

A desigualdade de voto nas eleições para câmara dos deputados

Voting inequality in the elections for the chamber of deputies

Vinícius Carloni Cypriano

RESUMO

A igualdade de votos é direito político previsto na Constituição Federal, decorrente do princípio democrático, que impõe a noção de que nenhum cidadão deve ter mais votos que os outros, e de que todos os votos devem ter o mesmo peso. A proporcionalidade entre população e número de representantes, por sua vez, garante que os votos terão mesmo peso, independentemente de onde residam os cidadãos residam no território nacional. No entanto, as regras constitucionais de distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados entre as unidades federativas causam desproporcionalidade entre a representação dos estados e do Distrito Federal e suas respectivas populações, o que cria desigualdade no valor do voto dos cidadãos em razão do domicílio eleitoral. O objetivo do presente artigo, portanto, é apresentar um panorama geral acerca dessa desigualdade de voto na Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: Igualdade de voto; representação proporcional; número de deputados por estado; bancadas estaduais.

ABSTRACT

Equality of votes is a political right provided for in the Federal Constitution, arising from the democratic principle, which imposes the notion that no citizen should have more votes than others, and that all votes should have the same weight. The proportionality between population and number of representatives, in turn, guarantees that votes will have the same weight, regardless of where citizens live in the national territory. However, the constitutional rules for distributing seats in the Chamber of Deputies among the federative units cause disproportionality between the representation of the states and the Federal District and their respective populations, which creates inequality in the value of citizens' votes based on their electoral domicile. The objective of this article, therefore, is to present an overview of this inequality of votes in the Chamber of Deputies.

Keywords: Equal voting; proportional representation; number of deputies per state; state delegations; integrity in legislation.

1. INTRODUÇÃO

A concepção de que todos os cidadãos são iguais politicamente, e que, por isso, devem ter igual direito de voto, sem discriminação de qualquer tipo, é intrínseca ao próprio regime democrático. Nos países anglófonos, essa concepção de que nenhum cidadão deve ter mais votos do que os outros, e de que os votos de todos os participantes do processo eleitoral devem ter o mesmo peso, está sintetizada na expressão “one man, one vote” (“uma pessoa, um voto”).

Nos Estados Unidos, o tema sobre a igualdade é muito presente no debate público, sobretudo em tempos de eleições presidenciais. A mídia¹ e a literatura jurídica² frequentemente criticam os efeitos deletérios do colégio eleitoral na escolha do Presidente da República, na medida em que impõe pesos diferentes aos votos de cidadãos de estados diversos.

A própria jurisprudência da Suprema Corte americana é muito profícua no que concerne à justificação e delimitação do direito constitucional à igualdade de voto. Essa jurisprudência foi delineada em diversos casos em que a Suprema Corte determinou a completa reformulação dos sistemas representativos estaduais, que privilegiavam, no que concerne ao valor do voto, eleitores de determinadas partes dos estados em detrimento de outros.

Essa mesma intensidade do debate acerca da igualdade de voto, no entanto, não existe no Brasil, muito embora o país conte com uma substancial desigualdade de voto nas eleições parlamentares. Conforme será melhor analisado, essa desigualdade decorre das regras constitucionais de distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados entre as unidades federativas, que causam desproporcionalidade no número de deputados por estado na casa legislativa³.

A finalidade deste artigo, portanto, é apresentar, por meio de uma ampla revisão bibliográfica, o panorama geral acerca da origem e das características da desigualdade de voto nas eleições na Câmara dos Deputados em razão das regras constitucionais de distribuição das cadeiras entre as unidades federativas.

O artigo está organizado em três partes. Na primeira, será estudada a ligação entre o princípio democrático, a igualdade de voto e a proporcionalidade na representação estadual da Câmara dos Deputados. Na segunda, serão apresentadas as normas de distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados entre as unidades federativas, que mitigam os princípios da igualdade de voto e da proporcionalidade da representação estadual. Na terceira, será apresentada a dimensão da desigualdade de voto no Brasil nas eleições parlamentares.

Após os tópicos acima enunciados, se segue a conclusão do texto, no qual será realizado breve síntese do trabalho.

¹ Na mídia americana, confira, à título exemplificativo, o seguinte artigo, publicado pelo jornal The New York Times em 2020, em que se discute a disparidade de voto entre os eleitores nas eleições presidenciais americanas: ASTOR, 2020.

² Na literatura jurídica, vale conferir, de maneira exemplificativa, LOOMIS; SCHUMAKER, 2002.

³ Essa disfuncionalidade do sistema representativo, muito comum nas democracias modernas, é denominada pela literatura internacional de “malapportionment”.

2. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO, O IGUAL VALOR DO VOTO E A PROPORCIONALIDADE NA REPRESENTAÇÃO ESTADUAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O regime político brasileiro inaugurado com a Constituição Federal de 1988 funda-se no princípio democrático (SILVA, 2014). O próprio preâmbulo da Constituição Federal assim deixa claro, ao proclamar que “os representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte”, resolveram instituir “um Estado Democrático” (BRASIL, 1988). Ao enunciar a sua vocação democrática, que é perceptível ao longo de todo o texto, a obra constitucional exprime a exigência de integral participação de todos os brasileiros, entendidos como politicamente iguais, na vida política do país (MORAES, 2019).

A soberania popular, importante corolário do princípio democrático, é proclamada já no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Esse dispositivo, além de enunciar que o povo é fonte e titular do poder exercido pelo Estado brasileiro, também estabelece que a sua participação na coisa pública pode ocorrer por meio da formação das instituições representativas ou mediante os instrumentos de democracia direta (SILVA, 2014).

A atuação da soberania popular é regulada por um arcabouço normativo previsto na Constituição Federal (SILVA, 2014). São estes os direitos políticos. Na definição de José Afonso da Silva, os direitos políticos são “o conjunto de normas legais permanentes” que viabilizam “o direito democrático de participação do povo no governo” (2014, p. 348).

A igualdade de voto é justamente um dos direitos políticos enunciados pelo texto constitucional, que solidifica a concepção democrática de que todos os cidadãos são iguais políticos. Nesse sentido, o art. 14 da Constituição Federal estabelece que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos” (BRASIL, 1988).⁴ O texto constitucional busca garantir, com esse dispositivo, que todos os cidadãos devem ter igual e efetiva oportunidade de votar, e que todos os votos devem ter o mesmo peso. A igualdade de voto,

⁴ Além de estar previsto no texto constitucional, esse direito fundamental à igualdade de voto também está presente em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Nesse sentido, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 e a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 enunciam, respectivamente, no art. 25, alínea “b”, e no art. 23, alínea “a”, dispositivos de idêntica redação, que todos os cidadãos devem ter direito de “votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitários e por voto secreto” (ONU, 1966; OEA, 1969).

portanto, não admite qualquer tratamento discriminatório, seja quanto aos eleitores, seja quanto à própria eficácia de sua participação eleitoral (BRANCO; MENDES, 2020).

