

# A (in) definição do número de deputados federais por estado: História de uma questão política

Márcio Nuno Rabat<sup>1</sup>

## Resumo:

O artigo recapitula, desde 1822, a história da distribuição de lugares na Câmara dos Deputados entre os estados e indica, para cada situação nova, a legislação pertinente. Procura realçar que as alterações do número de representantes por estado, muitas vezes abruptas, dependeram mais de alterações estruturais nas relações entre as regiões do país que da lenta mudança das populações relativas dos estados. Tece, ainda, considerações sobre a situação atual, em que, mais uma vez, depois de um longo período de imobilidade, se acena com a possibilidade de atualização das representações estaduais.

## Palavras-chave:

Número de deputados; federação; representação política; eleições.

## Abstract:

*The article dates back to 1822 in order to recapitulate the history of House of Representatives' seat distribution among the states, and appoints, to each new situation, the applicable law thereto. An attempt is made to note that changes in number of state representatives, often abrupt and sudden, have depended mostly on the changing structural relationship among the different regions of the country, and less on the slow demographic changes that take place in the different states. The article also builds on considerations regarding the current situation, which once again, after a long period of idleness, waves at the possibility of bringing state representation up to date.*

## Keywords: .

*Number of representatives; federation; political representation; elections.*

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados (Área de Ciência Política)



## Introdução.

A Constituição Federal de 1988 ordena que o Congresso Nacional defina, por lei complementar, o número total de parlamentares que compõem a Câmara dos Deputados e distribua a representação pelos estados e pelo Distrito Federal, proporcionalmente à população, respeitados os limites mínimo e máximo de oito e setenta deputados por unidade da federação (art. 45, § 1º). Embora a redação do dispositivo não seja das mais felizes, ele certamente busca dar resposta à necessidade de atualização periódica da distribuição dos lugares disponíveis na Câmara dos Deputados em função da variação das populações relativas dos estados ao longo do tempo. Essa atualização não foi feita, em nenhum momento, nos vinte e cinco anos de vigência da Constituição. Houve o reconhecimento de que o estado de São Paulo deveria ter sua representação aumentada de sessenta para setenta deputados e de que os novos estados criados teriam direito aos oito lugares garantidos a qualquer unidade da federação, mas o último cálculo efetivo da distribuição de lugares foi feito pela Resolução nº 12.855, de 1º de julho de 1986, do Tribunal Superior Eleitoral<sup>2</sup>.

Um ponto interessante a observar é que, pela Lei Complementar nº 78, de 30 de setembro de 1993, o Congresso Nacional aparentemente buscou transferir ao Tribunal Superior Eleitoral a tarefa de calcular o número de representantes por estado e pelo Distrito Federal, desde que respeitado o teto de 513 deputados federais no total<sup>3</sup>. O TSE, no entanto, em um caso *sui generis* de ativismo judicial pela negativa, nunca assumiu a tarefa. Os motivos explicitamente apontados pelo Tribunal para sua inação se relacionavam, inicialmente, com o art. 4º, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assegura “a irredutibilidade da atual representação

2 Ver o artigo “Distribuição das vagas das unidades federativas na Câmara dos Deputados: interpretando a legislação em vigor”, que escrevi com Webster Spiguel Cassiano, publicado em *Cadernos Aslegis*, nº 2, maio/ago 1997, para uma breve descrição das sucessivas decisões do Tribunal Superior Eleitoral que levaram a que se cristalizasse, já em 1994, a atual distribuição de lugares na Câmara dos Deputados. No artigo, esperávamos que o Tribunal, com base na Lei Complementar nº 78, de 30 de setembro de 1993, alterasse a composição da Câmara para as eleições de 1998, e propúnhamos interpretações alternativas da Constituição para determinar os termos em que a alteração seria feita. Embora eu volte a sustentar, aqui, que se tratava, então como agora, de decisão com forte conteúdo político, reconheço que não tivemos na devida conta que esse conteúdo político conduziria à legítima recusa do Tribunal a se pronunciar sobre a matéria. O artigo encontra-se disponível em [http://www.aslegis.org.br/aslegisoriginal/images/stories/cadernos/1997/caderno2/Distribuicao\\_das\\_vagas\\_das\\_unidades\\_federativas\\_na\\_Camara\\_dos\\_Deputados.pdf](http://www.aslegis.org.br/aslegisoriginal/images/stories/cadernos/1997/caderno2/Distribuicao_das_vagas_das_unidades_federativas_na_Camara_dos_Deputados.pdf).

3 Também nesse caso a redação não é das mais felizes: “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”.

dos estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados”. Trata-se, no entanto, de uma disposição transitória, cujos efeitos certamente já se esgotaram. Parece mais razoável supor que a inação do TSE se deva à nitidez com que a Constituição Federal imputa a responsabilidade pela definição do número de deputados ao Congresso Nacional e à compreensão de que a proporcionalidade entre as representações estaduais e as populações dos estados não decorre de um cálculo neutro e unívoco, mas contém um componente intrínseco de avaliação política.

A falta de atualização da proporcionalidade entre populações e representações estaduais na Câmara dos Deputados não tem merecido destaque junto aos meios de comunicação. Parece que há mais interesse em discutir mudanças da legislação eleitoral e partidária do que em aplicar a legislação vigente. O tema voltou a ganhar alguma visibilidade, no entanto, quando o Tribunal Superior Eleitoral, na preparação das resoluções que regulamentariam as eleições de 2010, começou a debater com maior vigor a possibilidade de assumir a tarefa que, em princípio, lhe fora dada pelos legisladores em 1993. Agora, em 2013, em resposta a Petição da Assembleia Legislativa do estado do Amazonas, a Corte resolveu, nos termos da Resolução nº 23.389, redistribuir, entre os estados, as vagas disponíveis na Câmara dos Deputados. Não é certo, no entanto, que a decisão venha a aplicar-se às eleições de 2014, pois a ministra Cármen Lúcia e o ministro Marco Aurélio, membros do Supremo Tribunal Federal com assento no TSE, se manifestaram contra a iniciativa, reafirmando a responsabilidade do Congresso Nacional nessa área. É possível, portanto, que a redistribuição dos lugares venha a ser suspensa na Corte Constitucional.

