



COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Indicação n.º 067/2016

Indicante: Sergio Luiz Sant 'Anna

Relator: Jorge Rubem Folena de Oliveira

Ementa: Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 106, de 2015. Redução do número de membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Alteração da redação dos artigos 45 e 46 da Constituição Federal. Proibição de Proposta de Emenda Constitucional que ameace ou enfraqueça a questão federativa (artigo 60, § 4.º, I, da Constituição Federal).

Palavras chave: Câmara dos Deputados – Senado Federal – Composição

Prezado Presidente:

Recebi para relatar a indicação epigrafada, na qual o Senador Jorge Viana (Partido dos Trabalhadores do Acre) propôs Emenda Constitucional que pretende ver alterada a redação dos artigos 45 e 46 da Constituição Federal,¹ para reduzir o número de membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Pela referida proposta de alteração do artigo 45 da Constituição Federal, a Câmara dos Deputados passaria a ter, no máximo, 385 (trezentos e oitenta e cinco) deputados, sendo estabelecida a representação dos Estados e do Distrito Federal em número proporcional à população; de forma que nenhuma daquelas unidades Federadas tenha menos de 6 (seis) ou mais de 53 (cinquenta e três) Deputados e elegendo cada Território 3 (três) Deputados.

¹ “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.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. § 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos. § 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. § 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.”

Além disso, a proposta de alteração do artigo 46 da Constituição Federal pretende estabelecer que cada Estado e o Distrito Federal elegerão apenas 2 (dois) senadores, com mandato de 8 (oito) anos; sendo que a renovação dos membros do Senado Federal dar-se-á pela metade e de 4 (quatro) anos em 4 (quatro) anos.

O texto apresentado tem a seguinte redação:

“Art. 1.º . Os arts. 45 e 46 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 45.

§ 1.º **O número total de Deputados, que não poderá ser superior a 385** (trezentos e oitenta e cinco), 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 6 (seis) ou mais de 53 (cinquenta e três) Deputados.**

§ 2.º Cada Território elegerá **três Deputados.**

Art.46.

§ 1.º **Cada Estado e o Distrito Federal elegerão dois Senadores, com mandato de oito anos.**

§ 2.º A representação de cada Estado e do Distrito Federal renovar-se-á pela metade, de quatro em quatro anos.

...”

Com efeito, caso aprovada a proposta de emenda constitucional, **será reduzida também a representação nas Assembleias Estaduais e Distrital**, que têm na representação federal o paradigma para a fixação da sua composição, conforme a redação dos artigos 27² e 32, § 3.^{º3}, da Constituição Federal.

Esclarece-se que desde 1993 está sendo mantido o número de 513 (quinhentos e treze) Deputados Federais, conforme estabelecido pela Lei Complementar n.º 78, de 1993, a despeito do aumento da população brasileira ao longo do tempo.

² “Art. 27. O número de Deputados à Assembléia 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.”

³ “§ 3.º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.”

O Senador Jorge Viana acredita *“que é possível exercer as funções típicas do Poder Legislativo com uma estrutura mais enxuta em ambas as Casas, sem prejuízo da representatividade popular (...) (e que sua proposta poderá) aumenta(r) a eficiência do uso dos recursos públicos.”*

Ocorre, porém, que a questão não tem relação com a mera **“eficiência dos recursos públicos”** (que pode ser atingida de outras formas, como a redução de verbas de gabinete, de representação etc.), **mas sim com a possibilidade de enfraquecimento da representação federativa** na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

O tema controvertido não foi abordado na Proposta de Emenda Constitucional em exame. Isto porque, com relação à representação na Câmara dos Deputados, é levado em consideração o número de parlamentares, estabelecido conforme a proporcionalidade da população de cada Estado-membro; sendo fixado, pelo Constituinte originário, **o número de Deputados, por unidade federativa, em no mínimo 08 (oito) e no máximo 70 (setenta).**

Com efeito, este *“número de Deputados por unidade da Federação fixados no intervalo entre oito e setenta, tem sido objeto de inúmeras críticas, por mitigar a representatividade dos Estados membros mais populosos.”*⁴ Nesse ponto, José Afonso da Silva diz que *“a Câmara dos Deputados deve ser o espelho fiel das forças demográficas de um povo, nada justifica que, a pretexto de existirem grandes e pequenos Estados, os grandes sejam tolhidos e sacrificados em direitos fundamentais de representação.”*⁵

Contudo, o Constituinte originário de 1987/1988, **ao fixar o mínimo de 8 (oito) e o máximo de 70 (setenta) Deputados por unidade federativa**, visou proteger os Estados-membros menos populosos contra um possível abuso a ser exercido pelas unidades mais populosas; e, a fim de prevenir uma eventual **“tirania da maioria”** (Alex Tocqueville⁶), esta foi a forma encontrada para a proteção e preservação da cláusula federativa, assegurando aos Estados membros menores um mínimo de representação na Câmara dos Deputados.

Tendo sido estabelecido no texto constitucional original o número mínimo de oito e no máximo de setenta Deputados, não pode o legislador constitucional derivado alterá-lo, sob pena de atentar contra o princípio federativo, que está

⁴ MIRANDA, H. S. Curso de Direito Constitucional. Senado Federal: Brasília, 2004, p. 532-533.

⁵ SILVA, J. A. Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros: São Paulo, 1995, p. 484.

⁶ TOCQUEVILLE, A. A democracia na América. Editora Itatiaia: Belo Horizonte, 1998, p. 193-195.



protegido contra propostas de emendas constitucionais, conforme os termos do artigo 60, § 4.º, I, da Constituição Federal.

Nesse passo, a redução do número de Senadores de 3 (três) para 2 (dois), como proposto na PEC sob análise, também enfraquece a estrutura federativa (artigo 60, § 4.º, I, da Constituição Federal), o que não poderia ser alterado pelo legislador constituinte derivado.

Por fim, ressalta-se que a ideia de preservação do princípio federativo contra emendas constitucionais, prevista no artigo 60, § 4.º, I, da Constituição Federal, não pode ser limitada a uma interpretação pura e literal sobre a “*forma de Estado*”, mas apresenta um conteúdo muito mais abrangente e se estende à “*proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação neles se protege*”, conforme ficou assentado no julgamento realizado pelo STF, na ADI 2.024, relator Min. Sepúlveda Pertence, julgada em 03/05/2007⁸.

Portanto, a proposta de Emenda à Constituição apresentada pelo Senador Jorge Viana, ao reduzir o número de Senadores e Deputados Federais atinge a autonomia dos Estados Federados, na parte relacionada às suas respectivas representações no âmbito do Poder Legislativo federal, integrado pela atuação e atribuições exercidas pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados e pelo Congresso Nacional, que se espraia por toda a federação brasileira.

Isto posto, a Proposta de Emenda Constitucional em exame deve ser rejeitada, por ofensa ao artigo 60, § 4.º, I, da Constituição Federal, conforme as razões acima expostas.

Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2018.

Jorge Rubem Folena de Oliveira

⁷ “§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado.

⁸ Nesse ponto, (...) a ideia de Federação – que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus cornerstones – revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I). [HC 80.511, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 21-8-2001, 2ª T, DJ de 14-9-2001.]