua:

É assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados.²¹⁵

²¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 351. *E-book*.

²¹⁵ BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 set. 2021.

A Assembleia Legislativa do estado do Piauí argumentou que esta norma constitucional permite apenas acréscimos às bancadas. Assim, as delegações existentes durante a Assembleia Nacional Constituinte não poderiam ser reduzidas em nenhum cenário – mesmo diante de um êxodo populacional. O Piauí lembrou, ainda, que as expansões das bancadas, como diante da criação de novos estados, nunca ocorreram às custas dos demais entes federativos, mas de um acréscimo ao número total de deputados federais.²¹⁶

O Governo do estado do Espírito Santo adotou linha semelhante ao do Legislativo de Piauí. A Assembleia Legislativa do estado de Santa Catarina refutou esta posição, considerando ser "óbvio [que] é regra efêmera, válida tão-só para aquela ocasião, ou seja, para a 'atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados'".²¹⁷

A Advocacia Geral da União (AGU) manifestou-se no sentido de que a proteção à irredutibilidade se esgotou ao término da primeira legislatura transcorrida após a promulgação da Constituição.²¹⁸

O Senado Federal aduziu que as normas citadas do ADCT perderam sua validade após as primeiras eleições gerais do novo regime. Admitir o contrário seria permitir a "fossilização da composição da Câmara dos Deputados ao arrepio do que

²¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947 (manifestação da Assembleia Legislativa do Piauí). Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947 (memoriais de Santa Catarina). Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947 informações da Advocacia Geral da União). Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

dispõe o artigo 45 e das mudanças demográficas brasileiras, que eram naquela época mais dinâmicas ainda que as atuais.”²¹⁹ A PGR manifestou o mesmo entendimento.²²⁰

Neste ponto, o julgamento foi breve e unânime em negar a irredutibilidade da representação das bancadas. Os ministros entenderam que o art. 4º, §2º do ADCT teria caráter meramente transitório, produzindo efeitos até a edição da lei complementar exigida pelo art. 45, §1º da CF. O ministro Barroso observou que a própria alegação de irredutibilidade era ilógica, pois:

Em suma, afirmar a permanente irredutibilidade das bancadas é tornar matematicamente impossível o atendimento de um comando constitucional claro, pelo qual se exige que a dinâmica populacional se reflita na representação política. Diante da impossibilidade de superar o total definido por lei complementar, o único meio de atender a esse comando é redistribuir as cadeiras existentes entre as bancadas. Repetindo o que se já disse acima: as bancadas estaduais e distrital não são objetos de direitos adquiridos por parte das respectivas unidades federativas. A qualidade da representação política – direito difuso dos brasileiros – não pode ser reduzida ao interesse de ter certo número de assentos na Câmara. Ou, muito menos, à pretensão de consolidar um estado de crônica inconstitucionalidade.²²¹

Neste pensamento, revela-se o aspecto manifestamente dinâmico que deveria acompanhar a composição da Câmara dos Deputados, já que a função existencial desta é refletir o país como um todo, dentro dos limites já tratados neste trabalho. Apesar desta constatação e da decisão do STF sobre o tema, a defesa da irredutibilidade é recorrente entre aquelas unidades da federação que deveriam ter suas bancadas reduzidas.

²¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947 (informações do Senado Federal). Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947 (manifestação da Procuradoria Geral da República). Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947 (julgamento). Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

3.3 ADO 38

O governador paraense Simão Jatene ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 38 em março de 2017. A medida buscava suprir a lacuna legislativa em atualizar as bancadas da Câmara dos Deputados. Adicionalmente, requereu a concessão de medida cautelar para que a medida estivesse em vigência nas eleições gerais de 2018.

O ministro relator Luiz Fux entendeu que o assunto reveste-se de plausibilidade normativa, mas rejeitou a concessão de medida cautelar, julgando que eventual decisão sobre o tema deveria ser tomada pela integralidade dos ministros, de modo a garantir a segurança jurídica.

3.3.1 Omissão legislativa

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) é uma das modalidades de controle de constitucionalidade exercido pelo STF. Foi concebida para garantir que toda norma constitucional possua eficácia plena, evitando que a inércia legislativa obste o exercício de direitos constitucionais.²²² Sua previsão está no art. 103, §2º da CF,²²³ que revelou uma preocupação incomum do constituinte de 1988 em contornar eventuais problemas ocasionados pela inércia do Poder Legislativo.²²⁴

O instituto da ADO foi disciplinado pela Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.²²⁵ De modo geral, segue a tramitação prevista para a ação de inconstitucionalidade genérica, incluindo o rol de legitimados e os requisitos da petição inicial.²²⁶ A desistência não é facultada ao autor. Em 2009, a Lei nº 12.063 acrescentou a necessidade de a petição inicial indicar a “omissão inconstitucional total ou parcial

²²² PIOVESAN, Flávia. **Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 97.

²²³ O referido artigo dita: “Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias”.

²²⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 338.

²²⁵ BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 7 out. 2021.

