

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

*Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em
Direito Constitucional*

Arlindo Fernandes de Oliveira

***O PRINCÍPIO DA IGUALDADE DO VOTO NA
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E AS DISTORÇÕES NA
REPRESENTAÇÃO DAS UNIDADES FEDERADAS NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS***

Brasília – DF

2010

Arlindo Fernandes de Oliveira

O PRINCÍPIO DA IGUALDADE DO VOTO NA
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E AS DISTORÇÕES NA
REPRESENTAÇÃO DAS UNIDADES FEDERADAS NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista em Direito
Constitucional, no Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público –
IDP.

Orientador: Prof. Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília – DF

2010

Arlindo Fernandes de Oliveira

O PRINCÍPIO DA IGUALDADE DO VOTO NA CONSTITUIÇÃO
BRASILEIRA E AS DISTORÇÕES NA REPRESENTAÇÃO DAS
UNIDADES FEDERADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Monografia apresentada como
requisito parcial à obtenção do título
de Especialista em Direito
Constitucional, no Curso de Pós-
Graduação *Lato Sensu* do Instituto
Brasiliense de Direito Público – IDP.

À minha filha Juliana,

Aos colegas e amigos do Curso de Especialização em Direito Constitucional, em especial Ana Luiza Fleck Saibro e Elí Celso de Araujo Dantas da Silveira, em sinal de amizade e gratidão.

Agradecimentos

Ao meu orientador, Professor Dr. Inocêncio Mártires Coelho, pelo incentivo em ver este trabalho pronto.

Aos colegas Paulo Henrique Brandão e João Batista de Miranda Torres, pela colaboração essencial à revisão do texto.

À Consultoria Legislativa do Senado Federal por ter-me permitido a participação nesse programa de Especialização, com vistas ao aperfeiçoamento do seu corpo funcional.

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.”

Celso Antonio Bandeira de Mello

“A saúde das democracias, quaisquer que sejam seu tipo e seu grau, depende de um mísero detalhe técnico: o procedimento eleitoral. Tudo o mais é secundário. Se o regime de comícios é acertado, se se ajusta à realidade, tudo vai bem; se não, embora o resto marche otimamente, tudo vai mal.”

José Ortega y Gasset

RESUMO

Procurou-se assinalar dois aspectos contraditórios presentes no contexto constitucional brasileiro, no que diz respeito ao sistema eleitoral e ao sistema político que dele resulta: de um lado a rigorosa centralidade que a ordem jurídico-constitucional brasileira confere ao princípio da igualdade de voto. Por ele, a manifestação político-eleitoral de um cidadão ou cidadã não pode ter um peso superior à manifestação político-eleitoral de outra pessoa, pois tal situação estaria em confronto aberto com o referido princípio da igualdade do voto. O voto censitário, em que se diferencia o voto de um cidadão do voto de outro mediante qualquer critério, econômico-financeiro ou educacional, por exemplo, é flagrantemente inconstitucional, nos termos do regime imposto pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, a fórmula adotada pela própria Constituição para determinar o piso e o teto da representação das unidades federadas do Brasil na Câmara dos Deputados importa desrespeito evidente ao princípio da igualdade do voto, como se pretende demonstrar. Ao lado disso, a omissão do Poder Judiciário e, nomeadamente, do Tribunal Superior Eleitoral, tem contribuído para que tal situação permaneça estagnada, sem que sequer se realize os procedimentos, admitidos na Constituição e na Lei, destinados a mitigar tal distorção.

Palavras-chave: Igualdade do voto. Câmara dos Deputados. Distorção. Unidades Federadas. Democracia representativa

ABSTRACT

This paper traces how two contradictory aspects in the Brazilian constitutional framework strongly disrupt both its resulting electoral rules and resulting political system. On the one hand, there is a rigorous adherence in the Brazilian legal and constitutional order to the "one person, one vote" principle, by which the political and electoral manifestation of every citizen should have the same weight. The "censitary" suffrage, by which the vote of a citizen is given a different weight by any criteria - income or education, for example -, is absolutely unconstitutional, as established by the Federal Constitution of 1988. On the other hand, the same Constitution devises an electoral proportional formula for the Chamber of Deputies - by which a floor and ceiling seats for the number of deputies per state are defined - that implies evident disrespect to the "one man, one vote" principle, as we intend to demonstrate. Lastly, the omission of the Judiciary branch and, specifically, of the Superior Electoral Court (TSE) has contributed to keep the situation unchanged, as they do not bring into the rules set by the Constitution and the laws the appropriate interpretation in order to mitigate such distortion.

Key-words: Vote equality. One man, one vote. Brazilian Federal Chamber of Deputies. Brazilian States. Equality of representation .

SUMÁRIO

1. Introdução
2. A Importância dos princípios
3. O caminho do sufrágio universal no Brasil
4. A distorção na representação dos entes federados na Câmara dos Deputados
5. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral
6. Conclusões
7. Referências bibliográficas

I – INTRODUÇÃO

Basilar da democracia representativa, o princípio da igualdade do voto é consagrado na Constituição brasileira: por ele, um voto de uma pessoa não pode ter um peso superior ao voto de outra. Isso não pode ocorrer por qualquer razão. Nada escusa ao legislador ou ao aplicador da lei determinar que a manifestação político-eleitoral de um cidadão ou cidadã possa, por qualquer motivo, influenciar o resultado da eleição de um modo mais relevante do que o voto de outro cidadão ou cidadã.

O Estatuto Magno consagra tal princípio ao dispor sobre os direitos políticos, no Capítulo IV do seu Título II (Dos Direitos e das Garantias Fundamentais). O Capítulo constitucional principia pelo art. 14, *verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante:

O legislador constituinte originário considerou necessário inscrever no Texto Magno a igualdade do voto como um princípio. Entendeu que a democracia brasileira, como qualquer outro regime que se pretenda efetivamente democrático, deve repudiar, em seus fundamentos, a diferenciação entre os votos, seja motivada por razões econômico-financeiras, seja por razões culturais e/ou educacionais, ou quaisquer outras.

E tomou tal decisão, certamente, em função da história brasileira. O nosso sistema eleitoral já abrigou o voto censitário por razão de renda, como ocorreu em todo o período Imperial; assim como a exclusão do direito de voto das mulheres, que inclui todo o período Imperial até fins da República velha, em 1932, e, durante largo período de tempo, que vai de fins do Império até a promulgação da Constituição de 1988, o chamado voto capacitário, que exclui do direito ao voto cidadão que não disponha de um nível de instrução determinado.

Ressalte-se que, durante todo o período imperial – e durante o Brasil Colônia, período em que ocorreram diversos processos eleitorais de natureza local, sobretudo, mas também a eleição de deputados brasileiros às Cortes de Lisboa, sequer se cogitava a concessão do direito de voto aos escravos, milhões de habitantes do País inteiramente desprovidos da condição de cidadania; e, quando se dizia que o direito de voto alcançava “os homens bons” como constava das leis eleitorais portuguesas – inspiradas na Constituição espanhola de Cádiz – que foram aplicadas no Brasil, estava excluída (entendia-se isso como curial) metade da população, ou seja, as mulheres.

Cada uma dessas situações contempla discriminação desde sempre absurda, mas especialmente inaceitável no mundo contemporâneo, em face dos desenvolvimentos históricos da humanidade. O sexismo da exclusão do direito de voto às mulheres, a discriminação sócio-econômica do voto restrito a quem possui determinada renda, ou o preconceito de reservar o direito ao voto apenas a quem alcançou o letramento são diversas formas de manifestação de uma mesma concepção elitista e excludente, incompatível com o princípio do sufrágio universal, de que é corolário a igualdade do voto, princípios, não por acaso, erigidos em pilares do regime democrático brasileiros nos termos da Constituição de 1988.

Assim, na história brasileira, o voto foi desigual por razões econômico-financeiras, ou ainda por razões do nível de instrução, mediante a desigualdade do peso específico do voto de uma pessoa sem instrução e de outra com instrução superior, ou, ainda, por razão de gênero, de raça, ou de extração social.

Ao adotar o princípio da igualdade do voto, a Constituição brasileira de 1998 proíbe, portanto, que uma lei institua qualquer dessas desigualdades. Seriam flagrantemente inconstitucionais, por exemplo, modalidades de voto já experimentadas na história brasileira, tais como o voto censitário ou capacitário em que se exclui do direito ao voto a pessoa que não contasse com um determinado padrão de desenvolvimento intelectual, que incluísse o domínio do letramento, ou seja, da capacidade de se expressar em idioma nacional, mediante o conhecimento das regras da leitura e da escrita ou a exclusão do direito de voto às mulheres, ou, ainda, qualquer critério que institua uma modalidade de “peso”. É dizer que o voto de uma pessoa, em

razão de sua condição econômica, social, sexual, intelectual ou de qualquer natureza, possa valer mais do que o voto de outra pessoa.

