



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

CONSULTA (11551) 0604047-66.2017.6.00.0000 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Admar Gonzaga
Consulente: Fernando de Souza Flexa Ribeiro

CONSULTA. NÚMERO DE DEPUTADOS FEDERAIS. DEFINIÇÃO DO QUANTITATIVO DE VAGAS. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE. ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RESPOSTAS NEGATIVAS ÀS INDAGAÇÕES.

1ª Pergunta: A definição do quantitativo de vagas em disputa da representação federal por Estado e pelo Distrito Federal está sujeita ao princípio da anualidade, previsto no artigo 16 da Constituição Federal?

Resposta: Não, nos seguintes termos:

1) na hipótese tratada no parágrafo 1º do art. 45 da Constituição Federal, o dispositivo estabelece que o ajuste quanto ao número de deputados segundo os parâmetros constitucionais deve ser feito mediante lei complementar no ano anterior às eleições;

2) há de ser observado o instituído no próprio dispositivo constitucional descrito no parágrafo 1º do art. 45, no sentido de que os ajustes quanto ao número de deputados devem ser feitos mediante lei complementar no ano anterior às eleições, não havendo falar, neste caso, diante da especificidade da norma, da incidência do disposto no art. 16 da Carta da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral, cujo preceito exige o cumprimento do prazo de um ano para que as regras que alterem o processo eleitoral sejam aplicadas para as próximas eleições.

2ª Pergunta: Em caso de resposta negativa à indagação antecedente, a determinação das vagas dessa representação poderá ser estabelecida até antes da data das convenções para escolha dos candidatos?

Resposta: Não, diante da disposição literal prevista do parágrafo 1º do art. 45 da Carta da República, que estabelece como prazo final o ano anterior ao pleito.

Consulta conhecida e respondida, nos termos do voto do relator.



Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em responder, negativamente, aos questionamentos, nos termos do voto do relator.

Brasília, 7 de novembro de 2017.

MINISTRO ADMAR GONZAGA NETO – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Senhor Presidente, cuida-se de consulta formulada pelo Senador da República Fernando de Souza Flexa Ribeiro, nos seguintes termos (p. 2 do documento 156.906):

ENUNCIADO: O parágrafo 1º do artigo 45 da Constituição Federal estabelece que o número total de deputados será estabelecido por lei complementar, procedendo-se aos ajustes necessários para definição da distribuição de vagas, no ano anterior às eleições.

INDAGAÇÃO 1: A definição do quantitativo de vagas em disputa da representação federal por Estado e pelo Distrito Federal está sujeita ao princípio da anualidade, previsto no artigo 16, da Constituição Federal?

INDAGAÇÃO 2: Em caso de resposta negativa à indagação antecedente, a determinação das vagas dessa representação, poderá ser estabelecida até antes da data das convenções para escolha dos candidatos?

A Assessoria Consultiva (Assec) emitiu parecer nos seguintes termos (pp 1-4 do documento 159.311):

1. O Senador Fernando de Souza Flexa Ribeiro, representante do Estado do Pará (ID. 156907), propõe a seguinte consulta (ID. 156906):



ENUNCIADO: O parágrafo 1º do artigo 45 da Constituição Federal estabelece que o número total de deputados será estabelecido por lei complementar, procedendo-se aos ajustes necessários para definição da distribuição de vagas, no ano anterior às eleições.

INDAGAÇÃO1: A definição do quantitativo de vagas em disputa da representação federal por Estado e pelo Distrito Federal está sujeita ao princípio da anualidade, previsto no artigo 16, da Constituição Federal?

INDAGAÇÃO2: Em caso de resposta negativa à indagação antecedente, a determinação das vagas dessa representação, poderá ser estabelecida até antes da data das convenções para escolha dos candidatos?

Os autos vieram à Assessoria Consultiva do Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa TSE nº 2/2010, para manifestação (ID. 156909).

Feito o breve relatório, OPINA-SE.

2. A competência consultiva deste Tribunal Superior é exercida de acordo com as formalidades previstas no inciso XII do art. 23 do Código Eleitoral, cujo teor é o seguinte:

Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

(...)

XII – responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político;

Os requisitos legais de admissibilidade da consulta foram preenchidos na espécie, tendo em vista tratar-se de questionamento proposto por Senador da República, formulado em tese, sobre o quantitativo de vagas em disputa nas eleições para a Câmara dos Deputados, tema que guarda relação com a matéria eleitoral.

No mérito, questiona-se, em síntese, se, em ralação à lei complementar que venha a ser aprovada pelo Congresso Nacional para definir o número de vagas de deputados na Câmara Federal, deve-se observar o princípio da anterioridade da lei eleitoral, previsto no art. 16 da Carta Magna, ou se tal quantitativo pode ser fixado até antes das convenções para a escolha dos candidatos.

De início, convém que se proceda à descrição do cenário normativo em que se insere o questionamento proposto.

A Constituição da República, no § 1º do art. 45, reserva à lei complementar a fixação do número de deputados, assim como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, proporcionalmente à população, no ano anterior às eleições. Confira-se o teor da norma:

§ 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.