As transgressões a esse direito fundamental, aliás, podem ocorrer de diversas maneiras. A igualdade de voto é infringida, por exemplo, se o sistema eleitoral garante diferentes números de votos aos eleitores. É o que ocorria no Reino Unido até 1948, visto que as leis eleitorais permitiam que alguns eleitores, que preenchessem alguns requisitos, votassem mais de uma vez em uma mesma eleição para a Câmara dos Comuns, enquanto a grande maioria dos eleitores só podia votar uma única vez (NORRIS, 1995). Essa atribuição de número de votos diferentes aos participantes da eleição, por óbvio, é incompatível com o direito de igualdade de voto.

O direito à igualdade de voto também é violado quando o peso atribuído ao voto de alguns eleitores é diferente do peso atribuído aos votos dos demais (KELSEN, 2005). Tome-se, por exemplo, o caso em que dois distritos eleitorais, um com 10.000 eleitores e outro com 20.000 eleitores, elegem um único representante cada (KELSEN, 2005). Nesse contexto, o valor do voto de uma pessoa no primeiro distrito equivale a duas vezes o voto de uma pessoa no segundo⁵. A desigualdade do peso dos votos surge, portanto, se a proporção entre o número de eleitores e o número de representantes a serem eleitos for diferente de um distrito eleitoral para outro (KELSEN, 2005).

A propósito, a jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos da América oferece importante contribuição ao tema da igualdade de voto. Em diversos julgados da década de 1960, a Suprema Corte determinou a reformulação de diversos sistemas eleitorais estaduais, por violarem o direito dos cidadãos de um mesmo estado de terem voto de mesmo peso. Os precedentes estadunidenses são especialmente importantes para compreender não apenas a justificação e delimitação da igualdade de voto, mas também as hipóteses em que se manifesta a violação desse direito.

Em *Gray v. Sanders*, eleitores do estado da Geórgia questionaram o sistema de eleições primárias utilizado pelo Partido Democrata para definir os candidatos da sigla eleitoral à cargos estaduais (EUA, 1963). À época, as eleições primárias na Geórgia eram similares às eleições presidências americanas. Nesse sistema, os 189 condados do estado da Geórgia eram classificados em três categorias, segundo o quantitativo populacional, de modo que cada categoria de condado

⁵ Hans Kelsen (2005) aponta que o peso do voto, formulado matematicamente, é uma fração cujo denominador é o número de eleitores de uma determinada circunscrição eleitoral e cujo numerador é o número de representantes a serem eleitos. No exemplo descrito, portanto, o valor do voto de uma pessoa no primeiro distrito é de 1/10.000, enquanto o de um eleitor do segundo distrito é de 1/20.000.

tinha direito a um determinado número de unidades de voto (“unit votes”)⁶ (EUA, 1963). A pessoa que obtivesse a maior parte dos votos populares no condado levava todas as unidades de votos daquela localidade (EUA, 1963). Ao final, era escolhido como candidato do Partido Democrata a pessoa que obtivesse o maior número de unidades de voto, independentemente do número de votos populares que tivesse recebido (EUA, 1963).

No sistema de eleições primárias da Geórgia, não existia proporcionalidade entre o número de unidades de voto atribuído a cada condado e o respectivo quantitativo populacional. Nesse sentido, os condados mais populosos do estado tinham, proporcionalmente, menor número de unidades de voto do que os condados menos populosos (EUA, 1963). O Condado de Fulton, o mais populoso do estado da Geórgia, contava, em 1960, com 14,11% da população total do estado, mas tinha apenas 6 unidades de voto nas eleições primárias, o que correspondia a apenas 1,46% do total de 410 unidades de voto (EUA, 1963). O efeito prático desse sistema era, portanto, a distorção do valor dos votos dos cidadãos da Geórgia, tendo em vista que o número de votos populares necessários para que se obtivesse uma unidade de voto variava consideravelmente entre os diferentes condados do estado (EUA, 1963).

A Suprema Corte assentou, nesse caso, que o uso do sistema de unidade de voto (“county-unit system”) da Geórgia era inconstitucional, na medida em que impunha maior peso ao voto rural do que ao voto urbano (EUA, 1963). Nesse sentido, apontou que a Cláusula de Igual Proteção (“Equal Protection Clause”)⁷ impõe que todos os que participam de uma eleição devem ter direito a igual voto, independentemente de sua raça, sexo, ocupação, renda ou local de residência (EUA, 1963). Ao discorrer sobre a questão da igualdade de voto, a Corte apresentou importante questionamento acerca da diferenciação do voto em razão da localização territorial do eleitor:

Se um estado em uma eleição estadual atribuísse maior peso ao voto masculino do que ao feminino, ou maior peso ao voto branco do que ao voto negro, ninguém poderia argumentar com sucesso que essa discriminação era permitida. Como, então, uma pessoa pode receber duas vezes ou dez vezes o poder de voto de uma outra pessoa em uma eleição estadual simplesmente porque vive em uma área rural ou porque mora no menor condado rural? (EUA, 1963, p. 7)

⁶ Os 3 maiores condados do estado da Geórgia, em termos populacionais, tinham 6 unidades de voto; os 30 condados seguintes na classificação populacional tinham 4 unidades de voto; por fim, os condados menores tinham 2 unidades de voto (EUA, 1963)

⁷ A Cláusula de Igual Proteção, prevista na 14ª Emenda à Constituição estadunidense, foi incluída no texto constitucional logo após o fim da Guerra Civil americana, e garante a igual proteção das leis a todos os cidadãos. Tinha a finalidade, sobretudo, de vedar a discriminação das populações negras pela legislação dos estados. A Cláusula determina, dentre outras coisas, que “os representantes serão repartidos entre os diversos estados de acordo com seus respectivos números, computando-se o número total de pessoas de cada Estado, excluídos os índios não tributados” (EUA, 1789).

Por fim, a Suprema Corte assentou, nesse julgado, que a concepção de igualdade política manifestada na Declaração de Independência⁸, no Discurso de Abraham Lincoln de Gettysburg⁹ e na Constituição americana só poderia significar uma coisa: uma pessoa, um voto (EUA, 1963).

No caso *Wesberry v. Sanders*, por sua vez, a discussão girou em torno da legitimidade da repartição territorial (“apportionment”) das cadeiras do Legislativo do estado da Geórgia (EUA, 1964b). No início da década de 1960, os distritos eleitorais da Geórgia,¹⁰ embora tivessem a mesma representação para o Legislativo estadual, tinham quantitativos populacionais muito diferentes, de modo que a proporção de habitantes por representante variava consideravelmente entre os distritos. Nesse contexto, por exemplo, o 5^a distrito eleitoral da Geórgia, o mais populoso do estado, tinha, em 1960, 823.680 habitantes, enquanto o 9^o distrito eleitoral, o menos populoso, tinha somente 272.154 habitantes, sendo que ambos elegiam apenas um congressista estadual (EUA, 1964b).

Nesse quadro, o congressista do 5^o Distrito Eleitoral representava cerca de três vezes o número de pessoas do congressista do 9^o Distrito (EUA, 1964b), o que fazia com que o valor do voto de um eleitor do 5^o Distrito tivesse peso muito menor na eleição parlamentar do que aquele de um eleitor do 9^o Distrito (EUA, 1964b). As disparidades populacionais entre os distritos eleitorais, portanto, privavam os eleitores de condados mais populosos do direito de terem os seus votos para os congressistas pesados da mesma forma que os outros eleitores da Geórgia (EUA, 1964b).