José Afonso da Silva, ao discutir as formas de sufrágio, assinala, com propriedade, que elas “denunciam, em princípio, o regime¹”. E comenta:

Se este é democrático, o sufrágio será universal. Não quer dizer que o sufrágio universal configure, necessariamente, um regime democrático, porque este não se compõe apenas de formalidades eleitorais. Mas é certo que o sufrágio restrito revela um regime elitista, autocrático ou oligárquico, que, para tanto, procura vários meios de restringir ou de privar os indivíduos do direito de sufrágio².

Classicamente, as formas de sufrágio podem ser assim agrupadas, ainda conforme a lição de José Afonso da Silva, em sua obra citada:

Quanto à extensão: a) universal, e b) restrito. O voto restrito pode sê-lo com base em critério censitário – vale dizer, econômico-financeiro; ou capacitário, que leva em conta o nível de instrução do cidadão-eleitor;

Quanto à igualdade do voto, este pode ser igual (com valor igual para todos) ou desigual, e neste caso o Autor diferencia o sufrágio plural, o sufrágio múltiplo ou o sufrágio familiar. Ao discorrer sobre o voto restrito, o José Afonso da Silva, que influenciou tantos estudiosos de direito eleitoral brasileiro seja por sua contribuição, seja por sua reconhecida postura democrática, é feliz ao descrever:

Sufrágio restrito – Ao contrário do universal, reputa-se “restrito” ou “qualificado” o sufrágio quando só é conferido a indivíduos qualificados por condições econômicas ou de capacidades especiais.

Trata-se de sufrágio discriminatório e anti-democrático, que exclui do direito de votar e de participar do processo político e do governo a massa do povo que não possua aquelas qualificações fortuitas e circunstanciais de

¹ Silva, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 2. Ed. São Paulo. Malheiros Editores. 2006, p.215.

² *Ibidem*, p. 215.

*fortuna e de capacidade especial. Essa duplicidade de qualificação dá margem à distinção de sufrágio restrito em (a) sufrágio censitário e (b) sufrágio capacitário.*³

O estudioso, a seguir, diferencia as duas modalidades de voto restrito, tal como acima referidos, para separar a discriminação com base na renda, essencialmente, como esteve em vigor no período Imperial⁴, da discriminação com base no nível de instrução, vigente durante boa parte do período republicano, até 1988.

Assim o jurista sintetiza o que nos parece ser o entendimento mais razoável da matéria, nos termos da Constituição democrática de 1988:

Sufrágio igual – Outra exigência democrática é que o sufrágio seja igual. Não basta, portanto, que se reconheça a todos o direito de votar, observando-se a universalidade. É necessário também que cada eleitor disponha de número igual de voto aos demais. Trata-se, na verdade, da aplicação, no campo do direito político, do princípio da igualdade de todos perante a lei. Em seu sentido mais abrangente, significa atribuir a todos iguais pressupostos para ser eleitor e para a elegibilidade.

A igualdade do direito de votar manifesta-se, em seu sentido mais rigoroso, no reconhecer a cada homem, a cada eleitor, um único voto (one man, one vote) pois cada “cidadão tem o mesmo peso político e a mesma influência qualquer que seja sua idade, suas qualidades, sua instrução e seu papel na sociedade”⁵. O que importa mesmo, para a realização do princípio do sufrágio igual, é que a nenhum eleitor seja atribuído mais voto que a outros.

O direito constitucional brasileiro respeita o princípio da igualdade do voto, adotando-se a regra de que cada homem vale um voto, no sentido de que cada eleitor de ambos os sexos tem direito a um voto em cada eleição e para cada tipo de mandato.⁶

Em decorrência do entendimento acima transcrito, que é por nós compartilhado, qual seja, o princípio da igualdade do voto - basilar no direito

³ *Ibidem*, p. 215.

⁴ Registre-se, a esse respeito, que a primeira Constituição republicana, de 1981, na verdade, manteve o voto censitário, transmutado em vedação do direito de voto aos “mendigos”. Cf. BUENO, Pimenta, *Direito Público Brasileiro e a Constituição do Império*. PP.464-465.

⁵ CADART, Jacques, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, vol I, p. 209, apud Silva, José Afonso, *op. cit.* P 216.

⁶ SILVA, José Afonso, *op. cit.* P. 216.

constitucional brasileiro - é, entretanto, contraditório com as regras sobre a composição a Câmara dos Deputados instituídas na própria Constituição.

Tal contradição não passou despercebida ao ilustrado professor, e, de fato, ao discutir o tema, revela a sua convicção, antes firmada, sobre o princípio da igualdade do voto. Observe-se o comentário de José Afonso da Silva sobre o modelo de representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados adotado pelo constituinte originário de 1988:

4. Número de deputados e representação por Estado e Distrito Federal. *A Constituição não fixa o número total de deputados federais, deixando isso e a representação por Estado e pelo Distrito Federal para serem estabelecidos por lei complementar, que terá de fazê-lo em proporção à população, determinando reajustes pela Justiça Federal, em cada ano anterior às eleições, de modo que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de 8 ou mais de setenta deputados. Esta regra, que consta do art. 45, §1º, é a fonte de grave distorções do sistema de representação proporcional nele mesmo previsto para a eleição de deputados federais, porque, com a fixação de um mínimo de 8 e de máximo de 70, não se encontrará meio para fazer uma proporção que atenda ao princípio do voto com valor igual para todos, consubstanciado no art. 14, que é aplicação particular do princípio democrático da igualdade de todos perante a lei. É fácil ver que um Estado com 400 mil habitantes terá 8 representantes, enquanto um com 30 milhões terá apenas 70, o que significa um deputado para cada 50 mil habitantes (1:50.000) para o primeiro e 1 para 428.571 para o segundo (1:428.571).*

*Em qualquer matemática, isso não é proporção, mas brutal desproporção. “Tal fato constitui verdadeiro atentado ao princípio da representação proporcional. A Câmara dos Deputados deve ser o espelho fiel das forças demográficas de um povo; nada justifica que, a pretexto de existirem grandes e pequenos Estados, os grandes sejam tolhidos e sacrificados em direitos fundamentais de representação”.*⁷

Avulta, nesse contexto – e esse é um dos pontos principais do presente trabalho- que a superação plena das distorções que ocorrem na representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, em face das circunstâncias que lhe são inerentes, exigiria a aprovação de uma proposta de emenda à Constituição que tivesse por objeto a ampliação do teto de representação dos Estados na Câmara, especialmente para aumentar a representação do Estado de São Paulo, o único que, para ser corretamente representado, deveria contar com mais de setenta deputados federais,

⁷ REALE, Miguel. *Parlamentarismo Brasileiro*. 2ª edição. P. 31, *apud* Silva, José Afonso, *op. cit.* P 392.

ou a diminuição do piso de representação dos Estados, o que implicaria um resultado de mais difícil realização, do ponto de vista prático (em face da realidade política), qual seja, a diminuição da representação de sete estados - Roraima, Amapá, Acre, Tocantins, Rondônia, Sergipe e Mato Grosso do Sul – e do Distrito Federal.

Assim, diante das dificuldades políticas e legislativas para a aprovação de uma proposta de emenda à Constituição que contemplasse tais alterações, impõe-se, quando menos a alteração da legislação complementar que define o número de representantes por estado – respeitados o teto e o piso constitucionais – para acompanhar a recente dinâmica demográfica da sociedade brasileira, em respeito às normas e aos princípios constitucionais pertinentes.

II – OS PRINCÍPIOS E A HERMENÊUTICA

As normas jurídicas costumam ser repartidas, com relação à sua generalidade e abstração, assim como a sua aplicação, em regras e princípios. Ampla doutrina já foi elaborada a esse respeito. Com relação ao que interessa para o desenvolvimento do presente trabalho, cabem as indagações formuladas por José Joaquim Gomes Canotilho, em sua obra seminal “Direito Constitucional”.