A regulamentação desse dispositivo veio com a edição da Lei Complementar nº 78/1993, posteriormente declarada inconstitucional pela Suprema Corte nas ADIs nºs 4947, 4963, 4965, 5020, 5028, 5130 e na ADC nº 33, no ponto em que outorgava ao Tribunal Superior Eleitoral autorização para proceder aos cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal e para fixar o número de vagas na Câmara dos Deputados.

Nas referidas ações, assentou-se também a inconstitucionalidade da Resolução nº 23.389/2013, mediante a qual este Tribunal Superior definiu o tamanho das bancadas dos Estados e do Distrito Federal para as Eleições de 2014, entendendo-se ter havido violação do postulado da reserva de lei complementar.

No Senado Federal, o projeto de lei apresentado pelo Senador Eduardo Lopes, visando à nova regulamentação do § 1º do art. 45 da Carta da República para a legislatura 2015-2019 (PLS nº 221, de 2013), não teve seu trâmite concluído em tempo hábil.

Posteriormente, o Senador Flexa Ribeiro, ora consulente, apresentou novo projeto, com base no texto do PLS nº 221, para tratar da composição da legislatura 2019-2023.

Nesse cenário, importa saber até em que momento essa alteração legislativa poderá ocorrer para que tenha efeito nas eleições vindouras, a se realizarem em 7 de outubro de 2018.

Na questão de nº 1, o consulente indaga se a definição do quantitativo de vagas da representação federal por Estado e pelo Distrito Federal se sujeita ao princípio da anualidade, previsto no art. 16 da Constituição da República.

No entender desta Assessoria, o próprio texto constitucional dá tratamento adequado à questão. Conforme a expressão do § 1º do art. 45 da Carta Magna, o número total de deputados e a representação por Estado e pelo Distrito Federal na Câmara devem ser estabelecidos por lei complementar a ser editada no ano anterior às eleições.

Essa é antecedência mínima prescrita pelo Constituinte para a edição de norma complementar regulamentando a matéria, não havendo falar, portanto, em incidência do princípio da anterioridade da lei eleitoral, consubstanciado no art. 16, o qual prevê que “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”.

No julgamento da ADI 3.345, rel. Min. Celso de Mello, em 25.8.2005 (acórdão publicado em 20.8.2010), a Suprema Corte fixou os parâmetros de verificação do conteúdo das normas eleitorais para aferir, conforme o momento em que forem editadas, se há ou não afronta ao postulado da anualidade. Confira-se, no ponto, trecho da respectiva ementa:

PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ANTERIORIDADE ELEITORAL: SIGNIFICADO DA LOCUÇÃO “PROCESSO ELEITORAL” (CF, ART. 16).

– A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípua destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que,



casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes.

– O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. Magistério da doutrina (JOSÉ AFONSO DA SILVA e ANTONIO TITO COSTA).

– A Resolução TSE nº 21.702/2004, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada pelo Supremo Tribunal Federal, não ofendeu a cláusula constitucional da anterioridade eleitoral, seja porque não rompeu a essencial igualdade de participação, no processo eleitoral, das agremiações partidárias e respectivos candidatos, seja porque não transgrediu a igual competitividade que deve prevalecer entre esses protagonistas da disputa eleitoral, seja porque não produziu qualquer deformação descaracterizadora da normalidade das eleições municipais, seja porque não introduziu qualquer fator de perturbação nesse pleito eleitoral, seja, ainda, porque não foi editada nem motivada por qualquer propósito casuístico ou discriminatório.

Pode-se afirmar, nessa linha, que o conteúdo de lei complementar editada com a finalidade de estabelecer o número total de deputados federais na Câmara e o tamanho das bancadas dos Estados e do Distrito Federal não se contrapõe às balizas fixadas pelo Supremo Tribunal Federal para efeito de incidência do art. 16 da Carta da República.

Por essas razões, sugere-se resposta negativa à primeira indagação.

Quanto à segunda questão, sobre a possibilidade de o quantitativo das vagas em comento ser definido até antes da data das convenções para a escolha dos candidatos, esta assessoria sugere também resposta negativa, em face da expressa disposição constitucional de que tal providência dever ser tomada no ano anterior às eleições.

Embora o Congresso Nacional, autorizado pelo § 1º do art. 45 da Constituição Federal, possa editar normativo regulamentando a matéria em questão a qualquer momento do ano anterior ao pleito, sem a restrição da anualidade da lei eleitoral, inexistente no ordenamento jurídico qualquer amparo a que o prazo para a definição do quantitativo de deputados por Estado e pelo Distrito Federal na Câmara dos Deputados possa ser estendido ano eleitoral adentro, até as vésperas das convenções partidárias.



Em período tão próximo da realização do pleito, o jogo eleitoral já está em pleno andamento, especialmente no que diz respeito às tratativas para a celebração dos acordos políticos que implicarão a escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações.

