

Fernanda Andrade: Nada impede TSE de definir tamanho de bancadas

A quebra de braço travada entre o Tribunal Superior Eleitoral e o Congresso Nacional na disputa pela atribuição para realizar o cálculo do tamanho das bancadas de cada Estado na Câmara Federal fica ainda mais acirrada com a nova decisão do TSE, que em 27 de maio deste ano, ratificou a Resolução 23.389/2013 — editada pela Corte para ajustar o número de cadeiras em alguns Estados da Federação —, em rebate ao Decreto Legislativo 424/2013 aprovado pelo Congresso para sustá-la em dezembro do ano passado.

É essencial, portanto, definir a quem compete a realização de tais cálculos, pois o tema impactará as eleições de 2014, influenciando sobremaneira no princípio constitucional da proporcionalidade da representação e repercutindo diretamente na democracia do país.

Rosa (2004, p. 1095) defende que: “No regime democrático, um dos principais problemas dos sistemas representativos consiste em manter uma proporcionalidade entre o eleitorado de uma unidade da Federação e o número de representantes na Câmara dos Deputados, de modo que o voto de cada eleitor de qualquer estado tenha o mesmo peso e representatividade”.

O princípio da proporcionalidade está intimamente ligado com o princípio da representação popular, e deve ser obedecido e garantido com a maior eficácia possível. Para tanto, o constituinte consagrou, no parágrafo 1º do artigo 45, que o número de deputados deve ser ajustado no ano anterior às eleições, de forma proporcional à população, respeitando-se o limite mínimo de oito e máximo de setenta deputados em cada unidade da Federação.

Para que se viabilize tal ajuste, trata o texto constitucional da necessidade de regulamentação através da edição de lei complementar.

Em 1994, portanto, fora publicada a LC 78, de 30 de dezembro de 1993, disciplinando a fixação do número de deputados.

Resta agora discutir a constitucionalidade dessa Lei Complementar, e o debate segue aberto, uma vez que o Supremo Tribunal Federal terá que julgar as ADIs propostas em face da lei e dos dispositivos insertos na Resolução do TSE 23.389/2013.

Com efeito, é imprescindível identificar a *mens legis* do constituinte, já que a norma não deve ser interpretada por sua literalidade, mas pelos objetivos e valores a que visa salvaguardar, bem como pelo alcance que pretende dar, objetivando-se a sua realização prática.

Assim, ao dispor que o TSE, a partir da atualização estatística demográfica das unidades da Federação, fornecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, fará os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal e, em seguida, informará aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas, a LC 78/93 operacionalizou a maneira como se dará a realização dos ajustes necessários a garantir a

proporcionalidade da representação, conforme mandamento constitucional.

Nota-se que a lei complementar não conferiu ao TSE a competência para disciplinar a matéria, mas sim a incumbência de colocar em prática, concretamente, a proporcionalidade da representação, nos estreitos limites já fixados pela constituição.

O que é demasiadamente correto e viável, tendo em vista a função institucional e a importância deste tribunal na concretização da democracia brasileira, uma vez que a justiça eleitoral não possui escopo meramente jurisdicional, como todas as outras na estrutura do poder judiciário, mas também a função precípua de organizar, administrar e fiscalizar as eleições, bem como tudo o que estiver envolvido no processo eleitoral.

Eis alguns trechos do parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados emitido à época dos debates dos projetos que culminaram na aprovação da LC 78/93:

[...] ‘os ‘ajustes necessários’, no ano anterior às eleições” significam, na prática, a execução de cálculos numéricos que garantam à satisfação do mandamento constitucional de um número mínimo de oito e máximo de setenta deputados para os Estados e o Distrito Federal.

Seria um absurdo jurídico supor, aqui, que uma Lei complementar, a cada ano anterior às eleições, necessite ser editada para ajustar o número de representantes por Estado e pelo Distrito Federal, quando este ajustamento representa uma medida rotineira, quase de natureza administrativa, e que pode ser implementada a nível de resolução, portaria ou ato.

Assim, é de se entender que um projeto de lei complementar que se proponha a disciplinar a questão aponte uma metodologia que possa ser cumprida a nível hierárquico menos elevado na escala jurídica' [\[1\]](#).

Portanto, a lei complementar a que se refere o constituinte já foi editada. É única, permanente e trouxe a definição dos critérios a serem utilizados nos ajustes, esses sim, periódicos e realizados no ano anterior às eleições.

Trata-se de uma questão de praticidade. Sabe-se que o mandamento constitucional data de 1988 e a lei complementar a que se refere o artigo 45 apenas foi editada no final de 1993, com publicação em 1994, após ciência ao Legislativo dada pelo STF em julgamento de mandado de injunção (MI 219/DF, 1990), tendo sido a Corte, na época, também provocada por outras ações constitucionais com discussão do mesmo tema.

Imagine-se passar por isso a cada ano que antecede o pleito eleitoral? Realmente, não há qualquer lógica, sendo muito mais inteligente e eficaz reconhecer a legitimidade da atribuição do TSE para tanto, o que respeita prontamente a vontade da Constituição, que é ajustar em cada pleito a proporcionalidade do número de deputados, sem que o país esteja sempre refém dos legisladores.