O jurista luso principia por registrar que as diferenças entre princípios e regras. Estas comportam aspectos de como a distinção entre os graus de abstração (os princípios são mais abstratos, as regras possuem abstração relativamente reduzida); o grau de determinabilidade em sua aplicação ao caso concreto, os princípios carecem de mediação, as regras costumam ter aplicação concreta; a situação no sistema jurídico, pois os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema de fontes (ex: princípios constitucionais) ou sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de Direito); os princípios encontram-se mais próximos da idéia de direito, enquanto as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional e, por fim, quando à natureza normogénica, pois os princípios são

fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base e constituem a ratio de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante.⁸

A seguir, destaca que a complexidade da distinção entre regras e princípios deriva, muitas vezes, do fato de não se esclarecerem duas questões fundamentais:

(1) – *saber qual a função dos princípios: têm uma função retórica, ou argumentativa ou são normas de conduta?*

(2) – *saber se entre princípios e regras existe um denominador comum, pertencendo à mesma [família] e havendo apenas uma diferença de grau (quanto à generalidade, conteúdo informativo, hierarquia de fontes, explicitação do conteúdo, conteúdo valorativo) ou se, pelo contrário, os princípios e regras são susceptíveis de uma diferenciação valorativa.*

Canotilho responde às suas questões à seguida. No que diz respeito aos temas que nos interessam para o desenvolvimento do presente trabalho, cabe destacar, seu entendimento de que (1) “*os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionamentos fácticos e jurídicos, as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proíbem) que é ou não é cumprida; e (...) (4) os princípios suscitam problemas de validade e peso (importância, ponderação, valia); as regras colocam apenas questões de validade (se elas não são corretas devem ser alteradas).*”⁹

Por tais razões, conclui o autor luso, a existência de regras e princípios, tal como se acaba de expor, permite a descodificação, em termos de um [constitucionalismo adequado], a que se refere Alexy, da estrutura sistêmica, isto é, possibilita a compreensão da Constituição como um sistema aberto de normas e princípios.

⁸ Canotilho, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5ª edição, totalmente refundida e aumentada. Coimbra. Livraria Almedina. p. 173.

⁹ Op. cit. p. 174.

Na doutrina brasileira que estuda a distinção entre regras e princípios, cumpre notar o trabalho desenvolvido por Humberto Ávila, quem, em síntese fecunda, pode assim condensar o seu entendimento sobre o tema:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente subjacentes, como a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.¹⁰

Observamos, na elaboração do presente trabalho, o quanto o aferrar-se a uma regra provisória da Constituição, em detrimento de um princípio magno desta mesma Carta, pode implicar prejuízo à democracia política, à representação popular, à verdade eleitoral e, de certa forma, até mesmo à imagem da Câmara dos Deputados, que sofre revezes sempre que um representante carece da plena representatividade. A representação ideal é difícil de ser alcançada, mas isso não pode constituir empecilho a que os agentes políticos responsáveis, tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Judiciário, adotem as medidas constitucionalmente adequadas e capazes de promover o aperfeiçoamento do sistema representativo brasileiro.

Celso Antonio Bandeira de Melo contribui ao debate da matéria com a tradicional verve:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.¹¹”

¹⁰ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios. Da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos*. 10ª edição. São Paulo. Malheiros Editores, 2009, p. 78.

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Elementos de direito administrativo*, 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 230

Assentada a primazia dos princípios na ordem jurídico-constitucional, cabe observar sua relevância para a interpretação dos textos magnos. Afinal, é a interpretação que revela o significado do texto. Como assinala Inocêncio Mártires Coelho, a interpretação cria os fatos:

6. A interpretação é o que opera a mediação, nunca perfeita, entre o homem e o mundo, e nesse sentido a única evidência e o único dado real é que compreendemos algo como “algo”. Só à luz da interpretação algo se converte em “fatos” e uma observação possui caráter normativo¹².

Especificamente quanto a eventual conflito de normas – que, à nosso juízo, pode ser aplicado ao conflito entre normas e princípios, a interpretação jurídica, para Inocêncio Mártires Coelho deve levar em conta a unidade da Constituição, sua natureza de complexo de princípios e normas e sua harmonia interna. Em face desse entendimento, assinala:

879. Diante de problemas concretos, decorrentes de redundâncias, lacunas ou contradições, o intérprete/aplicador recorre a critérios apontados pela legislação, jurisprudência e doutrina, guiando-se, sempre, pela idéia de que, em princípio, esses problemas são meramente aparentes, porque todo o ordenamento jurídico constitui um sistema unitário, coerente, completo e justo, que possibilita a seus operadores resolver, de modo consistente, os conflitos de interesses decorrentes da convivência social¹³.

III. O caminho do sufrágio universal no Brasil

O direito de voto no Brasil começou cedo, pois ocorrem eleições no País desde 1932. Nessa data foram eleitos os integrantes do conselho municipal da cidade de São Vicente, hoje situada no Estado de São Paulo. Entretanto, o exercício do direito do voto entre nós é historicamente marcado por restrições. A primeira eleição ocorrida no

¹² COELHO, Inocêncio Mártires. *Da Hermenêutica Filosófica à Hermenêutica Jurídica*. Fragmentos. São Paulo: Editora Saraiva. 2010. p. 23.

¹³ *Op. Cit.*, p. 283

Brasil, para o Conselho Municipal da Vila de São Vicente, em 1532, teve o seu processo regido pelo Código Eleitoral das Ordenações do Reino¹⁴.

Durante todo o período colonial ocorreram eleições entre nós, a maior parte delas para a indicação dos integrantes de conselhos municipais, regidas pelas leis da metrópole. Quando o Brasil foi alçado à condição de parte do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve, chegou a eleger deputados às Cortes de Lisboa, como se descreverá à frente. Na oportunidade, foram eleitos 72 deputados representantes da população residente no Brasil.

Anos após, já na condição de parte do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve, o Brasil elegeu representantes às Cortes Gerais de Lisboa. O processo foi disciplinado em Lei (Decreto promulgado em 7 de março de 1821), que instituiu as *Instruções para as Eleições de deputados das Cortes do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve*. O Capítulo I desse Decreto dispunha sobre o modo de formar as Cortes, e o seu art. 32 assim determinava¹⁵:

(...) cada província há de dar tantos deputados quanto contiver em sua povoação o número de 30.000 almas e que se por fim restar um excesso que chegue a 15.000 almas dará mais um deputado, e não chegando o excesso da povoação a 15.000 almas, não se contará com ele.

Observa-se, dessa forma, que antes mesmo da independência do Brasil a legislação eleitoral aqui aplicável continha disposição no sentido de conferir à representação da sociedade nas Cortes (no Parlamento do Reino) um sentido de proporção em face da população representada. Este tema, essencial à democracia, como vimos, e a evolução histórica de seu tratamento no Brasil, será objeto do presente trabalho.

¹⁴ Ferreira, Manoel Rodrigues. *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*. 2. Ed. revista e alterada. Brasília. Tribunal Superior Eleitoral-Secretaria de Documentação e Informação. 2005, p. 28.

¹⁵ Ferrari, Cibele Maria de Resende e. *Direito Eleitoral: Sistema Eleitoral Brasileiro: Evolução Histórica. A Legislação Eleitoral Vigente e Eleições de 2004*. Lemos & Cruz Livraria e Editora, São Paulo. 2004, Pp. 31 e 32.

Adiante, ao nos tornarmos um país independente, quando a primeira lei definiu o corpo eleitoral brasileiro, encontravam-se excluídos do direito ao voto amplos segmentos da população, como as mulheres, os escravos, e diversos outros segmentos, nos termos que a seguir serão descritos.

Com a independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, tivemos a convocação de Assembléia Constituinte a entretanto, foi dissolvida pelo Imperador Dom Pedro I. O Imperador designa Conselho de Estado, composto de dez membros, e lhe confia a incumbência de preparar Projeto de Constituição. Como resultado desse processo, em 25 de março de 1824 dom Pedro I viria a jurar a primeira Constituição do Brasil.

A nova Carta, ao dispor sobre o sistema político e eleitoral, contemplava dispositivo que demarcava o corpo dos eleitores, marcado pela natureza censitária do voto. Como dizia o art. 91 da Constituição:

Art. 92. São excluídos de votar:

1º) os menores de 25 anos; nos quais não se compreendem os casados e os oficiais militares maiores de 21 anos, os bacharéis formados e os clérigos das ordens sacras;

2º) os filhos-família, que estivessem em companhia de seus pais, salvo se servissem ofícios públicos;

3º) os criados de servir, em cuja classe não entravam os guardas-livros e os primeiros caixeiros das casas comerciais, os criados da Casa Imperial, que não fossem de galão branco, e os administradores das fazendas rurais e fábricas;

4º) os religiosos, e quaisquer que vivessem em comunidade claustral;

*5º) os **que não tivessem de renda líquida anual de 100\$ (cem contos de réis) por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego.***

Cabe assinalar que, conquanto a Constituição não fosse expressa nesse sentido, e nem mesmo a Lei regulamentadora dispusesse a esse respeito de modo claro, tinha-se como implícitas duas normas ou, quando menos, assim foi a sua aplicação: o direito de voto não alcança as pessoas do sexo feminino, de uma parte e, de outra, as vedações não atingem os analfabetos, desde que estes cumpram os demais requisitos.

Aqueles que não podiam votar nas assembleias primárias também não poderiam ser membros, nem votar na “nomeação” de alguma autoridade eletiva local ou

nacional, diz o art. 93 da Constituição Imperial. Exigia-se, então, a renda de duzentos contos de réis para o “votante” ser sufragado para “eleitor” ou “eleitor de segundo grau”, que era quem elegia os deputados e senadores. Estes, por seu turno, deveriam ter renda de quatrocentos contos de réis, enquanto os senadores deveriam ter renda de oitocentos contos de réis, sempre contadas anualmente.