Este artigo não dá prioridade ao debate a respeito das alternativas de ação disponíveis para que o cálculo das representações estaduais e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados seja atualizado. O que se pretende aqui é fornecer elementos históricos para a compreensão do fenômeno da distribuição das vagas na Câmara de uma perspectiva ampla. A recapitulação da experiência de 190 anos do parlamento brasileiro nessa área mostra que o caráter político da questão não se resume à contraposição conjuntural entre interesses regionais ou partidários, mas remete para a correlação estrutural das forças sociais e políticas no país.

Raramente nossas instituições representativas se preocuparam com a atualização pontual das representações estaduais em função da contínua mudança das populações relativas dos estados. Rigorosamente, o único período em que essa atualização aconteceu com regularidade foi aquele em que vigorou a Constituição de 1946, assim mesmo pelo recurso a uma fórmula que tornava possível realizá-la sem que o número absoluto

de representantes de qualquer estado fosse reduzido. Redistribuições de grande envergadura foram realizadas, no entanto, por meio de intervenções curtas e intensas, em momentos de verdadeira descontinuidade social e política. Um exemplo: a mudança abrupta do eixo político do país da atual região Nordeste para o Sul e, principalmente, para o Sudeste, concomitantemente com a proclamação da República. Outro exemplo, mais recente: o súbito aumento do número de representantes eleitos no Norte e no Centro-Oeste, na passagem da década de 1980 para a de 90, fenômeno contemporâneo da tardia absorção plena dessas regiões na dinâmica econômica, social e política do país. É essa trajetória que se busca recapitular aqui.

Somente na parte final do artigo alguma atenção será dada ao problema imediato da redistribuição dos lugares na Câmara dos Deputados e a sua resolução dentro das normas constitucionais vigentes.

### **História do número de deputados no Brasil até a Constituição de 1988: no total e por província ou estado.**

#### Período imperial.

A história do Poder Legislativo propriamente brasileiro começa com a independência política do país em relação à metrópole portuguesa. Desde então, são eleitos deputados, no Brasil, para comporem a representação política da nação. A Decisão nº 57, de 19 de junho de 1822, continha instruções sobre a convocação de “uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa para o Reino do Brasil”, regulamentando o Decreto de 3 de junho do mesmo ano, que a convocara. Entre as instruções, encontravam-se determinações sobre o número de deputados constituintes a serem eleitos. A Assembleia seria unicameral.

A redação do Capítulo IV da Decisão indica que o legislador partiu de um número total de deputados para a posterior distribuição das vagas entre as províncias. Assim, o diploma começava por definir: “Os Deputados para a Assembleia (...) não podem ser por ora menos de 100”. Só depois dessa definição é que se passava à distribuição provincial; ela devia ser, aliás, provisória, pois se reconhecia a debilidade das informações censitárias disponíveis. Dizia, em seguida, a Decisão: “E porque a necessidade da mais breve instalação da Assembleia obste a que se espere por novos e mais bem formados Censos, não devendo merecer atenção por inexatos todos os que existem, este número 100 será provisoriamente distribuído pelas Províncias na seguinte proporção”: Província Cisplatina (2); Rio Grande do Sul (3); Santa Catarina (1); São Paulo (9); Mato Grosso

(1); Goiás (2); Minas Gerais (20); Rio de Janeiro (8); Espírito Santo (1); Bahia (13); Alagoas (5); Pernambuco (13); Paraíba (5); Rio Grande do Norte (1); Ceará (8); Piauí (1); Maranhão (4); Pará (3).

A primeira distribuição de deputados pelas províncias brasileiras nos informa sobre a percepção dominante, na época, a respeito da população e do peso político de cada região do país. O dado mais importante, nesse particular, talvez seja o da quase irrelevância política do vasto território que hoje corresponde às regiões Norte e Centro-Oeste. Todo o território da atual região Norte era representado por apenas três deputados, em cem, os da província do Pará. Da mesma maneira, o extenso território que hoje corresponde à região Centro-Oeste era representado pelos três deputados das províncias de Goiás (2) e do Mato Grosso (1).

Outra informação relevante diz respeito à possibilidade de que uma província fosse representada por apenas um deputado, o que, aliás, acontecia com cinco delas.

A Assembleia Constituinte, por intervenção do imperador, não pôde levar a bom termo seus trabalhos. Após fechá-la, “Dom Pedro Primeiro, por Graça de Deus, e Unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpétuo do Brasil”, outorgou aos brasileiros, em 1824, a Constituição Política do Império. O texto constitucional criava a Assembleia Geral, bicameral, composta da Câmara dos Deputados e da Câmara de Senadores, ou Senado, mas não fazia previsão do número de deputados por província. Determinava, contudo, que os senadores de cada província seriam tantos “quantos forem metade de seus respectivos deputados, com a diferença, que, quando o número dos deputados da Província for ímpar, o número dos seus senadores será metade do número imediatamente menor” (art. 41). Continua, ainda, a seguinte ressalva: a “província que tiver um só deputado, elegerá todavia o seu senador” (art. 42).