²²⁶ Tavares, *loc. cit.*, p. 341.

quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa.”²²⁷

Através da ADO é possível combater omissões administrativas e legislativas. Constatada uma inércia na esfera administrativa, os órgãos responsáveis serão notificados e terão trinta dias para suprir a omissão. Em se tratando de uma omissão legislativa, a jurisprudência inicial do STF entendia que a corte não poderia obrigar o Congresso Nacional a editar uma legislação, em prol da harmonia entre os poderes. Assim, verificada a omissão, a corte apenas “certificava” a sua existência, sem estipular nenhum prazo.²²⁸

De acordo com Tavares, a interpretação restritiva do STF sobre os efeitos da identificação de omissão legislativa frustrou as “expectativas depositadas nesse novel instrumento.”²²⁹ As preocupações sobre a eficácia do instituto foram compartilhadas entre os próprios ministros que, reconhecendo sua falta de coercitividade, instavam as autoridades competentes a suprir as omissões certificadas pelo Supremo.²³⁰

A jurisprudência da alta corte evoluiu para uma progressiva assertividade de suas decisões no controle de inconstitucionalidade por omissão.²³¹ No julgamento da ADI nº 3.682 de 2007, a corte fixou pela primeira vez prazo para que o Congresso Nacional adotasse “todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional.”²³² Na ADI nº 4.650, de 2015, o tribunal estabeleceu que caso o

²²⁷ BRASIL. **Lei nº 12.063, de 27 de outubro de 2009.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12063.htm. Acesso em: 7 out. 2021.

²²⁸ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 344.

²²⁹ *Ibidem*, p. 344.

²³⁰ A título de exemplo, o ministro Marco Aurélio declarou em seu voto na ADI nº 2.061: “Espero, porque confio no perfil democrático de Sua Excelência, que o Presidente da República, Professor Fernando Henrique Cardoso, diante da decisão do Supremo Tribunal Federal, do Órgão de cúpula do Poder Judiciário, certificando de forma clara, precisa, o ato omissivo, encaminhe o projeto, objetivando a revisão da remuneração dos servidores públicos. Com isso, as instituições demonstrarão à sociedade brasileira que estão funcionando, como é próprio no Estado Democrático de Direito.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2061. Requerentes: Partido Democrático Trabalhista e Partido dos Trabalhadores. Relator: Ilmar Galvão. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2001, p. 15. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 8 out. 2021.

²³¹ ARAÚJO, Caio Xavier dos Santos. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão: uma reconstrução jurisprudencial.** 2019. 130 f. Monografia – Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, p. 67.

²³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3682. Requerente: Assembleia Legislativa do estado de Mato Grosso. Relator: Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2001. Disponível em:

Congresso não regulasse a matéria em pauta, caberia ao TSE fazê-lo de forma “subsidiária e excepcional.”²³³

A mudança de posicionamento do STF foi positivada pelo Congresso Nacional em relação ao mandado de injunção coletivo através da Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016. A legislação reconheceu a possibilidade de eficácia *erga omnes* à decisão que declarar omissão do Poder Legislativo. Igualmente, em seu art. 8, inc. I, definiu que o legislador terá “prazo razoável” para promover a edição da norma regulamentadora.²³⁴

Na petição inicial da ADO nº 38, sustentou-se que a Lei Complementar nº 78/1993 não esgotou a necessidade de regulação da matéria exigida pelo art. 45, §1º da CF, configurando omissão legislativa parcial. Argumentou-se que o citado diploma deveria especificar a bancada de cada estado na Câmara dos Deputados e não apenas a quantidade mínima e máxima. Também discorreu sobre a evolução jurisprudencial com vistas a dar maior efetividade às ADIs.²³⁵

O requerente buscava não apenas a declaração de inconstitucionalidade por omissão, mas que a corte proferisse decisão integrativa de natureza aditiva. Isto é, que ela própria determinasse o tamanho das bancadas. Para tanto, referiu que poderia valer-se dos dados do Censo Demográfico de 2010 ou ainda adotar os critérios da Resolução nº 23.389/2013. Defendeu também que a adoção da Resolução do TSE seria a medida mais prática e célere, permitindo que as bancadas estaduais fossem atualizadas antes das eleições de 2018.²³⁶

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 10 out. 2021.

²³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3682. Requerente: Assembleia Legislativa do estado de Mato Grosso. Relator: Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 10 out. 2021.

²³⁴ BRASIL. **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm. Acesso em: 12 out. 2021.

²³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 38 (petição inicial). Requerentes: Estado do Pará. Relator: Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021, p. 8-32. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149458>. Acesso em: 12 out. 2021.

²³⁶ *Ibidem*, p. 32-34.

O estado do Pará reconheceu ainda que o tema possui fortes contornos políticos, mas arguiu que a medida excepcional intentada era resultado da "inércia e total desídia do Poder Legislativo", a qual só poderia ser sanada pelo Supremo. Do contrário, a representação dos estados na câmara baixa permaneceria com feição pré-constitucional, em frontal desrespeito à democracia brasileira e às populações de determinados estados.²³⁷

A Procuradoria Geral da República (PGR) afirmou em seu parecer restar plenamente configurada a mora legislativa. Argumentou que a situação exigia a concessão de prazo para que o Congresso Nacional concluísse o processo legislativo, abarcando tanto a deliberação quanto a aprovação. Caso isso não ocorresse, os critérios da Resolução nº 23.389/2013 deveriam ser aplicados diante do "grave impacto que a omissão legislativa de quase trinta anos tem provocado no sistema democrático representativo."²³⁸

O Senado se manifestou pela impossibilidade jurídica do pedido. Ainda que reconhecendo a tendência jurisprudencial e doutrinária amparando a pretensão do Pará, combateu a possibilidade do STF atuar como legislador positivo. No mérito, rejeitou a própria caracterização de mora legislativa, citando a tramitação de três projetos de lei complementar sobre o tema.²³⁹ Quando da escrita do presente trabalho, constatou-se que duas aguardavam a designação do relator (Projeto de Lei do Senado nº 315, de 2016²⁴⁰ e Projeto de Lei Complementar do Senado nº 251, de 2015²⁴¹) e a terceira já havia sido arquivada (Projeto de Lei Complementar do Senado nº 221, de 2013²⁴²).