O art. 97 da Constituição Imperial determinava que “uma lei regulamentar marcaria o modo prático das eleições e o número de deputados relativamente à população do Império”.

No dia subsequente à promulgação da Constituição, em 26 de março de 1824, foi expedido decreto mandando proceder à eleição dos deputados e dos senadores da Assembléia-Geral Legislativa e dos membros dos Conselhos Gerais da Província¹⁶, assim justificado:

Tendo a maioria do povo brasileiro aprovado o projeto de Constituição organizado pelo Conselho de Estado, e pedido que êle fosse jurado, como foi, para ficar sendo a Constituição do Império, cessando por isso a necessidade das eleições de deputados para nova Assembléia Constituinte, mandada proceder por decreto de 17 de dezembro do ano anterior – em face da dissolução desta no dia 12 do mesmo mês – havia por bem o Imperador que, ficando sem efeito o citado decreto, se procedesse à eleição dos Deputados para a Assembléia simplesmente legislativa, na formas das “Instruções” que com ele baixavam assinadas por João Severiano Maciel da Costa, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império¹⁷.

As Instruções viriam a constituir a primeira lei eleitoral do Império e, portanto, do Brasil independente. Distribuídas em nove capítulos, tais Instruções Eleitorais de 1824 estiveram em vigor durante mais de duas décadas, com algumas alterações.

No Capítulo IV a nova Lei dispunha sobre o número de deputados por província nos termos seguintes:

Província Cisplatina: 2;
Rio Grande do Sul: 3;
Santa Catarina: 1;
São Paulo: 9;

¹⁶ Costa, Edgard. *A Legislação Eleitoral Brasileira (Histórico. Comentário e Sugestões)*. Brasília. Departamento de Imprensa Nacional, Brasília, 1964, p. 5.

¹⁷ *Op. cit.*, idem.

Mato Grosso: 1;
Goiás: 2;
Minas Gerais: 20;
Rio de Janeiro: 8;
Espírito Santo: 1;
Bahia: 13;
Sergipe d'El-Rei: 2;
Alagoas: 5;
Pernambuco: 13;
Paraíba: 5;
Rio Grande do Norte: 1;
Ceará: 8;
Piauí: 1;
Maranhão: 4; e
Pará: 3.
Total: 104 deputados

À míngua de informações mais precisas sobre a composição populacional de cada uma das províncias do Primeiro Reinado, de modo a tornar possível a comparação entre as representações de cada província, a informação acima transcrita é bastante para deixar clara a intenção do legislador imperial de compor a Assembléia Geral Legislativa de modo que respeitasse a população de cada província, ou a quantidade de eleitores de cada um desses entes.

Enquanto Minas Gerais elegia 20 deputados, a Bahia 13, São Paulo 9, e o Rio de Janeiro 8, as províncias do Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Piauí e Espírito elegiam 1 deputado cada, enquanto a Província Cisplatina – o futuro Uruguai – teve o direito de eleger dois deputados.

A primeira alteração da Lei Eleitoral promovida a partir de um projeto de lei de origem parlamentar resultou na Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846 – 22 anos, portanto, após a edição da primeira Lei. Pela nova norma legal, cujos autores foram os Deputados Odorico Mendes e Paulo Barbosa¹⁸. Tal como a primeira Lei, principiava pela qualificação dos votantes, tanto os eleitores de primeiro grau – mantida nesse passo a regra da Lei primeira – como dos eleitores de segundo grau, aqueles que efetivamente elegiam os deputados e senadores.

¹⁸ *Op. Cit.*, p. 18

Também foram mantidas as restrições ao sufrágio universal, dentre elas a proibição do exercício do direito de voto às mulheres, aos escravos, aos que não detivessem determinada renda anual, nas condições estipuladas, e outras pessoas.

A Assembléia Geral Legislativa, que corresponde à nossa atual Câmara dos Deputados, a partir da Lei de 1846, passou a ter a seguinte composição, sendo digno de registro que não mais havia, no âmbito da Nação brasileira, a Província Cisplatina:

Rio Grande do Sul	: 03 deputados;
Santa Catarina	: 01;
São Paulo	: 09;
Mato Grosso	: 01;
Goiás	: 02;
Minas Gerais	: 20;
Rio de Janeiro	: 10;
Espírito Santo	: 01;
Bahia	: 14;
Sergipe Del-Rei	: 02;
Alagoas	: 05
Pernambuco	: 13
Paraíba	: 05
Rio Grande do Norte	: 01
Ceará	: 08
Maranhão	: 04, e
Pará	: 03.
TOTAL ---	102

O segundo conjunto de mudanças históricas de vulto no processo eleitoral brasileiro veio a ocorrer em duas datas: 1855 e 1860. A primeira, o Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, de iniciativa de Senador do Império (Senador Paulo Souza). Houve então polêmica a respeito da constitucionalidade do sistema eleitoral proposto, pelo fato de dividir as províncias em distritos, os chamados “círculos eleitorais”.

Ocorre que a Constituição determinava, em seu art. 90, que fossem eleitos os representantes das províncias, e a lei dividia as províncias em distritos, o que motivou o questionamento jurídico-constitucional.

Conforme o Decreto nº 842, de 1855, cada província deveria ser dividida em “tantos distritos eleitorais quantos fossem os seus representantes à Assembléia Geral”. A divisão em distritos impunha, naturalmente, o voto majoritário, ficando eleito em cada distrito aquele candidato que obtivesse a maior quantidade de votos, exigida a maioria. Caso nenhum candidato obtivesse a maioria, haveria segundo turno.

A alteração subsequente, que veio a instituir um dos mais curiosos sistemas eleitorais adotados no Brasil, principiou pela apresentação, em 1859, pelo Deputado Sergio de Macedo, de projeto que aumentava a representação de cada distrito para três deputados. O Projeto veio a converter-se no Decreto nº 1.082 (com parecer de autoria do Deputado José Antonio Saraiva), e que determinava, entre outras normas:

- 1) Nenhuma província teria menos de dois deputados à Assembléia Geral;
- 2) As províncias seriam divididas em distritos que elegeriam três deputados cada um, excetuada a situação anteriormente descrita;
- 3) Os deputados seriam eleitos por maioria relativa de votos, não havendo suplentes;
- 4) Em caso de vaga, proceder-se-ia nova eleição.

Diversas proposições legislativas foram apresentadas com o propósito de alterar o sistema eleitoral até que em 20 de outubro de 1875 foi aprovado o Decreto nº 2.675, de 1875, conhecido como a Lei do Terço. Essa nova norma eleitoral contemplava novidades, como a criação de um documento específico para o exercício do direito de voto – o título de eleitor – e a competência conferida ao Poder Judiciário (ainda não existia Justiça Eleitoral) para conhecer os feitos relativos ao processo eleitoral, como a qualificação dos votantes e a validade ou nulidade da eleição.

As eleições seguiram em dois turnos – para que os votantes elegeassem os eleitores e para que estes elegeassem deputados e senadores, até 1881, quando foi editada a chamada Lei Saraiva. Antes, foi discutida uma proposta de emenda à Constituição com esse fim, que foi aprovada na Câmara mas rejeitada no Senado, em face do temor dominante entre os Senadores de que resultasse extinta a vitaliciedade de seus mandatos.

José Antonio Saraiva, Senador liberal pelo Estado da Bahia, em harmonia com que o que havia sido prometido pelo próprio Imperador, em sua “Fala do Trono”, promete o fim da eleição indireta – ou em dois turnos – e a adoção da eleição direta. Após longa tramitação, veio a ser sancionada pelo Imperador a Lei nº 3.029, conhecida pelo nome de seu autor, a Lei Saraiva.

A Lei Saraiva principia por determinar, em seu art. 1º, que as eleições para deputados e senadores passam a ser – após seis décadas de eleições em dois turnos, indiretas, portanto – feitas diretamente, “nas quais tomarão parte todos os cidadãos alistados eleitores, de conformidade com esta Lei”.

O corpo eleitoral é definido nos termos constitucionais, exigindo-se para tanto que o cidadão do sexo masculino que tivesse renda líquida anual não inferior a 200\$000 (duzentos contos de réis) por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego, compreendendo-se nas exclusões do art. 92 da Constituição, acima referidas, os praças de *pret* do Exército, da Armada e dos corpos policiais, e os serventes das repartições e estabelecimentos públicos.