No dia seguinte ao da outorga da Constituição, o Decreto de 26 de março de 1824 estabeleceu o número de parlamentares que seriam eleitos para a primeira legislatura da Câmara dos Deputados. Sem fazer referência ao total de deputados, o Decreto repetiu, província por província, os números anteriormente estabelecidos para a frustrada Assembleia Constituinte, com uma modificação: ao estado de Sergipe, recém-separado da Bahia, foi reconhecida a prerrogativa de eleger dois representantes. Dando origem a uma verdadeira tradição de nossa história, à criação de duas vagas para Sergipe não correspondeu a diminuição do número de representantes baianos, ou de qualquer outra província. Houve, por isso, um aumento do número total de deputados, de cem para 102.

De qualquer maneira, ao longo do período imperial, o número de deputados enviados pelas províncias à Assembleia Geral Legislativa variou pouco. Em 1881, quase sessenta anos após o citado Decreto de 1824, o total havia passado de 102 para 122. Algumas mudanças parecem ter decorrido de alterações no peso populacional ou político das províncias, como o acréscimo, que se constata na Lei nº 387, de 1846, de dois deputados na representação do Rio de Janeiro; de um, na da Bahia; e de um, na do Piauí. No entanto, outros dois fatores foram mais relevantes para as modificações operadas.

O primeiro fator residia na eventual alteração do número de províncias que compunham o Império, como pode ser observado na própria Lei de 1846. Nela, apesar do acréscimo de quatro deputados pela soma dos novos representantes do Rio de Janeiro, da Bahia e do Piauí, a mudança do número total foi apenas de 102 para 104. É que a Província Cisplatina deixara de fazer parte do país, o que levou à diminuição do número total de deputados, pela natural exclusão de seus dois representantes. Em todos os demais casos em que alguma reconfiguração das províncias ocorreu durante o Império, houve criação de novas províncias. O efeito foi sempre o aumento do número total de deputados na Câmara, pois criavam-se vagas para os respectivos representantes, sem que a representação das demais províncias se reduzisse.

O outro fator importante a se ter em conta é a determinação do Decreto nº 1.082, de 1860, de que “nenhuma província dará menos de dois deputados à Assembleia Geral”. Com ela, inaugura-se a tradição de se estabelecer um limite mínimo (superior a um) de representantes por província (e, posteriormente, por estado) na Câmara dos Deputados, tradição que não mais se quebraria ao longo de nossa história institucional. No Império, esse limite mínimo nunca foi superior a dois.

A última modificação do número de deputados no período imperial aconteceu em 1885, com o aumento do número de parlamentares eleitos no Pará de 3 para 6<sup>4</sup>. Para se formar uma ideia mais precisa da evolução da composição da Câmara dos Deputados sob o regime imperial, vale a pena indicar o número de deputados, por província, em 1889: Amazonas (2); Pará (6); Maranhão (6); Piauí (3); Ceará (8); Rio Grande do Norte (2); Paraíba (5); Pernambuco (13); Alagoas (5); Sergipe (4); Bahia (14); Espírito Santo (2); Rio de Janeiro (12); São Paulo (9); Paraná (2); Santa Catarina (2); Rio Grande do Sul (6); Minas Gerais (20); Goiás (2); Mato Grosso (2). O total era de 125.

4 Agradeço à Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação, do CEDI – Câmara dos Deputados, em especial à pesquisadora Nádya Monteiro Pereira, por me chamar a atenção para a mudança ocorrida em 1885.

A mudança do número total de deputados, de 102 para 125, acontecida de 1824 a 1889, resultou da soma dos seguintes fatores: quatro províncias (Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Santa Catarina e Mato Grosso), que em 1824 tinham apenas um representante cada, foram beneficiadas pelo estabelecimento do limite mínimo de dois representantes por província. A província do Piauí, também representada por um deputado em 1824, já obtivera, como se viu, mais um em 1846, ao qual ainda foi posteriormente acrescido um terceiro. A isso se somam os acréscimos das representações do Maranhão (de 4 para 5), de Sergipe (de 2 para 4), da Bahia (de 13 para 14), do Rio de Janeiro (de 8 para 12, incluída a Corte), do Rio Grande do Sul (de 3 para 6) e do Pará (de 3 para 6). A criação das novas províncias do Amazonas e do Paraná, com dois deputados cada, foi outro fator de aumento do número total. Por fim, recorde-se o único fator de diminuição desse número, a perda da Província Cisplatina.

#### Período republicano.

Vários fatores contribuíram para a queda do Império e a implantação da República no Brasil. Entre esses, são de especial relevância, para o tema deste artigo, a luta pela transformação do Estado unitário em um Estado federal e a modificação do peso econômico e político relativo das distintas regiões do país, em particular com a perda de influência da atual região Nordeste e com o crescimento da influência do espaço que vai de São Paulo ao extremo sul. Esses fatores, especialmente o segundo, se refletiram já na primeira convocação de eleições para o Congresso Nacional, feita pelo Decreto nº 511, de 1890, assinado pelo general Manoel Deodoro da Fonseca.

O art. 6º, § 1º, do Regulamento que acompanha o Decreto, determinava que “cada estado dará o número de deputados seguinte”: Amazonas (2); Pará (7); Maranhão (7); Piauí (4); Ceará (10); Rio Grande do Norte (4); Paraíba (5); Pernambuco (17); Alagoas (6); Sergipe (4); Bahia (22); Espírito Santo (2); Rio de Janeiro (17); São Paulo (22); Paraná (4); Santa Catarina (4); Rio Grande do Sul (16); Minas Gerais (37); Goiás (3); Mato Grosso (2); Distrito Federal (10). O total de deputados era, portanto, de 205.