²³⁷ *Ibidem*, p. 38.

²³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 38 (petição inicial). Requerentes: Estado do Pará. Relator: Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149458>. Acesso em: 12 out. 2021.

²³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 38 (informações do Senado Federal). Requerentes: Estado do Pará. Relator: Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021, p. 10. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149458>. Acesso em: 12 out. 2021.

²⁴⁰ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 315, de 2016 (complementar)**. Autoria do senador Flexa Ribeiro (PSDB – PA). Brasília, DF, 16 ago. 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126690>. Acesso em: 12 out. 2021.

²⁴¹ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 251, de 2016 (complementar)**. Autoria do senador Reguffe (PDT – DF). Brasília, DF, 29 abr. 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120958>. Acesso em: 12 out. 2021.

²⁴² BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 221, de 2013 (complementar)**. Autoria do senador Eduardo Lopes (REPUBLICANOS – RJ). Brasília, DF, 5 jun. 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113065>. Acesso em: 12 out. 2021.

Outro órgão a prestar informações, a Advocacia Geral da União (AGU) somou-se ao Senado na defesa da tese de impossibilidade jurídica do pedido. A AGU argumentou que o êxito da demanda comprometeria a separação de poderes, esculpida pelo art. 2º da CF. Ademais, expôs dois outros impeditivos: i) que não existia lapso temporal suficiente desde o julgamento da ADI nº 4.947; e ii) que ambas as casas legislativas estavam deliberando sobre o tema.²⁴³ O órgão mencionou mais outras três proposições legislativas (Projeto de Lei Complementar 262/2013²⁴⁴, Projeto de Lei Complementar 268/2013²⁴⁵ e Projeto de Lei Complementar 279/2013²⁴⁶), mas que consoante dados de outubro de 2021, igualmente não avançaram.

Aliás, a propósito da caracterização de omissão legislativa mesmo diante da tramitação de projetos de lei, cabe citar a tese vencedora da ADI nº 3.682/2007, de autoria do ministro Gilmar Mendes. Naquele julgamento, a corte entendeu que as complexidades da atividade parlamentar não justificariam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa. Assim, a omissão legislativa não seria afastada pela mera deliberação legislativa, mas apenas pela efetiva aprovação da lei complementar exigida pela CF.²⁴⁷

Mais recentemente, a discussão ganhou capítulos antagônicos. No legislativo, o Projeto de Lei nº 4.609 de 2020 propôs impedir que seja objeto de ADO a matéria que tenha tramitado em qualquer uma das casas do Congresso nos últimos cinco

²⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 38 (informações da Advocacia Geral da União). Requerentes: Estado do Pará. Relator: Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149458>. Acesso em: 12 out. 2021.

²⁴⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLP 262/2013**. Autoria do deputado Marcelo Castro (PMDB – PI). Brasília, DF, 10 abr. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/571504>. Acesso em: 12 out. 2021.

²⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLP 268/2013**. Autoria do deputado Carlos Souza (PSD – AM). Brasília, DF, 24 abr. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=573805>. Acesso em: 12 out. 2021.

²⁴⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLP 279/2013**. Autoria do deputado Damião Feliciano (PDT – PB). Brasília, DF, 24 mai. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=578467>. Acesso em: 12 out. 2021.

²⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3682. Requerentes: Assembleia Legislativa do estado de Mato Grosso. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ilmar Galvão. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2001, p. 24. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>. Acesso em: 10 out. 2021.

anos.²⁴⁸ No STF, o então decano Marco Aurélio, ao tratar da ADO nº 55, reforçou a conclusão da corte na ADI nº 3.682/2007, frisando:

A existência de projetos de lei em curso não afasta a viabilidade da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Importante é saber se há direito de envergadura maior cuja concretude dependa de normatização legal ausente.

.....
Considerado o artigo 102, cabeça, da Constituição Federal, incumbe ao Supremo zelar para que o principal documento normativo do Estado não seja esvaziado por conduta omissiva ou comissiva, em especial de agentes políticos e órgãos de estatura constitucional, como é o caso dos ocupantes do Poder Legislativo.²⁴⁹

Os argumentos de Marco Aurélio revelam tanto a visão majoritária da corte como também as chances de êxito da ADO nº 38. Isso porque já no julgamento da ADI nº 4947 discutiu-se a possibilidade de declarar a existência de mora legislativa. O ministro Gilmar Mendes propôs no decorrer daquele julgamento a fungibilidade entre a ADI em pauta com a ação direta por omissão.²⁵⁰ A visão de Mendes foi externada após sua posição restar em minoria. O ministro Zavascki concordou com a proposta,²⁵¹ acompanhado por Lewandowski, que concordou em parte,²⁵² e por Barroso, que classificou a decisão como “um apelo ao legislador para que ele proveja a respeito, nos termos da Constituição.”²⁵³ Os demais julgadores não se manifestaram, obstando a imediata declaração de omissão naqueles autos.

²⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PLP 4609/2020**. Autoria da deputada Chris Tonietto (PSL – RJ). Brasília, DF, 16 set. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262945>. Acesso em: 12 out. 2021.

²⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 55 (voto do ministro Marco Aurélio). Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/06/Marco-Aurelio-Grandes-Fortunas-17-jun-2021.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

²⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 163. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 177.

²⁵² O ministro Ricardo Lewandowski aderiu à tese de omissão legislativa, porém considerou ser mais adequado esperar que uma parte interessada ingressasse com a respectiva ação. Ver: *Ibidem*, p. 142.