O ministro Moreira Alves, no julgamento do Mandado de Injunção 233 (STF, 1991), apreciado quando ainda inexistia a LC 78/93, afirmou em seu voto que:

[...] quanto aos ajustes necessários à manutenção dessa proporcionalidade, far-se-ão eles, no ano anterior às eleições, segundo o procedimento a ser estabelecido nessa mesma Lei Complementar, certo como é que não é sequer razoável sustentar que o texto constitucional tenha pretendido, implicitamente, que se fizessem eles apenas por Leis Complementares sucessivas, nos anos anteriores às eleições para deputado.

Admitiu, ainda, a possibilidade de que “[...] a lei complementar outorgue à justiça eleitoral o ajuste...”, o que fora comungado, no mesmo julgamento, pelo Min. Célio Borba ao afirmar que “[...] fixados os critérios na lei, é possível que uma autoridade judiciária, competente na matéria, venha a fixar o número de representantes”.

Como introduzido acima, urge ressaltar que a LC 78/93 foi editada a partir do julgamento do Mandado de Injunção 219 (STF, 1995), em que se reconheceu a omissão quanto à elaboração de lei complementar, nos termos do artigo 45, parágrafo 2º, da Constituição Federal, dando-se ciência ao Congresso Nacional para que a suprisse em tempo útil, tendo em vista o manifesto prejuízo que à época sofria o povo brasileiro, já que a mora legislativa inviabilizava a realização dos ajustes e a concretização da proporcionalidade.

Na oportunidade, o ministro Marco Aurélio ressaltou em seu voto, ao tratar da omissão da lei complementar, que “[...] quanto à fixação desses parâmetros, é de simplicidade franciscana, porque temos inclusive os dados indispensáveis previstos no próprio parágrafo do artigo 45 da Constituição Federal”.

Mais um motivo para se defender que a regulamentação pelo TSE não pode ser tida por esdrúxula ou inconstitucional, ainda mais na atualidade, considerando-se a existência da LC 78/93.

No julgamento da Medida Cautelar na ADI 267/DF (1990), quando ainda inexistia lei complementar, e era contestada a constitucionalidade de Resolução editada pelo TSE, o ministro Sepúlveda Pertence assentou que “o Tribunal Superior Eleitoral não pode convocar, dirigir um processo eleitoral, sem saber quantos deputados serão eleitos em cada Estado, porque o legislador está omissos”.

Se tal pensamento foi sustentado quando inexistia a lei complementar necessária, quanto mais agora em que a LC 78/93 está em vigor, tendo estabelecido os parâmetros faltantes e suficientes para se ajustar a representação.

Ademais, a constituição fala em necessidade de regulamentação, por lei complementar, do número total de deputados, o que foi obedecido na mencionada lei ao determinar o número máximo de quinhentos e treze parlamentares.

Quanto à fixação dos métodos a serem utilizados nos ajustes necessários ao cálculo proporcional da representação, a Constituição atribuiu discricionariedade ao legislador complementar.

E na LC 78/93 não se observa qualquer ofensa à constituição, porquanto utiliza critérios que viabilizam a apuração da população, através da estatística demográfica realizada pelo IBGE, o que apenas será organizado de maneira proporcional pelo TSE, mas em plena obediência aos parâmetros e balizas constitucionais.

Assim entende o advogado-geral da União, Luis Inácio Lucena Adams, em sua manifestação^[2] nos autos da ADI 4.947:

Daí a competência conferida ao Tribunal Superior Eleitoral para a realização dos cálculos, o que não pode ser entendido como violação à reserva de lei complementar estabelecida no artigo 45, § 1º, da Carta Federal. Como visto, o espaço normativo reservado pela referida norma constitucional à legislação complementar federal foi efetivamente ocupado, à evidência, pela edição da Lei Complementar 78/93.

Entretanto, não obstante o legislador federal haver exercido amplamente a sua competência para fixar o número total de deputados, nada obsta que a fixação da representação por Estado e pelo Distrito Federal caiba ao Tribunal Superior Eleitoral que, por meio de ato normativo, irá utilizar-se da estatística demográfica realizada pelo IBGE para o cálculo do número de deputados de cada ente.

Também não há falar em desrespeito ao princípio da separação de poderes, porquanto não há delegação de competência exclusiva do Congresso Nacional para o Poder Judiciário (TSE).

Com efeito, a competência do Poder Legislativo já foi exercida quando da edição da LC 78/93, e a Corte Eleitoral não a invadiu, mas apenas revestiu-se da atribuição a ser exercida nos estritos termos da constituição e dos limites impostos pelo Congresso.

Oliveira (2004) defende que “[...] é competência do TSE corrigir as distorções que ocorrem entre todos os demais Estados, respeitados os limites máximo e mínimo definidos na Constituição”.

E ninguém melhor e mais imparcial para tal atribuição que o próprio TSE, considerando-se o importante papel que desempenha no processo eleitoral brasileiro.

Não é a toa que detém poder regulamentar e, obviamente, a linguagem de que se utiliza o Tribunal para cumprir com essa nobre função são os atos normativos, no caso, as Resoluções que, contudo, são expedidas em total obediência à Constituição.