Observe-se que o número de deputados que representava o território hoje correspondente ao da região Nordeste passou, imediatamente, de sessenta para 79, enquanto o número de representantes do atual território das regiões Sul e Sudeste, somadas, passou de 53 para 112. Em resumo, o que aconteceu foi a transferência, de um só ato, da prevalência política do Nordeste para o Sul e, principalmente, para o Sudeste. Mas isso aconteceu por um aumento muito maior do número de representantes de uma parte do país frente ao aumento do número de representantes de outra;

em termos absolutos, nenhuma província, ao transformar-se em estado, perdeu representantes. É o que costuma acontecer quando muda o peso relativo – populacional ou político – das várias regiões: para que a acomodação seja feita, eleva-se o número total de deputados.

O segundo fator que nos interessa na passagem do Império para a República – a influência do ideal federalista – se manifestou com mais clareza na Assembleia Constituinte, com o aumento do número mínimo de deputados por unidade da Federação, de dois para quatro. Assim, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, estabeleceu, no § 1º de seu art. 28, as regras para definição do número de deputados por estado: “O número de deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse número ser inferior a quatro por estado”. Só por isso, o Decreto nº 1.542, do Poder Executivo, de 1893, ao indicar o número de deputados a serem eleitos naquele ano, aumentou o total de 205 para 212. É que os estados de Amazonas, Espírito Santo e Mato Grosso, que eram representados por dois deputados, passaram a mandar quatro para o Congresso Nacional, o mesmo acontecendo com Goiás, que antes era representado por três deputados. Os demais estados permaneceram com representação idêntica à de 1890.

Como se nota no dispositivo citado, a Constituição estabeleceu, também, um embrião de critério objetivo para futuras alterações do número de deputados federais. Embora, rigorosamente, esse critério (um deputado, no máximo, a cada setenta mil habitantes) não tenha feito mais que determinar um teto para a quantidade de representantes por estado, não deixa de ser interessante perceber que ele não teve efeitos práticos, pois o número de deputados, no total e por estado, não voltou a se alterar por toda a chamada República Velha (1889-1930). É como se, ultrapassado o momento em que se quis adaptar a representação a uma nova configuração política do país, posteriores ajustes de detalhe tenham deixado de interessar.

Registre-se, ainda, que decretos do Poder Executivo foram os instrumentos normativos pelos quais se restabeleceu, em sucessivas legislaturas, o mesmo número de deputados por estado, embora suas determinações se legitimassem pela remissão ao texto constitucional e a decisões (por lei ou por decreto legislativo) do Congresso Nacional.

A revolução de 1930 introduziu rupturas relevantes na história eleitoral brasileira, com inovações que perduram até hoje. No que toca à definição do número de deputados, no entanto, sua maior inovação acabou por mostrar-se efêmera. A Assembleia Nacional Constituinte, no cumprimento do Decreto nº 22.621, de 5 de abril de 1933, contou com a

participação de quarenta deputados eleitos “pelos sindicatos legalmente reconhecidos e pelas associações de profissões liberais e as de funcionários públicos existentes nos termos da lei civil”. Como apenas mais um pleito nacional aconteceu até 1945, para a eleição, em 1934, do Congresso Nacional, e como a concepção corporativa da representação política se enfraqueceu nesse meio tempo, rapidamente deixou de haver representantes desse tipo no Congresso Nacional.

Excetuados os deputados de origem corporativa, a Assembléia Constituinte implantada em 1933 teve composição igual à que vigorara na Câmara dos Deputados ao longo da República Velha, com uma única exceção. O já citado Decreto nº 22.621, de 1933, acrescentou-lhe dois representantes do território do Acre, incorporado ao Brasil em 1903, concretizando determinação do Código Eleitoral então vigente (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), “que deu direitos políticos àquele território”.

Com a manutenção do número de representantes por estado que vigorara de 1892 a 1930 (212 deputados, no total), com a incorporação de dois deputados pelo território do Acre e com a criação da representação corporativa (quarenta deputados), o total de componentes da Assembleia Constituinte foi de 254 deputados. A Câmara dos Deputados eleita logo após o encerramento dos trabalhos da Assembleia repetiu sua composição, excetuado o aumento de dez no número de representantes profissionais.

No período subsequente, até 1945, não se realizariam eleições para o Congresso Nacional. Aliás, a implantação do Estado Novo, em 1937, suspenderia todos os processos eleitorais no Brasil. Vale a pena, no entanto, observar que, nessa época, dois textos constitucionais consecutivos estabeleceram regras para a determinação do número de deputados por estado, embora não se tenham aplicado. Em ambos os casos, veio a primeiro plano a preocupação de impedir que a representação dos estados mais populosos se descolasse excessivamente da representação dos estados de população mais escassa. Mas as soluções propostas foram distintas.

A Constituição de 16 de julho de 1934, além de prever a manutenção da representação corporativa e dos dois deputados por território, estabelecia relações entre o número de habitantes e o número de representantes distintas para os estados mais populosos e os menos populosos, em benefício da representação dos segundos. A regra se encontrava no § 1º do art. 23: “O número de Deputados será fixado por lei; os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes, até o máximo de vinte, e, deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois deputados”.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 criava o Parlamento Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal. Foi uma proposta de arranjo institucional singular em toda a nossa tradição jurídico-política. No que diz respeito à composição da Câmara dos Deputados, a ser eleita pelo sufrágio indireto, introduziu-se uma inovação que faria história. Somou-se à existência de um limite mínimo, a criação de um limite máximo para o número de representantes por estado. A regra se encontrava no art. 48: “O número de deputados por estado será proporcional à população e fixado por lei, não podendo ser superior a dez e nem inferior a três por estado”. Se tivesse sido aplicada, essa norma levaria, provavelmente, ao menor número total de membros da história da Câmara dos Deputados.