²⁵³ *Ibidem*, p. 165.

3.3.2 Quadro atual

O exame da desproporcionalidade atual das bancadas requer a análise dos dados demográficos mais recentes divulgados pelo IBGE. Assim, comparou-se a situação existente entre o censo demográfico de 1991 e a estimativa populacional publicada em julho de 2021.²⁵⁴ Deve-se notar que não há exigência legal de que os cálculos tenham como base o último censo demográfico, de 2010, eis que o art. 1º da Lei Complementar nº 78/1993 refere a “atualização estatística demográfica das unidades da Federação”.

Tendo em vista ainda que nem a legislação ordinária, nem a Constituição revelam a forma do cálculo, levou-se em conta a equação exibida pela ministra Nancy Andrighi quando da adoção da Resolução nº 23.389/2013. A despeito de ter sido declarada inconstitucional, saliente-se que os ministros do STF não questionaram seu mérito – inclusive, a equação fora elogiada até mesmo pelos ministros divergentes. Neste sentido, veja-se o formato do cálculo:

- i) calcula-se inicialmente o Quociente Populacional Nacional (QPN) mediante a divisão da população do país pelo número de deputados federais;
- ii) divide-se a população de cada unidade da federação pelo QPN, originando o Quociente Populacional Estadual (QPE);
- iii) despreza-se a fração, independentemente se inferior ou superior a 0,5, considerando-se apenas o número inteiro;
- iv) arredonda-se para 8 o QPE nos estados cujos índices foram inferiores a esse valor, em atendimento ao art. 45, §1º da CF, ao passo que, no estado de São Paulo, adequa-se o QPE para 70, em observância ao referido dispositivo;²⁵⁵

Nesta primeira fase, haverá sobra de cadeiras em decorrência da desconsideração das frações. Assim, as cadeiras restantes foram divididas

²⁵⁴IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2021**. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas (DPE) e Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS) do IBGE, 2021. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

²⁵⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 954-57.2011.6.00.0000 – Classe 24 – Manaus - Amazonas. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2013, p. 22-23. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-do-tse-23-389-2013/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-do-tse-23-389-2013/at_download/file. Acesso em: 12 out. 2021.

considerando as maiores médias, excluindo aqueles estados atingidos pelos patamares mínimo e máximo. Deste modo, veja-se a tabela a seguir:

QUADRO 4 – Atualização das bancadas na Câmara dos Deputados

Unidade da Federação	População		+/-	Correção das bancadas		+/-
	1990	2021		Atual	Atualizada	
São Paulo	31 546 473	46 649 132	+47,9%	70	70	-
Minas Gerais	15 731 961	21 411 923	+36,1%	53	55	+2
Rio de Janeiro	12 783 761	17 463 349	+36,6%	46	45	-1
Bahia	11 855 157	14 985 284	+26,4%	39	38	-1
Paraná	8 443 299	11 597 484	+37,3%	30	29	-1
Rio Grande do Sul	9 135 479	11 466 630	+25,5%	31	29	-2
Pernambuco	7 122 548	9 674 793	+35,8%	25	24	-1
Ceará	6 362 620	9 240 580	+45,2%	22	23	+1
Pará	5 181 570	8 777 124	+69,4%	17	22	+5
Santa Catarina	4 538 248	7 338 473	+61,7%	16	18	+2
Goiás	4 012 562	7 206 589	+79,6%	17	18	+1
Maranhão	4 929 029	7 153 262	+45,1%	18	18	-
Amazonas	2 102 901	4 269 995	+103%	8	10	+2
Espírito Santo	2 598 505	4 108 508	+58,1%	10	9	-1
Paraíba	3 200 677	4 059 905	+26,8%	12	9	-3
Mato Grosso	2 022 524	3 567 234	+76,4%	8	8	-
Rio Grande do Norte	2 414 121	3 560 903	+47,5%	8	8	-
Alagoas	2 512 991	3 365 351	+33,9%	9	8	-1
Piauí	2 581 215	3 289 290	+27,4%	10	8	-2
Distrito Federal	1 598 415	3 094 325	+93,6%	8	8	-
Mato Grosso do Sul	1 778 741	2 839 188	+59,6%	8	8	-

Sergipe	1 491 867	2 338 474	+56,7%	8	8	-
Rondônia	1 130 874	1 815 278	+60,5%	8	8	-
Tocantins	920 116	1 607 363	+74,7%	8	8	-
Acre	417 165	906 876	+117%	8	8	-
Amapá	288 690	877 613	+204%	8	8	-
Roraima	215 950	652 713	+202%	8	8	-
Brasil	146 917 459	213 317 639	+45,2%	513	513	-

Fontes: elaboração própria, conforme dados do IBGE²⁵⁶ - ²⁵⁷

Do quadro acima se depreende que a argumentação do governador do Pará nos autos da ADO nº 38 mantém-se atual. O estado deveria contar com cinco deputados federais a mais. Tal número é resultado de um forte fluxo migratório registrado no estado desde a década de 1990. Como consequência, enquanto o crescimento populacional médio das unidades da federação brasileira aumentou em 45,2%, no Pará este índice foi de 69,4%.

Considerando a bancada atual, o estado do Pará possui um deputado federal a menos que o Maranhão, a despeito de superar este estado em 1,624 milhão de habitantes. Outros estados também registram discrepâncias semelhantes: o Amazonas conta com 210 mil habitantes a mais que a Paraíba, mas tem quatro deputados federais a menos.