Ao determinar a revisão do alistamento geral a Lei Saraiva impunha mais uma restrição ao exercício do voto, por excluir desse direito o cidadão analfabeto. A revisão destinava-se: a) a excluir os falecidos, os que houvessem mudado de domicílio, os falidos (que não mais tivessem a renda exigida) e b) a incluir os cidadãos que provassem ter adquirido as qualidades de eleitor e “soubessem ler e escrever, devendo a prova deste requisito ser feita “letra e assinatura do requerente reconhecidas por tabelião”. Exigia-se também o domicílio de um ano na paróquia respectiva.

As províncias foram divididas em distritos e cada distrito elegia um deputado à Assembléia Geral. O número de representantes de cada província na Assembléia Geral, portanto, o número de deputados de cada unidade subnacional foi definido pelos Decretos nº 8.100 e 8119, de 21 de maio de 1881, nos seguintes termos:

<i>Amazonas</i>	:	2;
<i>Pará</i>	:	3;
<i>Maranhão</i>	:	6;
<i>Piauí</i>	:	3;
<i>Ceará</i>	:	8;
<i>Rio Grande do Norte:</i>		2;
<i>Paraíba</i>	:	5;
<i>Pernambuco</i>	:	13;
<i>Alagoas</i>	:	5;
<i>Sergipe:</i>	:	4;
<i>Bahia</i>	:	14;
<i>Corte e Província do Rio de Janeiro:</i>		12;
<i>São Paulo</i>	:	9;
<i>Paraná</i>	:	2;
<i>Santa Catarina</i>	:	2;
<i>São Pedro do Rio Grande do Sul:</i>		6

<i>Minas Gerais</i>	:	20;
<i>Goiás</i>	:	2; e
<i>Mato Grosso</i>	:	2.
<i>TOTAL</i>	:	114

Algumas outras alterações significativas promovidas pela Lei Saraiva, além da instituição de eleição direta, dizem respeito aos avanços em direção à natureza laica do processo eleitoral, uma vez que, até então, o processo eleitoral desenvolvia-se no âmbito físico das igrejas e era precedido de uma cerimônia religiosa católica. A partir da nova Lei, a cerimônia religiosa era dispensada e apenas na “falta absoluta” de outras instalações seriam designados templos religiosos para as eleições.

Constituição de 1891: a primeira Constituição republicana contempla o princípio da proporcionalidade, mas não descreve a fórmula de sua aplicação prática, cingindo-se à proclamação de seus preceitos gerais:

Art 28 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria.

§ 1º - o número dos Deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse número ser inferior a quatro por Estado.

§ 2º - Para esse fim mandará o Governo federal proceder, desde já, ao recenseamento da população da República, o qual será revisto decenalmente.

Após a Revolução de 1930, e o movimento constitucionalista de São Paulo em 1932, o Governo determinou a convocação de Assembléia Constituinte. O Decreto convocatório tinha os termos que se seguem:

Decreto nº 22.621, de 5 de Abril de 1933 - Dispõe sobre a convocação da Assembléia Nacional Constituinte; aprova seu Regimento Interno; prefixa o número de Deputados à mesma e dá outras providências. [...]

Art. 3º A Assembléia Nacional Constituinte compôr-se-á de duzentos e cinquenta e quatro deputados, sendo duzentos e quatorze eleitos na forma prescrita pelo Código Eleitoral (decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932) e assim distribuídos: Amazonas, quatro; Pará, sete; Maranhão, sete; Piauí, quatro; Ceará, dez; Rio Grande do Norte, quatro; Paraíba, cinco; Pernambuco, dezessete; Alagoas, seis; Sergipe, quatro; Baía, vinte e dois; Espírito Santo, quatro; Distrito Federal, dez; Rio de Janeiro, dezessete; Minas Gerais, trinta e sete; São Paulo, vinte e dois; Goiaz, quatro; Matto Grosso, quatro; Paraná, quatro; Santa Catharina, quatro; Rio Grande do Sul, dezesseis; Território do Acre, dois; - e quarenta eleitos - na forma e em datas que serão reguladas em decreto posterior - pelos sindicatos legalmente reconhecidos e pelas associações de profissões liberais e as de funcionários públicos existentes nos termos da lei civil.

As eleições constituintes foram as primeiras a se realizarem nos marcos do primeiro Código Eleitoral brasileiro, fato histórico memorável promulgado em 1932, e cujos efeitos sobre a ampliação do corpo eleitoral brasileiro foram importantíssimos, especialmente por conferir o direito de voto à mulher.

O Código Eleitoral trouxe outras inovações importantes, todas no sentido da regularização dos processos eleitorais, tais como a instituição do voto secreto e, especialmente, a criação da Justiça Eleitoral, reivindicações que encontravam ampla receptividade nas novas camadas médias urbanas, especialmente militares, e entre os novos industriais.

A seguir, entretanto, a Constituição de 1934, resultante de processo constituinte especial, conferiu natureza bastante peculiar à composição da Câmara dos Deputados, pelo fato de contemplar a representação corporativa, ou seja, a representação de segmentos de trabalhadores ou de empresários. Nem por isso, entretanto, deixou de mencionar a proporcionalidade da representação das unidades federadas, ao tratar da matéria, pelo menos quando se referia a alguns dos deputados federais, aqueles eleitos para representar não as corporações, mas “o povo”:

Art 22 - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal.

Parágrafo único - Cada Legislatura durará quatro anos.

Art 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.

§ 1º - O número dos Deputados será fixado por lei: *os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes até o máximo de vinte, e deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois Deputados.*

§ 2º - O Tribunal Superior de Justiça Eleitoral determinará com a necessária antecedência e de acordo com os últimos cálculos oficiais da população, o número de Deputados do povo que devem ser eleitos em cada um dos Estados e no Distrito Federal.

3º - Os Deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária por sufrágio indireto das associações profissionais compreendidas para esse efeito, e com os grupos afins respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos.

§ 4º - O total dos Deputados das três primeiras categorias será no mínimo de seis sétimos da representação profissional, distribuídos igualmente entre elas, dividindo-se cada uma em círculos correspondentes ao número de

Deputados que lhe caiba, dividido por dois, a fim de garantir a representação igual de empregados e de empregadores. O número de círculos da quarta categoria corresponderá ao dos seus Deputados.

Em 1937, com a promulgação da Constituição apelidada de “polaca”, por sua inspiração no regime autoritário daquele País foi mantida a Câmara dos Deputados, embora eleita mediante processo indireto, e com representação diminuta, pois cada estado tinha direito a, no máximo dez representantes e, no mínimo, a três. Transcrevemos as disposições constitucionais apenas por informação histórica, uma vez que, em tal período, não ocorreram eleições.

Art 46 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sufrágio indireto.

Art 47 - São eleitores os Vereadores às Câmaras Municipais e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal.

Parágrafo único - Cada Estado constituirá uma Circunscrição Eleitoral.

Art 48 - O número de Deputados por Estado será proporcional à população e fixado por lei, não podendo ser superior a dez nem inferior a três por Estado.

Art 49 - Compete à Câmara dos Deputados iniciar a discussão e votação de leis de impostos e fixação das forças de terra e mar, bem como todas que importarem aumento de despesa.

Com o fim do regime do Estado Novo e a conquista democrática de 1946, o Brasil veio a ter nova Constituição, que estabelece a eleição direta para a Câmara dos Deputados e o processo dessa representação.

Art 56 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios.

Art 57 - Cada Legislatura durará quatro anos.

Art 58 - O número de Deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinqüenta mil habitantes até vinte Deputados, e, além desse limite, um para cada duzentos e cinqüenta mil habitantes.

§ 1º - Cada Território terá um Deputado, e será de sete Deputados o número mínimo por Estado e pelo Distrito Federal.

§ 2º - Não poderá ser reduzida a representação já fixada.

A Lei Constitucional disciplinadora da Constituição tinha o seguinte teor:

Lei Constitucional nº 9, de 28 de Fevereiro de 1945 - Dá nova redação a artigos da Constituição. [...]

Art. 48. O número de Deputados será proporcional à população e fixado em lei, não podendo ser superior a trinta e cinco nem

inferior a cinco por Estado, ou pelo Distrito Federal. O Território do Acre elegerá dois Deputados.

Observe-se que, a partir do critério adotado pelo legislador constituinte de 1946, a própria Constituição passa a incorporar um elemento de desproporção na representação dos Estados na Câmara dos Deputados pois a relação entre a população do ente federado e o número de respectivos representantes na Câmara de um deputados federal para cada cento e cinquenta mil habitantes somente se realiza até o número de vinte deputados. Ou, em outros termos, até que a população do ente alcance 3.000.000 de habitantes. A partir de então a representação passaria a ser de um deputado para cada duzentos e cinquenta mil habitantes, o que implicava claro prejuízo à representação dos estados que contassem com mais de três milhões de habitantes.