Quando os processos eleitorais foram retomados, a Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, já mudará a redação do art. 48 da Constituição de 1937, mantendo, contudo, a previsão de um limite mínimo e de um limite máximo para o número de deputados por estado: “O número de deputados será proporcional à população e fixado em lei, não podendo ser superior a trinta e cinco nem inferior a cinco por Estado, ou pelo Distrito Federal. O Território do Acre elegerá dois deputados”. Com isso, foi possível dar continuidade ao processo histórico de aumento progressivo do número total de deputados. Registre-se, no entanto, que a nova regra constitucional obrigava a que pelo menos um estado visse diminuir o número de seus representantes. É que Minas Gerais já vinha sendo representada por 37 deputados desde o final do século XIX – e agora teria que adaptar sua representação ao máximo de 35.

O Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, fixou, em seu art. 134, com base no citado dispositivo constitucional, o número de deputados que fariam parte da Assembléia Constituinte a ser eleita no mesmo ano: Amazonas (5); Pará (9); Maranhão (9); Piauí (7); Ceará (17); Rio Grande do Norte (7); Paraíba (10); Pernambuco (19); Alagoas (9); Sergipe (5); Bahia (24); Espírito Santo (7); Distrito Federal (17); Rio de Janeiro (17); Minas Gerais (35); São Paulo (35); Goiás (7); Mato Grosso (5); Paraná (9); Santa Catarina (9); Rio Grande do Sul (22); território do Acre (2). O total foi, portanto, de 286. Acrescentaram-se, ainda, os três deputados eleitos, por determinação da própria Constituição, nos territórios do Amapá, de Guaporé e de Rio Branco, chegando o número total a 289 na legislatura 1946-1950.

Ao contrário da regra de distribuição dos deputados por estado que vigorou na Constituinte, a regra estabelecida na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 se assemelhava à da Constituição de 1934. Dizia o seu art. 58, *caput*: “O número de deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e

cinquenta mil habitantes até vinte deputados, e, além desse limite, um para cada duzentos e cinquenta mil habitantes”. Com isso, a Constituição de 1946 retomava um critério quantitativo claro para a distribuição dos deputados pelos estados, garantindo aos estados com até vinte representantes que os demais não se distanciassem excessivamente deles.

Mas a Constituição, nos §§ 1º e 2º do citado art. 58, foi ainda mais longe na proteção dos estados menos populosos. Primeiro, porque estabelecia um número mínimo de deputados por unidade da Federação (“Cada território terá um deputado, e será de sete deputados o número mínimo por estado e pelo Distrito Federal”). Depois, porque estabelecia as representações então existentes como patamar mínimo (“Não poderá ser reduzida a representação já fixada”).

Nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1946, pela primeira vez, critérios objetivos de revisão periódica do número de deputados por estado começaram a funcionar. Assim, seguindo as determinações constitucionais, houve revisões em 1953 e 1962, ambas feitas por leis aprovadas no Congresso Nacional. Foi o Tribunal Superior Eleitoral, no entanto, por meio da Resolução nº 3.532, que primeiro adaptou a distribuição de deputados à nova regra constitucional, para as eleições de 1950: Amazonas (7); Pará (9); Maranhão (9); Piauí (7); Ceará (17); Rio Grande do Norte (7); Paraíba (10); Pernambuco (19); Alagoas (9); Sergipe (7); Bahia (25); Espírito Santo (7); Rio de Janeiro (17); Minas Gerais (38); São Paulo (40); Goiás (7); Mato Grosso (7); Paraná (9); Santa Catarina (9); Rio Grande do Sul (22); Distrito Federal (17); e os territórios do Acre (2), do Amapá (1), do Guaporé (1); do Rio Branco (1). Total de 304 deputados.

A Lei nº 2.140, de 17 de dezembro de 1953, estabeleceu o total de 326 representantes do povo na Câmara dos Deputados, assim distribuídos: Amazonas (7); Pará (9); Maranhão (10); Piauí (7); Ceará (18); Rio Grande do Norte (7); Paraíba (11); Pernambuco (22); Alagoas (9); Sergipe (7); Bahia (27); Espírito Santo (7); Rio de Janeiro (17); Minas Gerais (39); São Paulo (44); Goiás (8); Mato Grosso (7); Paraná (14); Santa Catarina (10); Rio Grande do Sul (24); Distrito Federal (17); e os territórios do Acre (2), do Amapá (1), do Guaporé (1), do Rio Banco (1).

Já a Lei nº 4.095, de 17 de julho de 1962, estabeleceu o total de 404 representantes do povo na Câmara dos Deputados, assim distribuídos: Amazonas (7); Pará (10); Maranhão (16); Piauí (8); Ceará (21); Rio Grande do Norte (7); Paraíba (13); Pernambuco (24); Alagoas (9); Sergipe (7); Bahia (31); Espírito Santo (8); Rio de Janeiro (21); Minas Gerais (48); São Paulo (59); Goiás (13); Mato Grosso (8); Paraná (25); Santa

Catarina (14); Rio Grande do Sul (29); Guanabara (21); e os territórios do Acre (2), do Amapá (1), de Rondônia (1), do Rio Branco (1).

A regra constitucional vigente levava a que o crescimento do número de habitantes se traduzisse necessariamente em crescimento do número de representantes, particularmente nos estados cujo peso populacional e político se vinha afirmando. Assim, já nas eleições de 1950, São Paulo passa a ser o estado com maior número de deputados, o que ganha reforço nas Leis de 1953 e de 1962, enquanto os estados do Paraná e de Santa Catarina se afastam progressivamente daqueles que se situam próximos ao limite constitucional mínimo.