Na comparação com o censo de 1991, todos os estados beneficiados pelo patamar mínimo apresentaram crescimento populacional que superou a média nacional. O Amapá e Roraima mais que triplicaram suas populações. Ainda assim, o desequilíbrio se mantém diante da população ainda reduzida e de um patamar mínimo

²⁵⁶ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2021**. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas (DPE) e Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS) do IBGE, 2021. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

²⁵⁷ **SINOPSE DO CENSO DEMOGRÁFICO 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasília, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=4&uf=00>. Acesso em: 10 ago. 2021.

expressivo. A comparação anteriormente relatada também reforça esta disparidade: em São Paulo, cada deputado federal representa 666 416 habitantes; em Roraima, 81 589 e, no Amapá, 109 701.

O Rio Grande do Sul é o estado com menor crescimento demográfico nas últimas décadas. Caso o número total de deputados federais permaneça em 513, a redução da bancada gaúcha é medida inevitável. Considerando a bancada sulista como um todo, o ganho de dois parlamentares para Santa Catarina deve estabilizar a representação da região no parlamento.

Apesar das discrepâncias ululantes, das decisões do TSE e do STF, o Congresso mantém-se inerte. O cientista político Jairo Nicolau elegeu a correção das desproporcionalidades das bancadas como uma das medidas necessárias para aperfeiçoar a democracia brasileira, naquilo que chamou de “agenda minimalista”.²⁵⁸ Ainda assim, considerou improvável que isso ocorresse, eis que:

Por que os deputados opõem-se tanto à alteração do sistema eleitoral brasileiro? A resposta mais óbvia – e quase um clichê – é que os representantes de todo o mundo resistem a mudar as regras pelas quais foram eleitos. É bem conhecida a força inercial que predomina depois que determinado sistema eleitoral passa a vigorar em uma democracia.²⁵⁹

Nas eleições gerais de 2018, os impasses políticos e jurídicos que envolvem a ADO nº 38 fizeram com que a composição da nova legislatura da Câmara dos Deputados refletisse o Brasil da década de 1990. A ação estava em pauta para julgamento em agosto de 2021, o que possibilitaria a correção das questões levantadas neste tópico já para o pleito de 2022. No entanto, foi excluída do calendário pelo ministro Fux, que não indicou suas razões.²⁶⁰

²⁵⁸ NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 178.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 154

²⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 38. Requerentes: Estado do Pará. Relator: Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149458>. Acesso em: 12 out. 2021.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se identificar as causas da desproporcionalidade das bancadas da Câmara dos Deputados do Brasil, com vistas ao julgamento da ADO nº 38. Num primeiro momento foi possível concluir que o sistema bicameral é um componente marcante em uma federação, embora no caso brasileiro as características de ambas as casas legislativas sejam contraditórias. Os constituintes republicanos sempre escolheram o Senado como instituição de representação paritária das unidades federativas, enquanto ao mesmo tempo relativizaram a representação popular na Câmara dos Deputados.

A criação do patamar mínimo de deputados federais por unidade surgiu a partir de motivo legítimo. No Império, várias províncias tinham escassa delegação congressional, uma vez que a quantidade de senadores estava vinculada a de deputados. Assim, durante todo o período imperial mais de uma província contava com apenas dois parlamentares para defender seus interesses. É possível que, caso naquela época cada uma delas tivesse o mesmo número de senadores, a história aqui abordada teria sido diferente.

O primeiro constituinte republicano soube equilibrar dois interesses divergentes: a necessidade de a Câmara dos Deputados representar a totalidade dos brasileiros e a importância de expandir a participação política dos novos estados. Neste sentido, o piso de quatro parlamentares revelou-se adequado.

No entanto, as experiências constitucionais após a Constituição de 1891 não se mostraram as mais louváveis. A Constituição do Estado Novo em 1937 foi a primeira que, de forma arbitrária, fixou o teto em apenas dez. Durante a ditadura militar iniciada em 1964, a composição do parlamento foi um tema-chave para a preservação da sustentação política do regime. A criação de estados, a elevação de territórios em estados e o acréscimo do patamar mínimo constituiu ferramenta essencial para a relativização das derrotas eleitorais sofridas pela ARENA e pelo PDS em outras regiões.

O argumento de que a representação mínima dos estados menos populosos resulta no desenvolvimento destes requer uma verificação da própria atividade parlamentar. Não seria prudente concluir por uma resposta afirmativa a esta hipótese sem constatar que, de fato, os deputados destas regiões atuaram em prol do desenvolvimento de suas regiões e conseqüentemente do país. Este trabalho não avançou na aferição desta hipótese diante da crença de que o Senado é a instituição mais propícia para defender os interesses nacionais, em virtude da representação paritária dos estados com populações reduzidas.

Ainda como consequência adicional das normas da ditadura militar, a representação do estado de São Paulo na Câmara dos Deputados sofre de gravíssima distorção. Trata-se do estado que comporta cerca de um quinto da população brasileira, gerando quase um terço do PIB nacional, mas que elege pouco mais de um décimo dos deputados federais do país. O acréscimo de dez parlamentares a partir da Constituição de 1988 pouco atenuou esta discrepância. Ainda neste ponto, a análise do direito comparado demonstrou que o tratamento dado a São Paulo não encontra modelos equivalentes em outros países.

Outra questão a ser ressaltada é a própria composição da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, eleita a partir das bancadas delineadas pela ditadura militar. As discussões ocorridas naquele momento foram conseqüentemente prejudicadas pelo natural espírito dos legisladores de preservação de seus estados – e conseqüentemente dos próprios cargos. Conforme visto, todas as proposições que se prestavam a atenuar o problema foram rejeitadas de maneira expressiva.