A Suprema Corte, ao julgar o caso, entendeu que a lei estadual que definia os distritos eleitorais da Geórgia era inconstitucional, porque expandia, de forma ilegítima, o valor dos votos de alguns eleitores, enquanto diminuía o de outros (EUA, 1964b). Nessa senda, a Corte apontou que, em decorrência da regra constitucional que estabelece que a Câmara de Representantes deve ser escolhida pelo povo, o voto de um cidadão deve valer, tanto quanto for possível, o mesmo que o de qualquer outro cidadão no estado (EUA, 1964b). Por conseguinte, assentou que, para que essa norma seja cumprida, os distritos eleitorais devem ser desenhados de modo que tenham, aproximadamente, o mesmo número de habitantes:

Seria extraordinário sugerir que nas eleições estaduais os votos de habitantes de algumas partes de um estado, como, por exemplo, do pouco povoado 9^o Distrito da Geórgia, possam

⁸ A Declaração de Independência enuncia a ideia de que todo povo deve ter representação no Poder Legislativo (EUA, 1776).

⁹ Nesse discurso, Abraham Lincoln afirmou que o regime democrático se assenta na ideia de “governo do povo, para o povo e pelo povo” (EUA, 1963).

¹⁰ Nas disputas para o Legislativo da Geórgia, assim como na maioria das eleições parlamentares nos Estados Unidos, é adotado o sistema eleitoral distrital, em que o estado é dividido em distritos eleitorais, em número equivalente ao número de cadeiras legislativas em disputa, cada qual elegendo um dos representantes do parlamento. Nesse sistema eleitoral, o candidato que obtiver o maior número de votos no distrito vence a disputa eleitoral.

ter duas ou três vezes o valor dos votos das pessoas que vivem nas áreas mais populosas do Estado, como, por exemplo, o 5º Distrito em torno de Atlanta. Não acreditamos que os criadores da Constituição tinham a intenção de permitir a discriminatória diluição do valor dos votos através da definição de distritos contendo números muito variados de habitantes. Dizer que um voto vale mais em um distrito do que em outro não só vai de encontro às nossas ideias fundamentais de governo democrático, como também deixa de lado o princípio de uma Câmara dos Representantes eleita “pelo povo” (EUA, 1964b, p. 4).

A Suprema Corte americana, portanto, firmou o entendimento de que as legislaturas estaduais não podem traçar os limites dos distritos eleitorais de forma a dar a alguns eleitores uma voz maior na escolha de um congressista do que outros, sob pena de desvirtuar o princípio, consagrado na Constituição estadunidense, de igual representação para igual número de pessoas (EUA, 1964a).

Em *Reynolds vs. Simons*, a Suprema Corte voltou a analisar a questão da distribuição das cadeiras do Legislativo, desta vez em relação ao estado do Alabama (EUA, 1964a). Na época, as proporções entre representação e quantitativo populacional dos distritos eleitorais do Alabama eram consideravelmente díspares. Na Câmara de representantes, por exemplo, o Condado de Bullock, com 13.462 habitantes, tinha 2 representantes, o que correspondia a cerca de 1 representante por 6.732 habitantes, enquanto o Condado de Jefferson, com 634.864 habitantes, tinha apenas 7 representantes, o que correspondia a cerca de 1 representante para cada 90.709 habitantes (EUA, 1964a). A desproporção no Senado estadual era ainda mais manifesta, tendo em vista que o Condado de Jefferson, com seus mais de 600.000 habitantes, contava com apenas 1 senador, enquanto o Condado de Lowndes, que contava com apenas 15.417 habitantes, também elegia apenas um senador (EUA, 1964a).

A Suprema Corte confirmou, no caso, a decisão da Corte Federal local, que havia instituído nova repartição territorial (“reapportionment”) das cadeiras do Legislativo estadual, tendo em vista a inconstitucionalidade da representação até então existente (EUA, 1964a). Na ocasião, a Suprema Corte assentou que a Cláusula de Igual Proteção impõe que as cadeiras de ambas as casas do Poder Legislativo estadual devem ser distribuídas territorialmente com base no quantitativo populacional, de modo que cada distrito eleitoral tenha um número aproximado de habitantes, embora não seja exigida absoluta exatidão matemática (EUA, 1964a). A ideia é de que, ao atribuir igual representação legislativa a todos os cidadãos do estado, independentemente de onde residam, o valor do voto seja equalizado. Nesse sentido, a Suprema Corte reafirmou o entendimento de que a atribuição de pesos diferentes aos votos em razão do local de residência do eleitor é incompatível com a Constituição estadunidense:

Os legisladores representam pessoas, não árvores ou acres. Os legisladores são eleitos pelos eleitores, não por fazendas, cidades ou interesses econômicos. Enquanto adotarmos uma forma representativa de governo e enquanto nossas legislaturas forem instrumentos de governo eleitos diretamente pelo povo, o direito de eleger legisladores de forma livre e desimpedida é a base de nosso sistema político. Dificilmente poderia ser realizada uma reivindicação constitucional sob o fundamento de que certos eleitores devem ser inteiramente proibidos de votar em membros da legislatura estadual. E, se um estado definir que os votos de cidadãos de uma parte do estado devem valer duas, ou cinco, ou dez vezes mais que o valor dos votos em outra parte do estado, dificilmente se poderia afirmar que o direito de voto dos residentes das áreas desfavorecidas não foi efetivamente afetado. Seria extraordinário sugerir que um estado está autorizado constitucionalmente a aprovar uma lei estabelecendo que alguns dos eleitores do estado podem votar duas, cinco, ou dez vezes em seus representantes, enquanto os eleitores que moram em outro lugar só podem votar uma vez. E é inconcebível sustentar constitucionalmente que uma lei estadual estabeleça que, na contagem dos votos para os legisladores, os votos dos cidadãos do estado sejam multiplicados por dois, cinco ou dez, enquanto os votos de pessoas em outras áreas sejam contados apenas por valor de face. Certamente, é idêntico o efeito de um esquema de distritamento do Legislativo estadual que dá o mesmo número de representantes a números desiguais de eleitores. O sobrecarregamento e a sobrevalorização dos votos que vivem aqui tem o efeito de diluir e subvalorizar os votos de quem vive lá. A resultante discriminação contra esses eleitores individuais que vivem em áreas desfavorecidas é facilmente demonstrável matematicamente. Seu direito de voto simplesmente não é igual ao direito de voto de quem vive em zona favorecida pelo estado. Dois, cinco ou dez deles devem votar antes que o efeito de seu voto seja equivalente ao de seu vizinho favorecido. Atribuir pesos diferentes aos votos dos cidadãos, por qualquer método ou meio, meramente por causa de onde residem, dificilmente parece justificável. É preciso estar sempre ciente de que a Constituição proíbe tanto os modos sofisticados, quanto os simplórios de discriminação (EUA, 1964a, p. 16).