Ao mesmo tempo, o estabelecimento de um número mínimo de representantes por estado se somava à regra que impedia a redução da representação para fazer com que sequer no caso de diminuição do número de habitantes os estados menos populosos perdessem vagas. Por outro lado, a criação de novos territórios, ainda que com pouquíssimos representantes, era indício de um movimento incipiente rumo à incorporação maior da região Norte à dinâmica política nacional.

A ruptura do regime constitucional, em 1964, mudou significativamente as condições em que se praticava a política eleitoral no país. No que toca ao número de deputados, a Emenda Constitucional nº 17, de 26 de dezembro de 1965, ao aumentar o número de habitantes exigido para o acréscimo de cada deputado à representação estadual, colocou um freio no processo, que vinha desde 1945, de acréscimos recorrentes no total de deputados. Com a Emenda, o *caput* do art. 58 da Constituição de 1946 passava a ter a seguinte redação: “O número de deputados será fixado, por lei, em proporção que não exceda de um para cada trezentos mil habitantes, até vinte e cinco deputados, e, além desse limite, um para cada quinhentos mil habitantes”.

Mantinha-se em vigor, no entanto, a regra que impedia a diminuição de qualquer representação estadual. Assim, apenas a transformação do território do Acre em estado provocou alguma alteração no número dos deputados: fez com que aumentasse a representação dessa unidade da Federação, de dois para sete deputados (ainda o limite mínimo por estado), e que o número total aumentasse de 404, nas eleições de 1962, para 409, nas de 1966.

A Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967 reproduziu, basicamente, as mesmas regras da Emenda de 1965, já referida. No entanto, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, outorgada pelos ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica, que significou praticamente uma nova Constituição, alterou radicalmente o quadro. Além de fazer com que o cálculo do número de deputados pas-

sasse a ter por referência o número de eleitores nos estados (e não mais o de habitantes), a Emenda de 1969 reduziu, para três, o número mínimo de deputados por estado, eliminou a regra que proibia a redução de qualquer representação estadual e estabeleceu critérios de distribuição de lugares que necessariamente as reduziriam. Como resultado, nas eleições de 1970, absolutamente todos os estados elegeram menos deputados que nas eleições de 1966.

O dispositivo constitucional relevante para o tema era o do art. 39, §2º: “O número de deputados por Estado será estabelecido em lei, na proporção dos eleitores nele inscritos, conforme os seguintes critérios: a) até cem mil eleitores, três deputados; b) de cem mil e um a três milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de cem mil ou fração superior a cinqüenta mil; c) de três milhões e um a seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de trezentos mil ou fração superior a cento e cinqüenta mil; e d) além de seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de quinhentos mil ou fração superior a duzentos e cinqüenta mil.”

Os números de 1970 foram os seguintes: Acre (3); Amazonas (4); Pará (8); Maranhão (7); Piauí (7); Ceará (15); Rio Grande do Norte (6); Paraíba (8); Pernambuco (15); Alagoas (5); Sergipe (5); Bahia (22); Espírito Santo (7); Rio de Janeiro (18); Minas Gerais (35); São Paulo (43); Goiás (11); Mato Grosso (6); Paraná (23); Santa Catarina (13); Rio Grande do Sul (26); Guanabara (20); e os territórios do Amapá (1), de Rondônia (1), de Roraima (1). O total foi de 310, frente a 409 na eleição anterior.

Outra mudança significativa, essa introduzida por lei, foi a transferência para o Tribunal Superior Eleitoral da responsabilidade pelo cálculo do número de representantes por estado. O art. 2º da Lei nº 5.581, de 1970, na redação dada pela Lei nº 5.607, do mesmo ano, determinava: “O Tribunal Superior Eleitoral, com base no número de eleitores alistados até o dia 6 de agosto de 1970, declarará no prazo de quinze (15) dias, contados da publicação desta Lei, o número de Deputados à Câmara dos Deputados e às Assembleias Legislativas, observados os artigos 39, §2º, e 13, §6º, da Constituição”.

Nas eleições de 1974, sem que tenham mudado as regras constitucionais, e tendo sido reafirmada a competência do Tribunal Superior Eleitoral para fazer a distribuição dos lugares entre os estados (Lei nº 6.055, de 1974), retomou-se a linha ascendente do número de deputados federais. Foram 364 deputados, assim distribuídos: Acre (3); Amazonas (5); Pará (10); Maranhão (9); Piauí (8); Ceará (16); Rio Grande do Norte (8); Paraíba (11); Pernambuco (18); Alagoas (6); Sergipe (5); Bahia (26); Espírito Santo (8); Rio de Janeiro (22); Minas Gerais (37); São Paulo (46); Goiás (13); Mato Grosso (8); Paraná (30); Santa Catarina (16); Rio

Grande do Sul (32); Guanabara (24); e os do Amapá (1), de Rondônia (1); de Roraima (1).

Em 1977, no bojo do chamado “pacote de abril”, em que o regime autoritário, depois de fechar o Congresso Nacional, editou uma série de medidas para garantir o controle sobre o processo de abertura política “lenta, gradual e segura”, a Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, mudou profundamente as regras para a composição da Câmara dos Deputados. Além de retornar à população (e não o eleitorado) como referência para a distribuição de lugares, a Emenda constitucionalizou a competência da Justiça Eleitoral para calcular a representação dos estados e territórios, definiu o número total máximo de deputados (o que nenhum texto constitucional tinha feito até então), elevou para 6 o número mínimo de deputados por estado e estabeleceu um teto de 55. Recorde-se que, embora tenha havido sistematicamente regras para que a representação dos estados mais populosos não se distanciasse demais da dos menos populosos, apenas nas eleições de 1945 fora fixado, antes, um teto para o número de deputados por estado. Por fim, a Emenda aumentou o número de representantes dos territórios de um para dois.