Ainda assim, cabe ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição da República, não podendo a corte fiscalizar a atuação do constituinte originário. Tratar-se-ia de uma incursão perigosa e imprevisível na separação dos poderes, um dos princípios mais caros em um país democrático. Neste sentido, o não conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815 demonstrou ser a medida mais adequada.

Observa-se ainda que o STF acertou ao declarar a inconstitucionalidade da Resolução nº 23.389/2013. Não parece existir dúvidas que seria uma evolução conferir a uma corte independente como o TSE a correção das desproporcionalidades,

dentro dos parâmetros constitucionais. Não obstante, não foi esta a expressa determinação prevista pelo art. 45, §1º da Constituição, que não permite interpretação que negue a necessidade de que as bancadas sejam estabelecidas por lei complementar. Outrossim, nada impede o próprio Congresso de emendar a Constituição e delegar esta atribuição ao TSE.

Apesar disso, desde a vigência da Constituição atual as bancadas nunca foram definidas por lei complementar, mas por resolução do TSE. Até 2013, a corte não alterou a realidade já existente, de modo que esta prática não fora questionada. Todo este cenário converge aos argumentos do estado do Pará na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 38, que são consistentes.

A consistência da ADO 38 reside no fato de que a Câmara dos Deputados deve expressar a diversidade e o pluralismo político, tendo como base a igualdade política dos brasileiros. Esta igualdade do voto já foi abalada suficientemente pelos patamares mínimo e máximo, não sendo minimamente razoável que continuemos elegendo deputados federais como se estivéssemos em 1991. É absolutamente indefensável a existência de estados menos populosos que elegem mais deputados que estados com mais habitantes.

Assim, não compete ao Congresso Nacional ignorar um comando constitucional cristalino e negar-se a corrigir as delegações, seguindo os dados demográficos mais atuais. Esta inércia constitui um permanente estado de inconstitucionalidade, capaz de infirmar a crença na própria democracia, que deve ser corrigida pela Suprema Corte. Sem dúvidas eventual decisão neste sentido será um constrangimento para o Congresso Nacional, ficando visível sua incapacidade de corrigir a própria composição. No entanto, é um desfecho esperado diante de sua omissão contumaz.

REFERÊNCIAS

Livros e artigos

AGRA, Walber de Moura; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009. *E-book*.

ARAÚJO, Caio Xavier dos Santos. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão: uma reconstrução jurisprudencial**. 2019. 130 f. Monografia – Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo.

BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais?**. Tubinga: J. C. B. Mohr, 1951.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras: 1891**. 3. ed. Brasília: Senado Federal do Brasil, 2012. *E-book*.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Editora Saraiva, ed. 7, 2009. *E-book*.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ivis Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995, v. 4.

BASTONI, Jordam M.. **The Upper House Question: South Australian Bicameralism in Comparative Perspective**. 2019. 217 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universidade de Adelaide, Adelaide.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BUENO, Pimenta. **Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857.

BULMER, Elliot. Bicameralism. **International Institute for Democracy and Electoral Assistance**, Strömsborg, 2017. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

CABRAL, Gustavo César Machado. O bicameralismo legislativo estadual na Constituição de 1891 e o caso do Estado do Ceará. **Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza, ISSN 1518-4862, ano 13, n. 1925, 8 out. 2008. Disponível em:

http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/53677/1/2008_art_gcmcabral_bicameralismo.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

CANOTILHO, José Gomes. **Direito constitucional**. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1989.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Senado Federal do Brasil, 2001. *E-book*.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. *E-book*.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. *E-book*.

FIRMO; João Sereno; NOGUEIRA, Octaciano. **Parlamentares do Império**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1973, p. 27 *et seq.* *E-book*.

IZUMI, Maurício; NEIVA, Pedro. **Os homens do imperador**. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política: Montevideo, 2017.

KINZO, Maria D'Alva Gil. São Paulo e o Brasil: uma desigualdade política. **Revista São Paulo em Perspectiva da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados**, São Paulo, p. 37-41, jan-mar. 1990. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v04n01/v04n01_08.pdf. Acessado em: 6 ago. 2021.

LEAL, Aurelino. **Theoria e prática da Constituição federal brasileira**. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1925.

MADISON, James. Federalist Papers No. 51. **New York Packet**, Nova Iorque, 8 fev. 1788.

MADISON, James. Federalist Papers No. 62. **New York Packet**, Nova Iorque, 27 fev 1788.

MELO, Nivalda Batista; REIS, Ubiratan Campelo; SOARES, Themis Ariadne Freire Starling. **A (des)proporcionalidade da representação política na Câmara dos Deputados à luz da Constituição Federal de 1988**. 2008. 54 fl. Monografia (Especialização em Poder Legislativo) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 25.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003. *E-book*.

NICOLAU, Jairo Marconi. **As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dados. 1997, v. 40, n. 3, p. 441-464. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300006>. Epub 7 out. 1998. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300006>.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes. Sobre a representação dos estados na Câmara dos Deputados. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**, Brasília, fl. 14, 2004. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-5-sobre-a-representacao-dos-estados-na-camara-dos-deputados>. Acesso em: 12 ago. 2021.

ROCHA, Claudionor. **Representação proporcional na Câmara dos Deputados**. 2008. 124 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília.