3. Pelo exposto, esta assessoria opina por que as indagações sejam respondidas negativamente.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA (relator): Senhor Presidente, trata-se de consulta formulada pelo Senador da República Fernando de Souza Flexa Ribeiro, autoridade legitimada, nos termos do art. 23, XII, do Código Eleitoral.

Passo ao exame dos questionamentos:

ENUNCIADO: O parágrafo 1º do artigo 45 da Constituição Federal estabelece que o número total de deputados será estabelecido por lei complementar, procedendo-se aos ajustes necessários para definição da distribuição de vagas, no ano anterior às eleições.

INDAGAÇÃO 1: A definição do quantitativo de vagas em disputa da representação federal por Estado e pelo Distrito Federal está sujeita ao princípio da anualidade, previsto no artigo 16, da Constituição Federal?

INDAGAÇÃO 2: Em caso de resposta negativa à indagação antecedente, a determinação das vagas dessa representação, poderá ser estabelecida até antes da data das convenções para escolha dos candidatos?

A primeira indagação refere-se à incidência do art. 16 da Constituição Federal – que consagra o princípio da anterioridade da lei eleitoral – em relação ao previsto no art. 45, § 1º, da Carta da República, que dispõe sobre o número de deputados a ser estabelecido por lei complementar no ano anterior às eleições, para que nenhuma das unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados.

A necessidade de se garantir a estabilidade do processo eleitoral foi reconhecida pelo legislador, ao estabelecer no art. 16 da Constituição Federal que “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”.



No julgamento da ADI 3.345, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJE de 20.8.2010, o Supremo Tribunal Federal decidiu que:

A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípua destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes.

Na hipótese tratada no parágrafo 1º do art. 45 da Constituição Federal, o dispositivo estabelece que o ajuste quanto ao número de deputados segundo os parâmetros constitucionais deve ser feito mediante lei complementar **no ano anterior às eleições**.

Eis o teor do dispositivo:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

Na espécie, o próprio dispositivo contido no parágrafo 1º do art. 45 da Carta de República prevê que a adequação do número de deputados segundo os parâmetros contidos na norma constitucional deve ser feita mediante lei complementar no ano anterior às eleições.

A única exigência, portanto, é de que a alteração legislativa ocorra no ano que antecede o pleito.

Portanto, como bem pontuado pela Assessoria Consultiva desta Corte, há de ser observado o próprio parâmetro constitucional para fins da observância do prazo para a alteração legislativa, cuja disposição é expressa no sentido de que os ajustes quanto ao número de deputados devem ser feitos no ano anterior às eleições, não havendo falar, neste caso, diante da especificidade da norma, da incidência do disposto no art. 16 da Carta da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral, cujo preceito exige o cumprimento do prazo de um ano para que as regras que alterem o processo eleitoral sejam aplicadas para as próximas eleições.

No que concerne à segunda indagação, no sentido da possibilidade da adequação das vagas até a data das convenções para escolha dos candidatos ao pleito de 2018, a resposta também é negativa, diante da disposição literal prevista do parágrafo 1º do art. 45 da Carta da República, que estabelece como prazo final o ano anterior às eleições.

Assim, **voto no sentido de responder aos questionamentos da seguinte forma:**



1ª Pergunta: A definição do quantitativo de vagas em disputa da representação federal por Estado e pelo Distrito Federal está sujeita ao princípio da anualidade, previsto no artigo 16, da Constituição Federal?

Resposta: Não, nos seguintes termos:

- 1) na hipótese tratada no parágrafo 1º do art. 45 da Constituição Federal, o dispositivo estabelece que o ajuste quanto ao número de deputados segundo os parâmetros constitucionais deve ser feito mediante lei complementar no ano anterior às eleições;
- 2) há de ser observado o instituído no próprio dispositivo constitucional descrito no parágrafo 1º do art. 45, no sentido de que os ajustes quanto ao número de deputados podem ser feitos mediante lei complementar no ano anterior às eleições, não havendo falar, neste caso, diante da especificidade da norma, da incidência do disposto no art. 16 da Carta da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral, cujo preceito exige o cumprimento do prazo de um ano para que as regras que alterem o processo eleitoral sejam aplicadas para as próximas eleições.

2ª Pergunta: Em caso de resposta negativa à indagação antecedente, a determinação das vagas dessa representação poderá ser estabelecida até antes da data das convenções para escolha dos candidatos?

Resposta: Não, diante da disposição literal prevista do parágrafo 1º do art. 45 da Carta da República, que estabelece como prazo final o ano anterior ao pleito.

EXTRATO DA ATA

CTA (11551) nº 0604047-66.2017.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Admar Gonzaga. Consulente: Fernando de Souza Flexa Ribeiro.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, respondeu, negativamente, aos questionamentos, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes a Ministra Rosa Weber, os Ministros Alexandre de Moraes, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga e Carlos Horbach, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Humberto Jacques de Medeiros.



SESSÃO DE 7.11.2017.



Assinado eletronicamente por: ADMAR GONZAGA NETO - 30/11/2017 12:06:33

<https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=17113012063224900000000166402>

Número do documento: 17113012063224900000000166402