A Suprema Corte também assentou que não há qualquer fator que justifique o controle minoritário das casas do Legislativo estadual por cidadãos que vivem em áreas favorecidas pela má distribuição territorial das cadeiras legislativas (“malapportionment”):

Logicamente, em uma sociedade ostensivamente baseada no governo representativo, parece razoável que uma maioria das pessoas de um Estado possa eleger a maioria dos legisladores desse estado. Para concluir diferentemente, de forma a sancionar o controle minoritário dos órgãos legislativos estaduais, significaria a negação dos direitos das majorias de uma forma que supera qualquer possível violação aos direitos da minoria que poderiam ser resultantes. Uma vez que os legislativos são responsáveis por promulgar as leis por quais todos os cidadãos devem ser governados, devem ser órgãos que são coletivamente responsáveis à vontade popular. E o conceito de igual proteção, segundo o entendimento tradicional, exige o tratamento uniforme de pessoas que se encontrem na mesma relação com a ação governamental questionada. No que diz respeito à distribuição da representação legislativa, todos os eleitores, como cidadãos de um estado, se posicionam na mesma relação, independentemente de onde vivam. Quaisquer critérios sugeridos para a diferenciação dos cidadãos são insuficientes para justificar qualquer discriminação, quanto ao peso de seus votos, a menos que seja relevante para o propósito de distribuição territorial das cadeiras legislativas. Como a obtenção de uma representação justa e eficaz para todos os cidadãos é reconhecidamente o objetivo básico da repartição territorial das cadeiras legislativas, concluímos que a Cláusula de Igual Proteção garante a oportunidade de participação igual de todos os eleitores na eleição dos legisladores estaduais. Diluir o peso dos votos em razão do local de residência prejudica os direitos constitucionais básicos previstos na Décima Quarta Emenda tanto quanto as discriminações com base na raça. [...] Nosso sistema constitucional prevê amplamente a proteção das minorias por outros meios que não a concessão de controle majoritário das legislaturas estaduais. E os ideais democráticos de igualdade e de governo de maioria, que serviram tão bem a esta Nação no passado, dificilmente têm menos importância para o presente ou para o futuro (EUA, 1964a, p. 17-18).

Como se pode observar, cada um dos casos da Suprema Corte apresentou considerações constitucionais diferentes sobre a questão do igual valor dos votos. Em *Gray v. Sanders*, a Suprema Corte estabeleceu o princípio básico de igualdade de votos entre os cidadãos de um mesmo estado, bem como assentou que os votos não podem ser classificados, constitucionalmente, com base no lugar de residência dos cidadãos. Por sua vez, em *Wesbery v. Sanders*, a Suprema Corte entendeu que o princípio fundamental do governo representativo é o de que a representação deve ser proporcional ao quantitativo populacional. Por fim, *Reynolds v. Sims* definiu que não há qualquer fator que justifique o controle minoritário das casas legislativas por eleitores localizados em distritos eleitorais favorecidos.

As orientações firmadas pela Suprema Corte estadunidense, nos três casos analisados, podem ser assim sumarizadas: (i) a concepção de igualdade política, decorrente da própria ideia de democracia, implica no princípio da igualdade de voto; (ii) todos os que participam de uma eleição devem ter direito a igual voto, independentemente de sua raça, sexo, ocupação, renda ou local de residência; (iii) a diluição do valor dos votos de alguns eleitores é dificilmente justificável constitucionalmente; (iv) a atribuição de pesos diferentes para os votos em razão do local de residência é discriminatória; (v) a violação da igualdade de voto é facilmente aferível matematicamente, mediante a verificação da proporção entre número de habitantes por representante nos diferentes distritos eleitorais.

Como se pode observar da jurisprudência firmada pela Suprema Corte dos EUA, o direito de igualdade de voto (“equality in voting rights to all the citizens”) está intimamente ligado ao princípio de igual representação para igual número de pessoas (“equal representation in the House for equal number of people”). Afinal, a igualdade do valor do voto só pode ser atingida se os parlamentares representam igual número de pessoas. Desse modo, nenhum eleitor necessita votar duas, cinco ou dez vezes para ter o mesmo peso eleitoral que uma pessoa residente em uma outra área do estado.

O princípio de igual representação para igual número de pessoas, aliás, não é aplicável apenas na definição dos distritos eleitorais. A distribuição das cadeiras da Câmara Federal entre os estados também deve observar esse princípio de igual representação, a fim de manter a isonomia de voto entre os cidadãos das diversas unidades federativas. Nesse sentido, a Constituição americana estabelece que os representantes devem ser distribuídos entre os diferentes estados de acordo com o tamanho de suas respectivas populações, sendo garantido, no entanto, ao menos um representante por estado (EUA, 1789). Historicamente, aliás, a representação dos estados na Câmara de Representantes dos

EUA tem se mantido rigorosamente proporcional ao tamanho das respectivas populações locais (NOGUEIRA, 1997).

No Brasil, a Constituição Federal também enuncia o princípio da proporcionalidade entre representação dos estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados e suas respectivas populações¹¹. Esse princípio poderia ser extraído diretamente da disposição constitucional que prevê que a Câmara dos Deputados deve ser composta “por representantes do povo” (BRASIL, 1988). No entanto, o texto constitucional, para não deixar dúvidas, estabelece expressamente que “a representação por estado e pelo Distrito Federal será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população” (BRASIL, 1988).

A essa altura, vale mencionar que, embora intimamente ligados, os princípios da igualdade de voto e da proporcionalidade da representação estadual não se confundem. A igualdade de voto é direito político de todo e qualquer cidadão, e reflete a ideia de que todos devem ter a mesma quantidade de votos, e os votos devem ter o mesmo peso nas eleições, independentemente de raça, sexo, ocupação, local de domicílio ou qualquer outro fator de discriminação. Por sua vez, a proporcionalidade da representação estadual é princípio norteador da distribuição das cadeiras da Câmara entre as unidades federativas, que assenta que o número de habitantes por Deputado Federal deve ser aproximadamente o mesmo em todos os estados e no Distrito Federal.

No caso brasileiro, como se demonstrará ao longo deste trabalho, a igualdade de voto e a proporcionalidade da representação estadual não são rigorosamente observados. A própria Constituição Federal restringe esses princípios por meio da definição de regras limitadoras da representação estadual, o que acaba por implicar na ausência de proporcionalidade entre o quantitativo populacional e o número de representantes a serem eleitos em cada unidade federativa.

3. A REPRESENTAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE DA REPRESENTAÇÃO ESTADUAL E AS REGRAS DE ALOCAÇÃO DESPROPORCIONAL DAS BANCADAS ESTADUAIS

¹¹ Esse princípio será denominado, daqui em diante, como “princípio da proporcionalidade da representação estadual”, muito embora essa norma seja aplicável tanto aos estados como ao Distrito Federal.

Embora a Câmara dos Deputados seja o órgão legislativo de representação do povo, conforme enuncia o próprio texto constitucional, o componente federativo, característico da representação do Senado Federal, também foi considerado em sua composição. Assim, apesar de ser casa de representação do povo, a representação da Câmara não considera apenas o quantitativo populacional na distribuição das cadeiras entre as unidades federativas, tendo em vista a existência de regras que beneficiam a representação de certas unidades federativas em detrimento de outras.