Portanto, não há nenhum óbice constitucional que se possa atribuir à lei complementar no tocante à destinação de tal função ao TSE, conquanto mera atividade de execução de cálculos.

Nas palavras de Coêlho (2010, p. 46):

A Constituição Federal determina que o número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, deve ser estabelecido proporcionalmente à população. Nenhum Estado pode ter menos de oito ou mais de 70 deputados. Feitos os cálculos, o Tribunal Superior Eleitoral encaminha aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

Assim, foi nesse contexto que fora editada a Resolução-TSE 23.389/2013 para redefinir o número de deputados federais por unidade da Federação e a conseqüente redistribuição das vagas da Câmara dos Deputados para as Eleições de 2014.

Quanto ao cálculo, a relatora ministra Nancy Andrighi observou, por analogia, a legislação eleitoral acerca dos quocientes eleitoral e partidário, nos termos dos arts. 106 e 109 do Código Eleitoral.

Buscou (p. 34): [...] encontrar o equilíbrio do número de deputados federais para cada Quociente Populacional Estadual, aliás, o fundamento básico do sistema proporcional consiste em assegurar na Câmara dos Deputados uma representação proporcional tendente a garantir maior igualdade entre a maioria e a minoria na participação política.

A ministra Laurita Vaz, perfilhando do mesmo entendimento, acrescentou que (p. 37): [...] presentes as condições objetivas inarredáveis — especialmente a existência de dado estatístico fornecido pelo órgão legalmente responsável para tanto — e também respeitados os limites mínimo e máximo de número de representantes, não há empecilho constitucional ou legal ao exame da *vexata quaestio*, com o fito de verificar se, diante do panorama fático atual, deve ser alterada a distribuição do número de vagas na Câmara dos Deputados e, caso positivo, compete a esta Corte regulamentar a maneira pela qual se dará o novo e necessário cômputo.

O ministro Dias Toffoli (p. 46) também acompanhou a relatora e iniciou o seu voto consignando que “[...] existe uma lei complementar, em relação à qual o Congresso Nacional, ao interpretar o artigo 45 da Constituição e seu § 1º, entendeu por delegar competência ao TSE”.

Registre-se, ainda, que a Resolução 23.389/2013 não foi a primeira a ser editada pelo TSE.

Como exemplo, há a Resolução 16.336 (TSE, 1990). Nela foi mantida a representação eleita em 1986 à Câmara dos Deputados, em razão da inexistência da lei complementar de que trata o artigo 45, salvo para o Amapá e Roraima — Estados recém-criados à época —, adequando-se a representação ao mínimo estipulado constitucionalmente.

E também as Res.-TSE 14.235/1994, 22.144/2006, 22.134/2006 e 23.220/2010.

Na Resolução 22.134 (TSE, 2006), o ministro Marco Aurélio reconheceu a incumbência do TSE na fixação, todavia indeferiu o pleito do Estado do Amazonas, mantendo o quadro da época, por inexistir estatística concreta do IBGE quanto à população no ano de 2005, inviabilizando o ajuste do número de

deputados.

Ainda, sob um aspecto ético, acredita-se que a realização desse ajuste pelo TSE ocorre de uma maneira muito mais imparcial e neutra do que seria caso o Congresso tivesse de ele mesmo calcular o número de cadeiras.

É como se a Corte Eleitoral estivesse de fora, sem ser ela o sujeito de tal regulamentação, como é o caso dos parlamentares, já que são eles os representantes e estariam motivados pelo favorecimento de suas unidades da Federação.

Claro, a proposta vencedora seria a do cálculo que beneficiasse o Estado detentor da maioria na Casa Legislativa.

A questão ainda é palpitante, devendo ser resolvida o quanto antes pelo Supremo para que se evitem transtornos no pleito de 2014.

Referências

ADAMS, Luis Inácio Lucena. Informação nos autos da ADI 4947. Advocacia Geral da União. Disponível em:

COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral. Direito Penal Eleitoral e Direito Político*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. *Sobre a representação dos Estados na Câmara dos Deputados*. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 41, n. 161, jan./mar. 2004. Disponível em:

ROSA, Elaine Souza. *Causas da desproporcionalidade na representação dos estados na Câmara dos Deputados*. Revista de Administração Pública, Brasil, 38, mar. 2005. Disponível em:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 233/DF, Relator Min. Moreira Alves, julgado em 2.8.1990, DJ de 8.2.1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 219/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgado em 22.8.1990, DJ 19.5.1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 267/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 25.10.1990, DJ 19.5.1995.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição n. 254-57/AM. Rel. Min. Nancy Andrichi. 27 maio 2013. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br>>.

[BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 1642, Resolução nº 22134 de 19.12.2005, Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, Rel. designado Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, DJ, v.1, 17.5.2006, p. 109.](#)

[1] Diário do Congresso Nacional, Seção I, 12 dez. 1989, p 15107.

[2] ADAMS, Luis Inácio Lucena. Parecer. Advocacia Geral da União. ADI 4947. Disponível em:

Date Created

16/06/2014