RUSSELL, Meg. Attempts to change the British House of Lords into a second chamber of the nations and regions: explaining a history of failed reforms. **Centro Studi Sul Federalismo**, Turim, ISSN: 2036-5438, v. 10, 2018. Disponível em: http://www.on-federalism.eu/attachments/304_download.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SILVA, Francisco Júnior Ferreira da; SILVA, Frank William dos Anjos; VEDOVETO, Letícia Alvarenga. **Limites jurídicos do Poder Constituinte originário: a Teoria das Normas Constitucionais Inconstitucionais e seu enfrentamento pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 815-3**. 2021, v. 9, ed. 212. Disponível em: https://semanaacademica.com.br/system/files/artigos/limites_juridicos_do_pco_-_09_06_1.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

Sítios eletrônicos

BROOKE, James. Santa Cruz Journal: White Flight in Brazil? Secessionist Caldron Boils. **The New York Times**, Nova Iorque, 12 mai. 1993. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1993/05/12/world/santa-cruz-journal-white-flight-in-brazil-secessionist-caldron-boils.html?searchResultPosition=12%5d>. Acesso em: 28 ago. 2021.

MICHELS, Holy. Will 2020 US Census be Montana's best shot at adding a congressional district?. **Independent Record**, Helena, Montana, 6 mai. 2019. Disponível em: https://helenair.com/news/state-and-regional/govt-and-politics/will-2020-us-census-be-montanas-best-shot-at-adding-a-congressional-district/article_119114a4-329d-570c-bd1f-d41662cbfc75.html. Acesso em: 17 ago. 2021.

WILSON, REID. Rhode Island considers cash incentives to win new residents before censos. **The Hill**, Washington, D.C., 30 mar. 2018. Disponível em: <https://thehill.com/homenews/state-watch/381031-rhode-island-considers-cash-incentives-to-win-new-residents-before>. Acesso em: 12 ago. 2021.

2021 WORLD population by country. World Population Review, Walnut, Califórnia, 2021. Disponível em: <https://worldpopulationreview.com/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ANNAES DO CONGRESSO CONSTITUINTE DA REPUBLICA, v. 1, 1891. Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924. p. 1025-1027. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1890/1890%20Livro%201.pdf. Acesso em 6 ago. 2021.

ATA DA 225ª SESSÃO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988. Brasília. Atas... Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/206anc16mar1988.pdf#page=>. Acesso em 10 ago. 2021.

ATAS DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO, 1988. Brasília. Atas... Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em 7 ago. 2021.

ATAS DA SUBCOMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO, 1988. Brasília. Atas... Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3a_Subcomissao_Do_Poder_Legislativo.pdf. Acesso em 10 ago. 2021.

A HISTÓRIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia>. Acesso em: 25 jul. 2021.

A HISTÓRIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: IMPÉRIO DO BRASIL. Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/oimperio.html>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL: panorama. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CÂMARA DE SENADORES - 2012. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales, México, [s.d.]. Disponível em: <http://siceef.ine.mx/camsenadores.html?p%C3%A1gina=1>. Acesso em: 12 ago. 2021.

Centro de Documentação e Informação. **Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais: art. 45**. Brasília: Centro de Documentação e Informação da

Câmara dos Deputados, 2019, p. 7-12. Disponível em:
<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/37500>. Acesso em 7 ago. 2021.

COMPOSICIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA. Cámara de Diputados de Mexico, México, [s.d]. Disponível em:
http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/composicion_politicanp.php. Acesso em: 12 ago. 2021

DELENDIA CARTHAGO. In: DICIONÁRIO da língua portuguesa. Lisboa: Priberiam Informática, 2021. Disponível em:
<https://dicionario.priberam.org/delenda%20carthago>. Acesso em: 11 ago. 2021.

DEPUTADOS em funções (lista corrida). Assembleia da República, Lisboa, 2021. Disponível em:
<https://www.parlamento.pt/DeputadoGP/Paginas/Deputadoslista.aspx>. Acesso em: 26 ago. 2021.

DIPUTADOS Nacionales. Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 2021. Disponível em: <https://www.diputados.gov.ar/diputados/listadip.html>. Acesso em: 26 ago. 2021.

DIPUTADAS y diputados. Congreso de los Diputados, Madrid, 2021. Disponível em: <https://www.congreso.es/busqueda-de-diputados>. Acesso em: 26 ago. 2021.

DIRECTORY of representatives. United States House of Representatives, Washington, D.C., 2021. Disponível em: <https://www.house.gov/representatives>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ELECTION Resources on the Internet: Federal Elections in Brazil. Election Resources, [S.l.]. Disponível em:
<http://electionresources.org/br/deputies.php?election=2018>. Acesso em: 27 jul. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2021.** Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas (DPE) e Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIIS) do IBGE, 2021. Disponível em:
https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

INTEGRANTES de la LXV Legislatura. Cámara de Diputados, Moscou, 2021. Disponível em: http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/info_diputados.php. Acesso em: 26 ago. 2021.

MEMBERS. National Assembly of Pakistan, Carachi, 2021. Disponível em:
http://www.na.gov.pk/en/all_members.php. Acesso em: 26 ago. 2021.

MEMBERS. Parliament of India – Lok Sabha, Madrid, 2021. Disponível em:
<http://loksabhaph.nic.in/Members/AlphabeticalList.aspx>. Acesso em: 26 ago. 2021.

NÚMERO DE DEPUTADOS POR ESTADO. Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília, [s.d]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/numero-de-deputados-por-estado>. Acesso em: 11 ago. 2021.

ONE Chamber or Two?. **National Democratic Institute**, Washington, D.C., [s.d]. Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/029_ww_onechamber_0.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

OVERVIEW of the Legislative Process in the Russian Federation. The State Duma, Moscou, 2021. Disponível em: <http://duma.gov.ru/en/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

PARLAMENTARES CONSTITUINTES. Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília, [s.d]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes. Acesso em: 10 ago. 2021.