As disputas eleitorais para a Câmara dos Deputados são realizadas em cada unidade federativa, por meio do sistema eleitoral proporcional.¹² No desenho da Constituição Federal de 1988, cada estado, território federal e o Distrito Federal representa uma circunscrição eleitoral¹³. Nesse modelo, as cadeiras da Câmara são divididas entre as unidades federativas, para que se defina o número de vagas em disputa em cada circunscrição. Realizadas as eleições, a Justiça Eleitoral apura os votos válidos na unidade federativa e calcula, com base nas regras estabelecidas no Código Eleitoral, a quantidade de cadeiras que cada partido tem direito – que é proporcional ao número de votos recebidos – e os candidatos eleitos.

O princípio basilar do corpo de normas que estruturam a composição da Câmara é, como visto anteriormente, a proporcionalidade da representação estadual. A ideia é de que o número de representantes de cada unidade federativa deve corresponder, do modo mais aproximado possível, à sua população. Esse princípio, conforme já mencionado, é extraído do art. 45, §1º, da CF/88 que dispõe que “o número total de Deputados, bem como a representação por Estados e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população” (BRASIL, 1988).

A proporcionalidade da representação estadual, no entanto, sofre restrições em razão do componente federativo. Com efeito, a CF/1988 estabeleceu regras que implicam na desproporcionalidade da distribuição de cadeiras da Câmara dos Deputados, a fim de ampliar o peso representativo de certas unidades federativas em detrimento de outras. Por consequência, o princípio da igualdade do voto também é afetado, na medida em que os votos de cidadãos de determinadas unidades federativas passam a ter maior peso do que os votos de cidadãos de outras localidades.

¹² No sistema eleitoral proporcional, o número de vagas ocupadas por cada partido é determinado pela proporção de votos obtidos (MACHADO, 2018). Não se deve confundir o sistema eleitoral proporcional com o princípio da proporcionalidade da representação estadual na Câmara. O primeiro diz respeito ao modo como as cadeiras serão distribuídas entre os partidos e os candidatos em uma eleição, enquanto o segundo se refere ao modo como é organizada a distribuição de cadeiras entre as unidades federativas.

¹³ Circunscrição eleitoral pode ser definido como o espaço geográfico onde se disputa determinada eleição (MACHADO, 2018).

As regras que implicam na desproporcionalidade da representação estadual na Câmara estão previstas, sobretudo, no art. 45 da CF/88. A lei fundamental aponta, no §1º desse artigo, que a distribuição das cadeiras da Câmara deve ser feita de modo que “nenhuma daquelas unidades da federação [os estados e o Distrito Federal] tenha menos de oito ou mais de setenta deputados” (BRASIL, 1988). Em seguida, no §2º do mesmo artigo, enuncia que “[c]ada Território elegerá quatro deputados” (BRASIL, 1988).

Como se pode observar, a Constituição adota piso de 8 e teto de 70 representantes por estado e pelo Distrito Federal, além de estabelecer um número fixo de 4 representantes por território, o que acaba por desvirtuar o princípio, expresso no próprio texto constitucional, de que a representação deve ser proporcional à população dos estados. Afinal, uma representação rigorosamente proporcional é incompatível com limites mínimo, máximo e fixo de representantes.

Para além dos limites de representantes, a forma e periodicidade da atualização da representação estadual na Câmara também foram definidas no art. 45, §1º, da CF/88, ao estabelecer que as bancadas estaduais devem ser atualizadas por “lei complementar, [...] procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições” (BRASIL, 1988). Com isso, o texto constitucional atribuiu ao Congresso Nacional a responsabilidade de revisar, a cada legislatura, no ano anterior às eleições parlamentares, o número de Deputados por estado e pelo Distrito Federal.

As normas sobre representação estadual na Câmara, contudo, não estão presentes apenas no corpo principal da Constituição. Com efeito, o Ato de Disposições Constitucionais Transitórias prevê, em seu art. 4º, §2º, que é “assegurada a irredutibilidade da atual representação dos estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados” (BRASIL, 1988). A inclusão dessa norma se deve à preocupação dos constituintes goianos com a diminuição da representação do estado de Goiás na Câmara dos Deputados em decorrência do desmembramento de Tocantins (OLIVEIRA, 2004). Afinal, com a repartição do estado de Goiás, haveria considerável diminuição da população, com consequente reflexo no número de deputados. Assim, a elaboração desse dispositivo teve o fim de viabilizar a criação do novo estado de Tocantins e garantir a representação de Goiás.

A topologia dessa regra constitucional, aliás, tem relevância para interpretação de seu alcance. Embora o referido dispositivo não estabeleça expressamente limite à eficácia jurídica da norma, fica claro que, por ser regra transitória, não teria aplicação a todos os pleitos eleitorais que viessem a ser realizados. A intenção dos constituintes, na realidade, era de que a norma fosse aplicável tão somente

à primeira eleição parlamentar subsequente à promulgação da Constituição, em 1990 (OLIVEIRA, 2004). O Supremo Tribunal Federal, inclusive, já se manifestou no sentido de que a eficácia dessa norma constitucional transitória teria se exaurido.¹⁴

Como se pode observar, portanto, a Constituição de 1988 estabelece 7 normas relativas à representação estadual na Câmara dos Deputados: (i) a proporcionalidade na distribuição das cadeiras entre as unidades federativas; (ii) o número mínimo de 8 representantes por estado e pelo Distrito Federal; (iii) o número máximo de 70 representantes por estado e pelo Distrito Federal; (iv) o número fixo de 4 deputados por território federal; (v) a atribuição ao Congresso Nacional da responsabilidade de definir o número total de Deputados e o tamanho das bancadas estaduais, por meio de lei complementar; (vi) a imposição de atualização das bancadas estaduais a cada legislatura, no ano anterior às eleições parlamentares; e (vii) a impossibilidade transitória de diminuir a representação estadual na Câmara dos Deputados.

Observe-se que, embora enuncie o princípio da proporcionalidade na representação estadual na Câmara, todas as demais normas previstas na Constituição Federal de 1988 implicam, de certa forma, na desigualdade da proporção de habitantes por deputado entre as unidades federativas.

Nesse sentido, a definição de um piso de deputados gera desproporcionalidade pois sobre-representa as unidades federativas menos populosas da Federação. As cadeiras que, por uma distribuição rigorosamente proporcional, iriam para estados mais populosos, acabam, no entanto, revertendo para os estados menos populosos, a fim de atingir o número mínimo estipulado na Constituição. Sendo assim, ficam sobre-representadas unidades federativas que, se aplicada uma proporcionalidade rigorosa, teriam um número inferior ao mínimo constitucional.

Por outro lado, a estipulação de um teto de representantes por unidade federativa afeta a proporcionalidade porque sub-representa os estados mais populosos da Federação. As vagas que seriam devidas aos estados mais populosos, segundo um critério de rigorosa proporcionalidade, são limitadas ao teto constitucional, com a consequente redistribuição do excedente entre as demais unidades federativas. Com efeito, ficam sub-representados os estados que, se aplicado o critério

¹⁴ Nesse sentido, o Ministro Gilmar Mendes assentou, em seu voto na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4.947, que “[n]ão há dúvida alguma, e apenas repasso a matéria para que fique explícito, de que a regra disposta no art. 4º, §2º, do ADCT teve a eficácia exaurida após a LC 78/1993 e com o fim da legislatura seguinte a ela, que se iniciou em 1995” (BRASIL, 2014a). Esse posicionamento foi seguido pela maioria dos ministros.

meramente proporcional, teriam mais representantes do que o teto número máximo definido na Constituição.