O limite máximo de 35 deputados veio a ser ampliado, e outras mudanças promovidas. Ainda na vigência da Constituição de 1946, tivemos, no plano legislativo, a edição da Lei nº 4.095, de 17 de Julho de 1962, que “*fixa o número de Deputados por Estados e Territórios e dá outras providências*”

A Lei determinava o número total de deputados federais em 404 e os dividia entre as unidades federativas nos termos seguintes:

Art. 1º É fixado para a próxima legislatura em 404 (quatrocentos e quatro) o número de representantes do povo na Câmara dos Deputados, eleitos pelos Estados e Territórios, conforme a seguinte distribuição: Amazonas, sete (7); Pará, dez (10); Maranhão, dezesseis (16); Piauí, oito (8); Ceará, vinte e um (21); Rio Grande do Norte, sete (7); Paraíba, treze (13); Pernambuco, vinte e quatro (24); Alagoas, nove (9); Sergipe, sete (7); Bahia, trinta e um (31); Minas Gerais, quarenta e oito (48); Espírito Santo, oito (8); Rio de Janeiro, vinte e um (21); Guanabara, vinte e um (21); São Paulo, cinquenta e nove (59); Paraná, vinte e cinco (25); Santa Catarina, quatorze (14); Goiás, treze (13); Mato Grosso, oito (8); Rio Grande do Sul, vinte e nove (29); Território do Acre, dois (2); Território do Amapá, um (1); Território do Rio Branco, um (1).

Brasília, 17 de julho de 1962; 141º da Independência e 74º da República. AURO MOURA ANDRADE. Publicação: Coleção de Leis do Brasil - 1962, Página 47.

A Constituição de 1967 mantém a desproporção, que já então se tornara histórica, mas lhe confere novas disposições. Conforme a Carta promulgada pelo Congresso Nacional, a matéria assim se encontrava disposta:

Art 41 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos por voto direto e secreto, em cada Estado e Território.

§ 1º - Cada Legislatura durará quatro anos.

§ 2º - *O número de Deputados será fixado em lei, em proporção que não exceda de um para cada trezentos mil habitantes, até vinte e cinco Deputados, e, além desse limite, um para cada milhão de habitantes.*

§ 3º - *A fixação do número de Deputados a que se refere o parágrafo anterior não poderá vigorar na mesma Legislatura ou na seguinte.*

§ 4º - *Será de sete o número mínimo de Deputados por Estado.*

§ 5º - Cada Território terá um Deputado.

§ 6º - A representação de Deputados por Estado não poderá ter o seu número reduzido.

Em termos práticos, a representação de um deputado federal para cada trezentos mil habitantes até vinte e cinco deputados significava que a tal representação seria adequada até que a população do ente federado alcançasse 7.500.000 (sete milhões e quinhentos mil habitantes). A partir de então passaria a incidir a desproporção, que, em nosso País, nesse plano histórico, implica prejuízo para os cidadãos das unidades federadas mais populosas.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, outorgada pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, “usando das atribuições que lhes confere o artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968”, que é por alguns tida como uma nova Constituição, tais foram as alterações promovidas na Carta anterior, assim disciplina a matéria:

Art. 39. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitor, entre cidadãos maiores de vinte e cinco anos, e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto, em cada Estado e Território.

§ 1º Cada legislatura durará quatro anos.

§ O número de deputados por Estado será estabelecido em lei, na proporção dos eleitores nele inscritos, conforme os seguintes critérios:

- a) até cem mil eleitores, três deputados;
- b) de cem mil e um a três milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de cem mil ou fração superior a cinquenta mil;
- c) de três milhões e um a seis milhões de eleitores, mais um deputados para cada grupo de trezentos mil ou fração superior a cento e cinquenta mil;
- d) além de seis milhões de eleitores, mais um deputados para cada grupo de quinhentos mil ou fração superior a duzentos e cinquenta mil.

§3º. Excetuando o de Fernando de Noronha, cada Território será representado na Câmara dos Deputados por um Deputado.

Ainda na vigência da Constituição de 1969, ou da Emenda à Constituição nº 1, de 1969, foi promulgada a Emenda nº 8, de 14 de abril de 1977, conhecida como O Pacote de Abril, e que expressava a política adotada pelo regime autoritário após a vitória da oposição, organizada no Movimento Democrático Brasileiro, MDB, nas eleições de 1974. Recorde-se que tal Emenda instituiu também os chamados “senadores biônicos” por serem eleitos por colégios eleitorais centrados nas assembleias legislativas, não mais diretamente.

A emenda, quanto ao assunto de que tratamos, tem os termos seguintes:

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

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

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

§ 4º No cálculo das proporções em relação à população, não se computará a do Distrito Federal nem a dos Territórios.

Logo, são estabelecidos na Constituição brasileira, como critério constitucional que determina a distorção da representação dos Estados na Câmara dos Deputados, o piso e o teto constitucionais. O piso de seis deputados e o teto de cinquenta e cinco.

Ainda sob a vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, tida como a Constituição de 1969, foi promulgada a Emenda à Constituição nº 22, de 22 de junho de 1982, a qual dispunha:

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

.....
 § 2º - Obedecido o limite máximo previsto neste artigo, o número de deputados, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de sessenta ou menos de oito deputados.

§ 3º - Excetuado o de Fernando de Noronha, cada Território será representado na Câmara por quatro deputados.

Assim, o que se reitera no Texto Constitucional de 1969, no mesmo conflito com o princípio da igualdade do voto, é a determinação do teto e do piso da representação dos Estados na Câmara dos Deputados. Observe-se que esse critério é a base principal, mas não a única, a partir da qual se produzirá e reproduzirá o efeito de desigualar o voto dos eleitores brasileiros, especialmente em sua representação na Câmara dos Deputados.

A prática de conferir ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para determinar o número de deputados federais que competia a cada unidade federada prevaleceu também nesse período, como se pode observar na leitura das leis regulamentares da matéria de 1973, 1974, 1978, 1982 e 1986:

Lei nº 6.007, de 19 de Dezembro de 1973 - Estabelece normas para fixação do número de Deputados à Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas. [...]

Art. 1º O Tribunal Superior Eleitoral, com base no número de eleitores alistados até o dia 30 de junho do ano da eleição, declarará o número de Deputados, por Estado, à Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas, observados os artigos 13, § 6º, e 39, §§ 2º e 3º da Constituição Federal.

§ 1º O número de Deputados será fixado no prazo de trinta dias, contados a partir da data estabelecida neste artigo.

Lei nº 6.055, de 17 de Junho de 1974 - Estabelece normas sobre a realização de eleições em 1974, e dá outras providências. [...]

Art. 6º O número de Deputados, por Estado, à Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas será declarado pelo Tribunal Superior Eleitoral, na forma prevista nesta Lei, no ano em que se realizar a eleição.

Lei nº 6.534, de 26 de Maio de 1978 - Dispõe sobre a escolha e o registro, pelos Partidos Políticos, de candidatos às eleições de 1978, para Governadores e Vice-Governadores, Senadores e Deputados Federais e Estaduais, e dá outras providências. [...]

Art. 8º O número de Deputados por Estado, à Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas, será estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral até 31 de maio de 1978, observado o disposto nos artigos 39 e 13, § 6º, da Constituição Federal.

Lei nº 6.978, de 19 de Janeiro de 1982 - Estabelece normas para a realização de eleições em 1982, e dá outras providências. [...]

Art. 3º O número de deputados por Estado, à Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas, será fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral até 31 de maio de 1982, observado o disposto nos artigos 39 e 13, § 6º, da Constituição Federal.

Lei nº 7.493, de 17 de Junho de 1986 - Estabelece normas para a realização de eleições em 1986 e dá outras providências. [...]

Art. 3º O número de Deputados, por Estado, à Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas será fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Cabe notar que nenhuma das leis editadas pelo Congresso Nacional, nesse período, continha a representação de cada um dos Estados na Câmara dos Deputados, a não ser a estipulação do limite e do piso constitucionais.

IV. A DESIGUALDADE DO VOTO NAS ELEIÇÕES PARA A CAMARA DOS DEPUTADOS

Vimos que a igualdade do voto constitui princípio fundamental da ordem jurídico-constitucional brasileira. Entretanto, a mesma Constituição ao tratar da composição da Câmara dos Deputados, institui um critério para sua composição que implica, de modo evidente e flagrante, afrontosa desigualdade do peso do voto de um eleitor, no caso das eleições para essa Casa do Parlamento.

Tal situação de fato é estabelecida quando o Estatuto Maior determina a composição da Câmara e, nela, o teto e o piso do número de representantes em cada Estado, Distrito Federal e nos Territórios.

Repita-se a disposição constitucional:

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 em lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

Observada a proporção existente entre a representação de cada unidade federada na Câmara dos Deputados, tem-se que cada deputado federal do Estado de São Paulo representa um número de eleitores (ou de pessoas que habitam o Estado) altamente superior ao número de eleitores (ou de pessoas que habitam o Estado) de qualquer outra unidade da Federação.