PARLIAMENTS at a glance: Structure Parline, [S.l.; s.d.]. Disponível em: <http://archive.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>. Acesso em: 28 jul. 2021.

POPULATION statistics. City Population, Oldenburg, Alemanha, 2021. Disponível em: <https://www.citypopulation.de/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

PRODUTO Interno Bruto - PIB. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 29 ago. 2021.

PROJEÇÃO da população do Brasil e das unidades da Federação. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock&utm_campaign=novo_popclock. Acesso em: 29 ago. 2021.

REAPPORTIONMENT and redistricting in other countries. Claremont, Califórnia: The Rose Institute of State and Local Government, 1981, fl. 36. Disponível em: <https://s10294.pcdn.co/wp-content/uploads/2014/02/Reapportionment-and-Redistricting-in-Other-Countries-1981.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.

Recenseamento do Brasil em 1872. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 1872. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25477_v1_br.pdf. Acesso em: 29 jul. 2021.

SENADORES da 16ª Legislatura (1877 - 1878). Senado Federal do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-antiores/-/a/16/por-uf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

SENADORES da 19ª Legislatura (1885 - 1885). Senado Federal do Brasil, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-antiores/-/a/19/por-uf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

SINOPSE DO CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=4&uf=00>. Acesso em: 10 ago. 2021.

SITZVERTEILUNG des 20. Deutschen Bundestages. Deutscher Bundestag, Berlin, 2021. Disponível em: <https://www.bundestag.de/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

Legislação e jurisprudência consultadas

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 set. 2021.

BRASIL. **Decreto de 7 de março de 1821.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/Historicos/DIM/DIM-7-3-1821.htm. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. **Decisão nº 57, de 19 de junho de 1822.** Disponível em: <http://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Decis%C3%A3o-n%C2%BA-57-de-19-de-junho-de-1822.compressed.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto de 26 de março de 1824.** Disponível em: <http://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Decreto-de-26-de-mar%C3%A7o-de-1824.compressed.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-842-19-setembro-1855-558297-publicacaooriginal-79444-pl.html>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 914-A, de 23 de outubro de 1890.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-914-a-23-outubro-1890-517812-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.063, de 27 de outubro de 2009.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/12063.htm. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/13300.htm. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 78, de 30 de dezembro de 1993.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-9-28-fevereiro-1945-365005-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 6 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição política do Imperio do Brazil**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 6 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto legislativo n. 424, de 4 de dezembro de 2013**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-424-4-dezembro-2013-777558-publicacaooriginal-142140-pl.html>. Acesso em: 8 set. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 6 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc08-77.htm. Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 22, de 5 de julho de 1982**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-22-29-junho-1982-363993-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Resolução n. 23.389, de 9 de abril de 2013**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2013/RES233892013.htm>. Acesso em: 8 set. 2021.

Resolução n. 23.220, de 2 de março de 2010. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES232202010.htm>. Acesso em: 8 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 815. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1992. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553954>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2061. Requerentes: Partido Democrático Trabalhista e Partido dos Trabalhadores. Relator: Ilmar Galvão. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2001, p. 15. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 8 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3682. Requerente: Assembleia Legislativa do estado de Mato Grosso. Relator: Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4947. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 267-8/600-DF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1990. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados e Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Celso de Mello. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346276>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 38. Requerentes: Estado do Pará. Relator: Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149458>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 55. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/06/Marco-Aurelio-Grandes-Fortunas-17-jun-2021.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 197.917-SP. Requerente: Ministério Público de São Paulo. Relator: Maurício Corrêa. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2002.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.389/2013. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2011. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?threadGroupName=SJUT-1632956964054>. Acesso em: 8 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 954-57.2011.6.00.0000 – Classe 24 – Manaus - Amazonas. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2013, p. 22-23. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-do-tse-23-389-2013/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-do-tse-23-389-2013/at_download/file. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 315, de 2016 (complementar)**. A autoria do senador Flexa Ribeiro (PSDB – PA). Brasília, DF, 16 ago. 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126690>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 251, de 2016 (complementar)**. A autoria do senador Reguffe (PDT – DF). Brasília, DF, 29 abr. 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120958>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 221, de 2013 (complementar)**. A autoria do senador Eduardo Lopes (REPUBLICANOS – RJ). Brasília, DF, 5 jun. 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113065>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLP 262/2013**. A autoria do deputado Marcelo Castro (PMDB – PI). Brasília, DF, 10 abr. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/571504>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLP 268/2013**. A autoria do deputado Carlos Souza (PSD – AM). Brasília, DF, 24 abr. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=573805>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLP 279/2013**. A autoria do deputado Damião Feliciano (PDT – PB). Brasília, DF, 24 mai. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=578467>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PLP 4609/2020**. A autoria da deputada Chris Tonietto (PSL – RJ). Brasília, DF, 16 set. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262945>. Acesso em: 12 out. 2021.

ARGENTINA. **Ley n. 22.847, de 12 de julio de 1983**. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/195989/norma.htm>. Acesso em: 12 ago. 2021.

ESTADOS UNIDOS. **Article I**. Disponível em: <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/article/article-i>. Acesso em: 12 ago. 2021.

ESTADOS UNIDOS. **U.S. Code, Title 2, Chapter 1, §2a**. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/2a>. Acesso em: 12 ago. 2021.

PERU. **Resolución nº 0304-2020, de 5 de setembro de 2020**. Disponível em: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/establecen-el-numero-de-escaños-del-congreso-de-la-republica-resolucion-n-0304-2020-jne-1883381-1/>. Acesso em: 26 ago. 2021