Ademais, a delimitação de um número fixo de Deputados por território federal pode tanto sub-representar, quanto sobre-representar essa unidade federativa. Como a quantidade de representantes é invariável, é possível que o território venha a ter número maior ou menor de cadeiras do que seria devido segundo um critério de distribuição rigorosamente proporcional. Ocorre, no entanto, que, desde 1988, o Brasil não possui mais territórios federais, de modo que esse fator – a definição de um número fixo de representantes para os territórios – não contribui na desproporcionalidade da representação estadual na Câmara dos Deputados.

A impossibilidade de diminuir a representação estadual na Câmara dos Deputados é também fator que poderia causar desproporcionalidade, na medida em que impede que as mudanças demográficas da população ao longo do tempo tenham reflexo nas bancadas estaduais. No entanto, por se tratar de norma de caráter transitório, que foi aplicável tão somente à eleição de 1990, não tem reflexos na distorção da representação estadual da Câmara na atualidade.

A periodicidade da revisão das bancadas estaduais, contudo, poderia ser fator que contribuiria na manutenção de certa proporcionalidade na representação na Câmara dos Deputados. Ocorre, no entanto, que a atribuição ao Congresso Nacional da responsabilidade de definir o número de representantes por unidade federativa por lei complementar dificulta a realização de revisões a cada legislatura. Afinal, a modificação das bancadas estaduais interfere diretamente em interesses dos próprios congressistas e, justamente por isso, embute um alto custo político, o que acaba por obstaculizar a atualização periódica.

Foi justamente para se desincumbir dessa responsabilidade de promover a atualização das bancadas estaduais que o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 78/1993, que atribuiu ao Tribunal Superior Eleitoral a competência por revisar, no ano anterior às eleições, o número de Deputados por unidade federativa, com base em dados demográficos fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.¹⁵ Embora tenha delegado a atribuição pela revisão ao TSE, a LC não definiu a metodologia de cálculo das bancadas estaduais.¹⁶ Além disso, a LC determinou que

¹⁵ Nesse sentido, dispõe o art. 1º da LC nº 78/1993 o seguinte: “[p]roporcional 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” (BRASIL, 1993).

¹⁶ Existem diversos métodos de distribuição proporcional dos representantes entre as unidades da Federação, como, por exemplo, o Webster, o Hamilton, o Huntigton Hill, o Jefferson, o D’Hondt e o Adams.

o número de Deputados Federais deveria ser alterado para 512, e, com isso, estabeleceu que o número de representantes do Estado mais populoso – leia-se, São Paulo – deveria ser elevado para 70 cadeiras,¹⁷ conforme já havia determinado a Constituição Federal de 1988.

Vale mencionar, inclusive, que a aprovação dessa LC só ocorreu após o Supremo Tribunal Federal reconhecer, no âmbito do Mandado de Injunção nº 219, de relatoria do Ministro Octávio Gallotti, a mora do Poder Legislativo em editar norma infraconstitucional que redefinisse, com base nas regras constitucionais de 1988, o número de deputados (BRASIL, 1995). Assim, a movimentação legislativa só ocorreu após o STF determinar que o Congresso Nacional deveria suprir a omissão.

Com base na LC nº 78/1993, o TSE editou a Resolução nº 14.235/1994, que se limitou a aumentar a representação do Estado de São Paulo de 60 para 70 deputados. Após isso, o Tribunal Superior Eleitoral passou longo período de tempo sem realizar a revisão das bancadas estaduais, muito embora tenha sido suscitado, em ao menos duas ocasiões, para que o fizesse.¹⁸ Nesses casos em que foi negada a revisão das bancadas estaduais, o TSE sustentou que não poderia realizar a redistribuição das bancadas estaduais com base em meras estimativas populacionais do IBGE, pois eram dados que não garantiam a efetiva segurança jurídica, motivo pelo qual seria necessário aguardar a divulgação dos quantitativos definitivos (BRASIL, 2006, 2010).

Após a divulgação do Censo do IBGE de 2010, no entanto, o TSE iniciou o procedimento que culminou com a aprovação, após diversas audiências públicas, da Resolução nº 23.389/2013, que realizou as alterações necessárias para que as bancadas dos entes federados na Câmara dos Deputados guardassem maior proporção relativamente às suas respectivas populações locais.¹⁹ Para realizar a distribuição das cadeiras entre as unidades federativas, o TSE adotou, por analogia, a metodologia de cálculo prevista no Código Eleitoral para a distribuição de cadeiras entre os partidos nas eleições proporcionais.

¹⁷ Até a CF/1988, a representação de São Paulo era de 60 deputados. Embora o texto constitucional de 1988 tenha determinado que a bancada deveria ser aumentada para 70, não havia ato normativo infraconstitucional redefinindo o número de representantes. Desse modo, foi apenas com a LC nº 78/1993 que o comando constitucional foi cumprido, com o consequente aumento do número de representante de São Paulo para o teto constitucional.

¹⁸ É o caso das Petições nº 1.642, de relatoria do Ministro Caputo Bastos (BRASIL, 2006), e nº 2.970, do Ministro Arnaldo Versiani (BRASIL, 2010).

¹⁹ Nessa resolução, a bancada do Pará foi a que mais cresceu, ganhando 4 cadeiras. O Ceará e Minas Gerais aumentaram as bancadas em 2 cadeiras cada um. Por sua vez, o Amazonas e Santa Catarina incrementaram suas respectivas bancadas em 1 deputado federal. Já os estados da Paraíba e de Piauí foram os que mais sofreram redução, perdendo, cada um, 2 deputados federais. Ademais, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Alagoas e Rio Grande do Sul perderam 1 deputado federal cada.

Sucedo que o Congresso Nacional, insatisfeito com a redistribuição das cadeiras entre os estados, aprovou o Decreto Legislativo nº 424/2013, sustando, com base no art. 49, V, da CF/1988²⁰, os efeitos da resolução. O TSE, no entanto, ao julgar a Questão de Ordem na Petição nº 95.457, ratificou a resolução que redefiniu o número de Deputados, determinando a aplicação das normas ao pleito legislativo seguinte, por entender que o Congresso Nacional não poderia, por meio de mero Decreto Legislativo, sustar os efeitos da Resolução nº 23.389/2013; seria necessário, segundo o entendimento do tribunal, a elaboração de lei complementar para o fim de afastar o ato normativo do TSE (BRASIL, 2014b).

Logo em seguida, a questão acerca da definição das bancadas estaduais chegou ao Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.947/DF. Na ocasião, o Plenário, por maioria, julgou inconstitucional o parágrafo único do art. 1º a Lei Complementar nº 78/1993, sob o fundamento de que a delegação de competência ao TSE para atualizar as bancadas estaduais, sem que tivesse sido definido o método de cálculo da distribuição das cadeiras, violava o princípio da reserva legal (art. 5º, II, da CF) e a norma que atribuía ao Congresso Nacional a competência de definir o número de cadeiras por estado na Câmara (art. 45, §1º, da CF) (BRASIL, 2014a).