Essa distorção ou desproporção, ou, ainda, desigualdade do peso do voto é mais evidente e flagrante caso sejam cotejadas as representações do Estado de São Paulo com os Estados de Roraima, do Amapá e do Acre.

A dinâmica demográfica da sociedade brasileira implicou outras situações nas quais se vislumbra o desequilíbrio da representação na Câmara. No presente trabalho, cuidaremos de distinguir a desigualdade que tem sede constitucional e, assim, somente pode ser reparada mediante emenda à Constituição, de outra, que consiste na diferença de representação entre estados representados com oito ou mais deputados e outros, com menos de setenta deputados, e que poderia ser sanada mediante a alteração na lei complementar que disciplina a matéria ou a atuação do Tribunal Superior Eleitoral.

A Lei Complementar exigida pela Constituição, por seu turno, limita-se a determinar o piso e o teto e a reafirmar o princípio da proporcionalidade, sem detalhar a representação de cada uma das unidades federadas.

Observe-se o texto da Lei Complementar nº 78, de 1993, que “disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal”:

Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação.

Parágrafo único. Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

Art. 2º Nenhum dos Estados membros da Federação terá menos de oito deputados federais.

Parágrafo único. Cada Território Federal será representado por quatro deputados federais.

Art. 3º O Estado mais populoso será representado por setenta deputados federais.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 30 de dezembro de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

Assim, a atribuição de definir a representação da cada unidade federada na Câmara dos Deputados, que poderia ser exercida plenamente pelo Congresso Nacional, é atribuída, dada a omissão legislativa, ao Poder Judiciário: o Tribunal Superior

Eleitoral incumbiu-se dessa tarefa desde as primeiras eleições após o processo constituinte (e após a edição da Lei acima transcrita).

Convém ressaltar, a esse respeito, que a Justiça Eleitoral, tão proativa em relação a outros temas e matérias, omitia-se quanto ao objeto do presente trabalho, quando esta é a situação em que existe autorização constitucional expressa para a intervenção integradora do Tribunal Superior Eleitoral. Em reiteradas oportunidades, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que não lhe competia definir o número de deputados federais e estaduais (além de distritais) que competia a cada unidade federada em face do disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias sobre a irredutibilidade da representação dos Estados na Câmara dos Deputados.

O exame do tema procurará demonstrar a necessidade de que sejam procedidas as alterações legislativas pertinentes, e, igualmente, de que o Tribunal Superior Eleitoral, diante da omissão legislativa do Congresso Nacional e no uso do direito regulamentar que, nesse caso, a Lei Complementar expressamente lhe confere, realize, mediante resolução, a atualização numérica da representação dos Estados na Câmara coerente com a dinâmica demográfica da população.

Como visto, um dos problemas mais significativos da democracia representativa brasileira, pré-existente à Constituição de 1988 e mantido por ela, é a distorção da representação das unidades federadas na Câmara dos Deputados. Trata-se de assunto cuja importância e mesmo centralidade não pode ser desprezada: princípio basilar da democracia representativa é que o voto de cada pessoa tenha o mesmo peso que o de outra. O atual sistema permite que o voto de um cidadão seja dezenas de vezes mais significativo, nas eleições para a Câmara, do que o voto de outro. Essa situação é incompatível com o aperfeiçoamento democrático de nosso regime político.

A Constituição (art. 45, *caput*), determina que a representação dos estados na Câmara dos Deputados é proporcional à população. Entretanto, a seguir, estabelece um piso e um teto dessa representação (oito e setenta deputados, respectivamente) que implicam a negação dessa proporcionalidade.

Octaciano Nogueira, em trabalho a respeito do tema, parte das premissas de que essa distorção *não é obra do regime militar que, na verdade, se utilizou desse*

*expediente, como de inúmeros outros, para reforçar a Arena, durante o bipartidarismo; sua origem remonta à Constituinte de 1890, quando, por sinal, o problema foi exaustivamente debatido; a partir daí, incorporou-se à tradição de nosso Direito Constitucional legislado, em todas as subseqüentes Constituições; e o princípio, portanto, estabelecido durante as fases democráticas sob as quais viveu o País e mantido sempre que se restaurou o livre debate, subseqüente aos regimes de exceção, foi invariavelmente preservado, como ocorreu em 1946 e 1988. Logo, a manutenção ou a revogação do piso e do teto nada tem a ver com casuísmos e o entulho autoritário (...)*¹⁹.

Essa informação é, sem qualquer dúvida, importante e revela o quanto a desproporção na representação das unidades federativas na Câmara dos Deputados é tema tormentoso e, embora gerador de flagrante desrespeito a um princípio democrático elementar – a igualdade do voto –, os problemas decorrentes são de difícil superação. Parece-nos possível, entretanto, conquistar avanços importantes, sem desrespeitar a realidade sócio-política brasileira e as implicações que a questão federativa exercem sobre o problema.

Outro estudioso, Jairo Marconi Nicolau²⁰, entende que “*quando a distribuição de cadeiras na Câmara é desproporcional, ela produz distorções que podem ser dimensionadas de duas maneiras. A primeira delas, a qual chamarei de **federativa**, enfatiza as perdas e os benefícios que as diversas unidades territoriais têm quando comparadas. A segunda, a qual chamarei de **partidária**, toma os partidos como unidade básica dos efeitos da alocação desproporcional*”.

A presente monografia se dedica a examinar, sobretudo, o que Jairo Nicolau chama de desproporção federativa, até porque, em última análise, a desproporção partidária pode ser, muitas vezes, expressão da primeira.

¹⁹ NOGUEIRA, Octaciano, *in Representação Proporcional e Distorção Eleitoral*, Revista Estudos Eleitorais, do Tribunal Superior Eleitoral, v. 1, nº 1, jan/abr. 1997, pág. 137 e seguintes.

²⁰ NICOLAU, Jairo Marconi. *In As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira*, DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 40, nº 3, 1997, pp. 441 a 464.

Um primeiro elemento da análise consiste em registrar que as diferenças atualmente existentes atingem um número de unidades federativas bastante menor do que é comumente registrado pelos comentaristas. Ressalvadas as diferenças pouco significativas em que a unidade federativa tem um ou dois deputados a mais ou a menos do que deveria, apenas 7 das 27 unidades da Federação têm um número de deputados federais cuja diferença, em relação à representação aritmética exata, é distorcida em um número igual ou superior a três.

Além das razões de ordem prática, acima expostas, há uma questão de natureza jurídico-constitucional: o limite mínimo de representação dos Estados na Câmara – o piso de oito representantes – foi definido pelo Constituinte originário, que estabeleceu, igualmente, como norma material inamovível – a chamada cláusula pétrea – o princípio federativo. É plausível a argumentação de que o piso de representação na Câmara dos Deputados expressa um projeto, que animou a Assembléia Constituinte, no sentido de fortalecer politicamente os Estados menores para contribuir à diminuição das diferenças regionais, outro princípio sediado na Constituição.

Matéria polêmica que se vincula a esse tema é a necessidade de reorganização político-administrativa do Brasil, que estaria a exigir a criação de novos estados, como os de Tapajós e Carajás, que se destacariam do Pará, Araguaia, que se constituiria de municípios do norte do Estado de Mato Grosso, assim como de dois territórios federais no Estado do Amazonas.

A experiência histórica recente no Brasil, da criação de novos entes federativos com os Estados de Mato Grosso do Sul e Tocantins, evidencia aspectos positivos, para a cidadania e para o desenvolvimento, assim como para o combate aos desequilíbrios regionais. A criação de novos territórios, atualmente, é necessária, também, por razões de segurança e para dar combate efetivo a crimes como o contrabando, o tráfico de drogas e o terrorismo.

Ora, a Constituição determina que cada território federal terá quatro representantes na Câmara dos Deputados e cada estado tem direito ao piso de oito representantes. Essa equação constitucional, portanto, constitui um elemento que torna mais difícil a redivisão territorial do Brasil mediante a criação de novos estados e territórios. Isto porque cada novo Estado contará com oito representantes na Câmara dos Deputados, independentemente de sua população, pois este é o piso constitucional.

Em síntese, o problema da representação das unidades federativas na Câmara dos Deputados deve ser objeto de atenção por parte de quem pretende aperfeiçoar o regime democrático – a democracia representativa e os problemas colocados pelas disposições constitucionais a esse respeito, sejam os dispositivos permanentes, sejam os do ADCT, assim como pela integração legislativa e sua interpretação judicial devem ser objeto de análise com o propósito de aperfeiçoar o sistema político brasileiro.

Uma solução radical do problema somente poderia ocorrer mediante proposta de emenda à Constituição. Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral tem competência, que lhe é conferida pela Lei Complementar nº 78, de 1993, para promover as correções em coerência com a dinâmica populacional, respeitados o piso e o teto que a Constituição estabelece.