Vale a pena transcrever parte do art. 39 da Constituição, com a redação que lhe deu a Emenda nº 8, de 1977, até porque ali se estabeleceu uma formulação que, em alguns dos seus traços decisivos, é a da atual Carta Magna:

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

.....

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

§ 3º Excetuado o de Fernando de Noronha, cada Território será representado, na Câmara, por dois Deputados.

.....”

Com base nessas determinações constitucionais, o Tribunal Superior Eleitoral, pela Resolução nº 10.416, de 18 de maio de 1978, estabeleceu a seguinte distribuição de deputados federais: Acre (6); Amazonas (6); Pará (10); Maranhão (12); Piauí (8); Ceará (20); Rio Grande do Norte (8); Paraíba (11); Pernambuco (22); Alagoas (7); Sergipe (6); Bahia (32); Espírito Santo (8); Rio de Janeiro (46); Minas Gerais (47); São Paulo (55); Goiás (14); Mato Grosso (8); Mato Grosso do Sul (6); Paraná (34); Santa Catarina (16); Rio Grande do Sul (32); e os territórios do Amapá (2), de Rondônia (2), de Roraima (2). No total, 420 deputados federais foram eleitos em 1978.

A Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, voltou a alterar o art. 39 da Constituição Federal. Dessa vez, as mudanças foram menores. O número total máximo de deputados passou de 420 para 479 e os números máximo e mínimo de deputados por estado passaram a ser de sessenta e de oito, respectivamente. Por fim, os territórios passaram a ser representados por quatro deputados.

Apesar de as modificações estarem certamente ligadas ao interesse do regime então vigente de aumentar a representação das regiões em que se sentia eleitoralmente mais forte, elas inseriam-se, também, em uma linha de mudança estrutural mais profunda (ainda que talvez não tão consciente): a do fortalecimento da participação das regiões Norte e Centro-Oeste na vida política nacional. Talvez essa mudança estrutural só tenha paralelo na transferência do centro político do país, logo após a implantação da República, para as regiões Sul e, principalmente, Sudeste, transferência cuja repercussão na composição da Câmara dos Deputados já foi indicada.

A composição da Câmara nas eleições de 1982 foi a seguinte: Rondônia (8); Acre (8); Amazonas (8); Pará (15); Maranhão (17); Piauí (9); Ceará (22); Rio Grande do Norte (8); Paraíba (12); Pernambuco (26); Alagoas (8); Sergipe (8); Bahia (39); Espírito Santo (9); Rio de Janeiro (46); Minas Gerais (54); São Paulo (60); Goiás (16); Mato Grosso (8); Mato Grosso do Sul (8); Paraná (34); Santa Catarina (16); Rio Grande do Sul (32); e os territórios do Amapá (4) e de Roraima (4). No total, foram eleitos 479 deputados federais.

A Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, que modificou em profundidade o funcionamento do sistema eleitoral e partidário brasileiro, introduziu, no entanto, poucas alterações no que diz respeito ao número de deputados. Basicamente, a Emenda permitiu um pequeno aumento do número total de representantes, para acomodar os deputados a serem eleitos pelo Distrito Federal, que até então não se fazia representar na Câmara.

Assim, nas eleições de 1986, a Câmara dos Deputados teve sua composição aumentada de 479 para 487 representantes. Como os oito deputados a mais vieram todos do Distrito Federal, os estados e territórios previamente existentes mantiveram-se representados pelos mesmos 479 deputados.

O fato importante, no entanto, é que as representações de cada estado não se mantiveram estáticas. Pela primeira vez, as alterações relativas das populações dos estados se traduziram em alterações relativas dos números de deputados que os representavam, sem acréscimo do total. Trata-se de constatação duplamente importante. Primeiro, pela novidade em si. Depois, porque, na verdade, acabou por constituir um fato isolado, que não voltou a repetir-se nos vinte e cinco anos seguintes.

Os 487 deputados eleitos em 1986 foram distribuídos da seguinte maneira: Rondônia (8); Acre (8); Amazonas (8); Pará (17); Maranhão (18); Piauí (10); Ceará (22); Rio Grande do Norte (8); Paraíba (12); Pernambuco (25); Alagoas (9); Sergipe (8); Bahia (39); Espírito Santo (10); Rio de Janeiro (46); Minas Gerais (53); São Paulo (60); Goiás (17); Mato Grosso (8); Mato Grosso do Sul (8); Distrito Federal (8); Paraná (30); Santa Catarina (16); Rio Grande do Sul (31); e os territórios do Amapá (4) e de Roraima (4). Seis estados viram elevar-se o número de seus representantes em relação a 1982, enquanto em quatro o número diminuiu.

#### A Constituição Federal de 1988 e a situação atual.

O art. 45 da atual Constituição Federal, que regula a distribuição das vagas na Câmara dos Deputados entre os estados, o Distrito Federal e os territórios, filia-se claramente à formulação iniciada com a Emenda Constitucional nº 8, de 1977, já citada. É a seguinte a fórmula vigente:

“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”.

Frente à legislação constitucional imediatamente anterior, o dispositivo vigente distingue-se por não estabelecer um número total máximo de

deputados, pela elevação do número máximo de deputados por estado de sessenta para setenta e por retirar da Justiça Eleitoral a competência para redistribuir periodicamente a representação, transferindo-a para o Congresso Nacional, que a deve exercer por lei complementar.