Por conseguinte, a Resolução nº 23.389/2013 também foi considerada inconstitucional, pois elaborada com base no dispositivo legal considerado nulo. Embora tenha sido proposta a modulação efeitos da decisão, a fim de que a Resolução do TSE fosse aplicada às eleições de 2014, não foi atingido o quórum necessário, previsto no art. 27 da Lei nº 23.389/2013, de modo que esse ato normativo, que revisava o número de deputados por estado e pelo Distrito Federal, nunca chegou a ser aplicado.

As bancadas estaduais na Câmara dos Deputados, portanto, permanecem inalteradas desde 1993. As mudanças demográficas da população brasileira, ao longo desses quase trinta anos, não foram consideradas para a definição do número de cadeiras por unidades federativas. Com efeito, a distorção da representação das unidades federativas na Câmara dos Deputados, que decorre das próprias regras constitucionais, é aprofundada pela ausência de atualização periódica das bancadas estaduais.

²⁰ A Constituição estabelece, no art. 49, V, que “[é] da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (BRASIL, 1988).

A essa altura, vale mencionar que as regras constitucionais de distorção na representação estadual, aliadas à ausência de revisão das bancadas, acarretam, concretamente, distorções no sistema representativo. Confirma-se, a propósito, a seguinte tabela, que demonstra a disparidade entre população estadual e número de representantes:

Estados e Regiões	População		Representação na Câmara	
	Número Total	Percentual	Número Total	Percentual
Rondônia	1.796.460	0,85%	8	1,56%
Acre	894.470	0,42%	8	1,56%
Amazonas	4.207.714	1,99%	8	1,56%
Roraima	631.181	0,30%	8	1,56%
Pará	8.690.745	4,10%	17	3,31%
Amapá	861.773	0,41%	8	1,56%
Tocantins	1.590.248	0,75%	8	1,56%
Norte	18.672.591	8,82%	65	12,67%
Maranhão	7.114.598	3,36%	18	3,51%
Piauí	3.281.480	1,55%	10	1,95%
Ceará	9.187.103	4,34%	22	4,29%
Rio Grande do Norte	3.534.165	1,67%	8	1,56%
Paraíba	4.039.277	1,91%	12	2,34%
Pernambuco	9.616.621	4,54%	25	4,87%
Alagoas	3.351.543	1,58%	9	1,75%
Sergipe	2.318.822	1,10%	8	1,56%
Bahia	14.930.634	7,05%	39	7,60%
Nordeste	57.374.243	27,09%	151	29,43%
Minas Gerais	21.292.666	10,06%	53	10,33%
Espírito Santo	4.064.052	1,92%	10	1,95%
Rio de Janeiro	17.366.189	8,20%	46	8,97%
São Paulo	46.289.333	21,86%	70	13,65%
Sudeste	89.012.240	42,04%	179	34,89%
Paraná	11.516.840	5,44%	30	5,85%
Santa Catarina	7.252.502	3,42%	16	3,12%
Rio Grande do Sul	11.422.973	5,39%	31	6,04%
Sul	30.192.315	14,26%	77	15,01%
Mato Grosso do Sul	2.809.394	1,33%	8	1,56%
Mato Grosso	3.526.220	1,67%	8	1,56%
Goiás	7.113.540	3,36%	17	3,31%
Distrito Federal	3.055.149	1,44%	8	1,56%
Centro-Oeste	16.504.303	7,79%	41	7,99%
Brasil	211.755.692	100,00%	513	100%

Fonte: elaboração própria com base nas estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística do ano de 2020

Pelo que se pode observar da tabela, as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul estão sobre-representadas na Câmara, enquanto a região Sudeste é a única sub-representada. Nesse contexto, o estado de São Paulo é o maior prejudicado, pois possui cerca 22% da população brasileira

e apenas 14% da representação na Câmara dos Deputados. De outro lado, os estados que possuem o número mínimo de deputados, que constituem o principal grupo sobre-representado na Câmara dos Deputados, possuem aproximadamente 6% da população e cerca de 12% da representação.²¹

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 38/DF, a mora do Congresso Nacional em promover a distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados, estabelecendo prazo até 30 de junho de 2025 para que seja sanada a omissão, com a edição de lei complementar sobre o tema. Caso persista a mora após o prazo final fixado, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral, até 1º de outubro de 2025, determinar o número de deputados federais de cada Estado e do Distrito Federal para a legislatura que se iniciará em 2027 (BRASIL, 2023).

A Câmara dos Deputados, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, aprovou o Projeto de Lei Complementar 177/23, modificando o número de deputados federais de 513 para 531, e promovendo a distribuição das novas representações aos estados sub-representados. A proposição visa, com o aumento do número de deputados, evitar a perda da representação dos estados atualmente sobre-representados e garantir a proporcionalidade política prevista na Constituição Federal. Até o presente momento, no entanto, o projeto não foi aprovado pelo Senado Federal, de forma que se mantém a representação estabelecida desde 1993.

Em resumo, portanto, o componente federativo tem efeitos na composição da Câmara dos Deputados. Como visto, a alocação de cadeiras na Câmara entre os entes federativos é realizada com base nas normas gerais previstas na Constituição de 1988, cabendo à legislação complementar definir, concretamente, as bancadas estaduais. Apesar de prever o princípio da proporcionalidade da representação estadual, o próprio texto constitucional estabelece regras que atenuam esse princípio, a fim de favorecer o componente federativo. Nesse sentido, a Constituição estabelece teto e piso de representantes por estado e pelo Distrito Federal e um número fixo de representantes por território. Além das regras constitucionais, a ausência de revisão das bancadas estaduais é outro fator que agrava a distorção do sistema representativo.

4. A DESIGUALDADE DE VOTO EM RAZÃO DO DOMICÍLIO ELEITORAL

²¹ Os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins possuem, conjuntamente, 25.225.596 habitantes e cerca de 88 deputados.

As regras de distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados previstas na Constituição Federal de 1988 implicam, como visto, no desvio da ideia de proporcionalidade na representação estadual. O estabelecimento de limites mínimo e máximo de deputados por estado e pelo Distrito Federal, aliado à ausência de atualização das bancadas estaduais por longo período de tempo, induzem o aumento artificial da representação de alguns estados em detrimento de outros.

O efeito prático disso é que o valor do voto nas eleições para a Câmara dos Deputados varia consideravelmente em razão do domicílio eleitoral.²² O sistema eleitoral brasileiro, em razão das regras de distorção, faz com que os votos de cidadãos dos diversos estados da Federação tenham pesos diferentes nas eleições para a Câmara dos Deputados.

A variação do peso do voto, aliás, é facilmente aferível matematicamente, ao se verificar a proporção entre o quantitativo populacional e o número de deputados de cada unidade federativa:

Estados e Regiões	Proporção entre habitantes e número de deputados (habitantes/deputado)
Rondônia	224.558
Acre	111.809
Amazonas	525.964
Roraima	78.898
Pará	511.220
Amapá	107.722
Tocantins	198.781
Norte	287.271
Maranhão	395.255
Piauí	328.148
Ceará	417.596
Rio Grande do Norte	441.771
Paraíba	336.606
Pernambuco	384.665
Alagoas	372.394
Sergipe	289.853
Bahia	382.837
Nordeste	379.962
Minas Gerais	401.748
Espírito Santo	406.405
Rio de Janeiro	377.526
São Paulo	661.276
Sudeste	497.275
Paraná	383.895
Santa Catarina	453.281
Rio Grande do Sul	368.483
Sul	392.108
Mato Grosso do Sul	351.174
Mato Grosso	440.778
Goiás	418.444
Distrito Federal	381.894
Centro-Oeste	402.544
Brasil	412.779

²² O domicílio eleitoral define o local de votação do eleitor (MACHADO, 2018).

Fonte: elaboração própria, com base nas estimativas populacionais do IBGE do ano de 2020.

As unidades federativas brasileiras, como se pode observar da tabela, possuem proporção entre população e representação na Câmara muito diferentes entre si. A desigualdade de voto no Brasil surge justamente do fato de que a quantidade de pessoas representadas por um deputado nas diferentes unidades federativas não é o mesmo. Afinal, se a proporção entre população e representação é diferente, então o número de pessoas necessárias para eleger um deputado é também dispar, o que implica na desigualdade de voto. Nesse sentido, quanto maior for o número de pessoas representadas por um único deputado, menor é o valor do voto das pessoas nessa unidade federativa, e vice-versa.

Das informações colhidas na tabela, é possível observar que uma pessoa de São Paulo, o estado mais populoso da Federação e o mais sub-representado na Câmara dos Deputados, necessita votar cerca de oito vezes até que o efeito de seu voto seja equivalente ao de uma pessoa de Roraima, o estado menos populoso e mais sobre-representado. Esse é o exemplo mais elucidativo da desigualdade, até porque demonstra a maior diferença do valor do voto existente no Brasil, mas não é o único. Na Região Norte, por exemplo, um amazonense deve votar quase cinco vezes para ter o mesmo peso eleitoral de um acreano. Na comparação entre estados de regiões diferentes, é possível mencionar que um catarinense necessita votar cerca de duas vezes para ter peso eleitoral igual a de um rondoniano. Essa disparidade no valor do voto, na realidade, pode ser encontrada em todas as comparações entre unidades federativas, em maior ou menor grau.

5. CONCLUSÃO

Como mencionado na introdução, este trabalho buscou apresentar, por meio de uma ampla revisão bibliográfica, um panorama geral acerca da origem e características da desigualdade de voto nas eleições na Câmara dos Deputados em razão das regras constitucionais de distribuição das cadeiras entre as unidades federativas. O trabalho, então, foi dividido em três partes.

Na primeira parte do trabalho, foi visto que o princípio democrático, que expressa a exigência de que todos os cidadãos devem ser entendidos como politicamente iguais, levou a Constituição Federal a reconhecer a igualdade de voto como direito político. Foi também observado, a partir da análise da jurisprudência da Suprema Corte do Estados Unidos, que a concretização desse direito de igualdade de voto só é possível se houver proporcionalidade entre representação e população. Nesse

sentido, a fim de preservar o direito de igualdade, o texto constitucional de 1988 previu a proporcionalidade como princípio norteador da distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados entre as unidades federativas.

Na segunda parte do trabalho, foi demonstrado, que a distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados é realizada de forma desproporcional à população, o que acarreta em desigualdade de voto nas eleições legislativas. Também foi visto que essa distorção na representação estadual Câmara dos Deputados se deve à imposição de limites mínimo e máximo de deputados por unidade federativa, aliada à ausência de revisão das bancadas estaduais por longo período de tempo.

Na terceira parte, foi exposta a intensa desigualdade de voto decorrente das regras de representação estadual na Câmara dos Deputados. A partir de uma tabela que apresenta a proporção entre população e representação estadual, foi possível observar que, no Brasil, o voto de alguns cidadãos pode valer até oito vezes o voto de outros, em razão do domicílio eleitoral.

REFERÊNCIAS

Doutrina

ASTOR, Maggie. The Electoral College is Close. The Popular vote isn't. **The New York Times**, 13 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/article/popular-vote-electoral-college.html>>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRANCO, Paulo G. G.; MENDES, Gilmar F. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

DINIZ, Fernando; MELO, Débora. Entenda a proposta de Dilma para a reforma política. **Terra**, 29 out. 2014. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/entenda-a-proposta-de-dilma-para-a-reforma-politica,8a7ee6d2d0c59410VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 18 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2020**. Disponível em:

<https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf>.

Acesso em: 18 maio 2025.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2012.

LOOMIS, Burdett A.; SCHUMAKER, Paulo (eds.). **Chosing a president: the electoral college and beyond**. New York: Chatham House of Publishers, 2002.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 35 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

NOGUEIRA, Octaciano. Representação proporcional e distorção eleitoral. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 1, p. 137-156, jan./abr. 1997.

NORRIS, Pippa. The politics of electoral reform in Britain. **International Political Science Review**, v. 16, n. 1, p. 65-78, jan. 1995.

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. Sobre a representação dos estados na Câmara dos Deputados. **Revista de Informação Legislativa**, v. 41, n. 161, p. 31-38, jan./mar. 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

Legislação e outros documentos oficiais

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 424 de 2013**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-424-4-dezembro-2013-777558-publicacaooriginal-142140-pl.html>>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2013/RES233892013.htm>>. Acesso em: 18 maio 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. **The Constitution of the United States**. 1789. Disponível em: <<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>>. Acesso em: 18 maio 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. **The Declaration of Independence**. 1776. Disponível em: <<https://www.ushistory.org/declaration/document/>>. Acesso em: 18 maio 2025.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.947/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Redatora para Acórdão: Ministra Rosa Weber. Diário de Justiça Eletrônico: 30 out. 2014a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>>. Acesso em: 18 maio 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 38/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Diário de Justiça Eletrônico: 09 out 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361728610&ext=.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 219/DF**. Relator: Ministro Octávio Gallotti. Diário de Justiça: 19 maio 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81758>>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Tribunal Pleno). **Petição nº 1.642/AM**. Relator: Ministro Caputo Bastos. Redator para Acórdão: Ministro Marco Aurélio. Diário de Justiça Eletrônico: 17 maio 2006. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/25320>>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Petição nº 2.970/AM**. Relator: Min: Arnaldo Versiani. Diário de Justiça Eletrônico: 2 jun. 2010. Disponível em: <<https://inter03.tse.jus.br/sjurpesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=&classe=PET&numeroProcesso=2970>>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Tribunal Pleno). **Questão de Ordem na Petição nº 95.457/AM**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Diário de Justiça Eletrônico: 16 jun. 2014b. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/49761>>. Acesso em: 18 maio 2025

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Suprema Corte. **Gray v. Sanders, 372 U.S. 368**. Redator da decisão: Ministro Douglas. Data de Julgamento: 18 de março de 1963. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/372/368/>>. Acesso em: 18 maio 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Suprema Corte. **Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533**. Redator da decisão: Ministro Warren. Data de julgamento: 15 de junho de 1964a. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/377/533/>>. Acesso em: 18 maio 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Suprema Corte. **Wesberry v. Sanders, 376 U.S. 1**. Redator da decisão: Ministro Black. Data de julgamento: 17 de fevereiro de 1964b. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/376/1/>>. Acesso em: 18 maio 2025.