Desde o início, a Justiça Eleitoral deixou claro que respeitava e até prezava a perda de competência para o Congresso Nacional. Já nas eleições de 1990, o Tribunal Superior Eleitoral não elevou a representação de São Paulo, estado mais populoso da União, de sessenta para setenta deputados, porque esse aumento dependeria de manifestação do Congresso Nacional – e lei complementar sobre a matéria ainda não havia sido aprovada. Não caberia à Justiça Eleitoral, ademais, tomar uma decisão – a de definir a proporcionalidade da distribuição de lugares, na Câmara dos Deputados, entre os estados – que possui um nítido componente de avaliação política.

Pela Resolução nº 16.336, de 22 de março de 1990, o TSE manifestou-se, por tudo isso, pela manutenção das representações eleitas em 1986 para a Câmara dos Deputados, salvo para os recém-criados estados do Amapá e de Roraima, antigos territórios, e de Tocantins, desmembramento do estado de Goiás, pois o limite mínimo de oito deputados por estado teria que ser respeitado pela futura lei. Em resumo, todos os antigos estados permaneceram com as mesmas representações, mas o número de deputados passou de 487, em 1986, para 503, por conta dos novos estados criados.

Antes das eleições seguintes, foi promulgada a Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, ainda em vigor. A Lei estabelece um teto de 513 deputados, no total, e determina que o estado mais populoso seja representado por setenta deputados federais. Como, anteriormente, o número total de deputados fora de 503, e o estado mais populoso, São Paulo, enviara sessenta representantes à Câmara dos Deputados, as duas determinações legais se complementavam: o acréscimo de dez deputados por São Paulo levou a que o número total atingisse 513. Restava redistribuir os demais lugares pelos estados, em função das mudanças de suas populações relativas, ocorridas desde 1986, quando a última redistribuição fora feita (sendo ela, recorde-se, a primeira em que a reacomodação não se fez pelo aumento do número total de deputados).

O que aconteceu, no entanto, foi que o Congresso Nacional, apesar do texto constitucional, não tomou para si a decisão de redistribuir as vagas entre os estados. A Lei Complementar nº 78, de 1993, aparentemente remeteu a responsabilidade para a Justiça Eleitoral, no parágrafo único do art. 1º, já referido: “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”. Se for essa a interpretação correta do dispositivo legal, deduz-se que o Congresso tratou a distribuição do número de lugares entre os estados como um mero cálculo técnico, que não envolve decisão política sobre a maneira de calcular a proporcionalidade entre população e número de representantes.

É provável que a transferência de uma decisão com forte componente político para a Justiça Eleitoral, como se de mero ato administrativo se tratasse, tenha influenciado na decisão do Tribunal Superior Eleitoral de não levar a cabo a redistribuição de lugares para as eleições de 1994. O fundamento jurídico explícito da decisão foi, no entanto, o de ainda não se tinham esgotado os efeitos do art. 4º, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o seguinte conteúdo, também já referido: “É assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados”. Ora, se o teto da representação já tinha sido atingido (os 513 deputados definidos na Lei Complementar nº 78, de 1993), não havia como aumentar o número de representantes de um estado sem diminuir o de outro; se a diminuição era constitucionalmente vedada, qualquer modificação se mostrava impossível.

Entre as eleições de 1994 e as de 2010, nenhuma nova lei complementar foi aprovada sobre a matéria. E o Tribunal Superior Eleitoral repetiu, eleição após eleição, as representações estaduais e do Distrito Federal. Em resumo, a redistribuição de lugares, sem elevação do total, realizada em 1986, que poderia ser o início de uma prática saudável, não voltou a acontecer. Com as exceções já apontadas, decorrentes do aumento da representação de São Paulo e da criação de novos estados, temos a mesma distribuição de lugares que tivemos em 1986. No entanto, as populações relativas dos estados têm mudado. E a tendência é que a situação se agrave com o passar do tempo.

Uma dificuldade “técnica” para se resolver o problema reside na interpretação de que a determinação do art. 4º, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, garantindo a irredutibilidade das representações dos estados, ainda produz efeitos. Trata-se de uma interpretação difícil de defender, ainda que mais não seja pelo fato de que se trata, explicitamente, de uma disposição transitória, destinada, salvo melhor juízo, a impedir que as representações estaduais fossem reduzidas antes de terminada a legislatura em que se promulgou a Constituição de 1988. Ademais, se os efeitos do dispositivo não expirarem, toda adaptação do número de representantes à inevitável variação das populações estaduais levará ao aumento do número total de deputados.

Indubitavelmente, cabe ao Congresso Nacional, prioritariamente, resolver a questão, aprovando lei complementar, nos termos do art. 45 da Constituição Federal, com a distribuição dos lugares entre os estados e o Distrito Federal. Isso não é assim apenas porque o texto constitucional dificilmente admite outra interpretação, mas também porque, materialmente, se trata de uma decisão política que, como tal, deve ser tomada pelo órgão político por excelência. Há mais de uma interpretação possível do que seja a proporcionalidade entre populações e representações estaduais, como revela, entre outros, o artigo referido na nota 1, e somente o Congresso Nacional deve decidir a que será acatada.

Não se pode negar, no entanto, que se trata de questão politicamente sensível, sobretudo quando a atualização das representações estaduais acarretar, como dificilmente deixará de acontecer, a redução do número de deputados federais eleitos em alguns estados. Sendo assim, a exigência de lei complementar para realizar periodicamente a redistribuição de lugares pode se revelar excessiva. Uma solução possível seria talvez a promulgação de uma lei complementar que estabeleça detalhadamente os procedimentos a serem seguidos na distribuição dos lugares, deixando, no entanto, à Justiça Eleitoral, a realização periódica dos cálculos indicados na lei.