VI – A evolução da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral

Uma das indagações a presidir o presente trabalho é: quais as medidas legislativas e judiciais que podem contribuir ao aperfeiçoamento da representação popular na Câmara dos Deputados do Brasil que podem ser procedidas e quais as espécies legislativas necessárias para tanto?

Ao lado dessa problematização, sugere-se que a evolução demográfica brasileira, desde 1988, apontou no sentido da correção parcial do problema, o que torna mais factível e viável o encaminhamentos de soluções futuras, para tanto, cabe o exame da evolução da jurisprudência do TSE a esse respeito. Observe-se, a esse respeito, o quadro da população dos Estados que consta do final deste trabalho, em que a população é aquela apontada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, realizada no ano de 2009.

Diante desse quadro, e a partir desse percurso histórico, o debate a respeito da necessidade de corrigir a representação dos Estados na Câmara dos Deputados com o objetivo de acompanhar a dinâmica demográfica brasileira, alcançou finalmente o Tribunal Superior Eleitoral.

Inicialmente, como vimos, o Tribunal Superior Eleitoral entendia ser a representação dos Estados na Câmara dos Deputados irredutível, em face do disposto no

§ 2º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pelo qual “é assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados na Câmara dos Deputados”.

No plano histórico, cabe o registro de que tal disposição foi inserida na Constituição em face da resistência oferecida pelo Estado de Goiás à criação do Estado de Tocantins, vez que tal decisão implicaria a redução do número de deputados de Goiás. Destinava-se, como disposição transitória, a ser aplicada apenas às eleições do ano de 1990, as primeiras subsequentes à promulgação da nova Constituição.

Entretanto, o TSE, em resposta a consultas formuladas por representantes de estados costumava compreender que o disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias devia ser entendido como uma norma de significado permanente. Em decorrência, não seria admissível a correção da representação dos Estados na Câmara dos Deputados se essa se realizasse mediante a redução da representação de alguma unidade federativa naquela Casa.

Com efeito, é esta a decisão do Tribunal Superior Eleitoral nos autos do processo nº 14.235 – Classe 10ª – Distrito Federal (Brasília), em que atuou como Relator o Ministro Diniz de Andrada. O processo resultou na Resolução de 12 de abril de 1994, mediante a qual o TSE, “usando das atribuições que lhe confere o parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993”, e “considerando o disposto no § 2º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, e considerando, finalmente, o disposto nos artigos 27, caput, 32, § 3º e 45, caput e § 1º da Constituição Federal, resolve “considerar mantida, para a legislatura que se iniciará em 1995, a representação eleita em 1990 à Câmara dos Deputados, salvo em relação ao Estado de São Paulo, por força do disposto no § 3º da Lei Complementar nº 78, de 30 de setembro de 1993, e, em consequência, fixar o número de membros às respectivas Assembléias e à Câmara Legislativa do Distrito Federal”.

Tal entendimento jurisprudencial foi alterado pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral nos autos da Petição nº 2.602, Classe 18 – Amazonas (Manaus) de 8 de fevereiro de 2007, em que se discute o pedido da Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas para modificar a representação dos Estados na Câmara, em atendimento ao que dispõe a Constituição. No § 1º do art. 45, e a Lei Complementar nº 78, de 1993.

No ensejo, o Tribunal indeferiu o pedido, pelo fato de a matéria já se encontrar disciplinada pelo mesmo TSE mediante a Resolução nº 22.144, de 2006. Por tais razões, não aceitou o pedido da Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas,

cujo conteúdo, entretanto, merece registro e destaque, nos termos como consta do Relatório do Ministro Caputo Bastos:

O SENHOR MINISTRO CAPUTO BASTOS: Senhor Presidente, a Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas interpôs petição, com base no art. 5º, inciso XXXIV, alínea *a*, da Constituição Federal, requerendo que fossem procedidos os ajustes necessários à fixação do novo número de deputados federais, “ (...) com base na Lei Complementar nº 78/93, e sem aplicação da norma prevista no § 2º do art. 4º do ADCT, posto que a norma proveniente de tal dispositivo, por ser transitória e de eficácia contida, perdeu sua vigência com o advento da Lei Complementar nº 78/93.

Afirma que “(...) mesmo após o advento da Lei Complementar nº 78, essa Egrégia Corte, contrária à *mens legis* e à *mens legislatoris*, reduz a aplicação do comando que advém do § 1º do art. 45 da Constituição Federal, ao mesmo tempo em que torna permanente dispositivo previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que inseriu o dispositivo no ADCT”.

Sustenta que o Egrégio Supremo Tribunal, no julgamento do Mandado de Injunção nº 233-9, apenas assentou que o §1º do art. 45 não era auto-aplicável, o que somente ocorreria após a edição da lei complementar, conforme teria aduzido o relator Ministro Moreira Alves, além do que o § 2º do art. 4º do ADCT somente se aplica à legislatura imediata, que se referiu à eleição realizada em 03.10.1990.

Esses foram os argumentos expedidos pela Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas. Cabe assinalar que, no exame da Petição, o Ministro Caputo Bastos declarou a sua concordância com o pedido, embora se rendesse à jurisprudência dominante na Corte, nos termos seguintes:

(...) Observo que, em 19.12.2005, no julgamento das Petições nº 1.642 e 1.643, apresentadas, respectivamente, pelas Assembléias Legislativas dos Estados do Amazonas e do Rio Grande do Norte, manifestei entendimento no sentido de que era necessário que o Tribunal Superior procedesse aos ajustes necessários para o cumprimento do preceito constitucional insculpido no art. 45, §1º, da Carta Magna, de modo a observar o binômio população-representação (...) no que tange à distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados e/ou Assembléias Legislativas dos Estados e Câmara Legislativa do Distrito Federal.”

Não obstante, prevaleceu nesse julgamento o voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio, indeferindo os pleitos formulados, em face da “inexistência de elementos concretos originários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre a população dos Estados (...)”. Na ocasião, Sua Excelência ressaltou a preocupação quanto à alteração das referidas representações, porquanto o acréscimo em certas unidades da federação resultaria em diminuição de outras.(...)

Demais disso, consignou o Ministério Público Eleitoral:

“(…) Impende considerar que, nos termos do § 1º do art. 45 da Constituição da República, os ajustes necessários à fixação do número de Deputados Federais de cada Estado, Território e/ou Distrito Federal, serão feitos no ano anterior às eleições (grifei). Demais disso, em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78/93, este colendo Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 22.144/2004, fixando, para a

legislatura que se iniciará em 2007, a representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados”.

Como menciona o Ministro Caputo Bastos, o mesmo Tribunal Superior Eleitoral havia debatido a matéria, nos autos da Petição nº 1.642, Classe 18ª – Amazonas (Manaus), em que ele mesmo atuara como relator originariamente e, a seguir, como Relator designado, o Ministro Marco Aurélio. Cabe, por pertinente, anotar os argumentos jurídicos expedidos pelos integrantes daquela corte, em especial o Ministro Relator, Caputo Bastos, vencido, e o Ministro Gilmar Mendes.

O Ministro Caputo Bastos, em seu Relatório, transcreve trecho da manifestação do Ministério Público Eleitoral, nos seguintes termos:

(...) a partir da vigência da Lei Complementar nº 78, de 1993, a representação das unidades da Federação na Câmara dos Deputados, entre 1988 e 2002, permaneceu a mesma, a despeito das transformações demográficas verificadas no período. Uma das razões para a manutenção do número de deputados por unidade da Federação foi a interpretação dada por esta Egrégia Corte Superior ao art. 4º, § 2º do ADCT, em consonância com entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, e em face da LC 78/93, o que restou consubstanciado no voto do ministro Diniz de Andrada, relator da Instrução nº 14.235, de 12 de abril de 1994, aqui transcrito:

*.....
(...) Quanto aos Estados cuja representação já superava tal índice, é de ver-se que a composição de suas bancadas não pode sofrer redução, a teor do §2] do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para a primeira legislatura seguinte à edição da Lei Complementar.*

Informa ainda o Ministro Caputo Bastos a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Injunção nº 233-0/DF, cujo julgamento foi concluído em 1990. Nesse julgamento, o Ministro Moreira Alves, relator da matéria, expressa o entendimento de que não apenas era irredutível a representação dos Estados na Câmara dos Deputados decorrente da Constituição (na bancada a ser eleita em 1990) como também tal irredutibilidade impunha-se ao legislador complementar, quando este fosse apreciar e aprovar a proposição que viria a se tornar a Lei Complementar nº 78, de 1993. Também nessa norma legal a irredutibilidade se imporia.

Diante de tais decisões, o Brasil seria a sua representação política estadual na Câmara dos Deputados indiferente à dinâmica demográfica da sociedade, em prejuízo do regime representativo, da verdade eleitoral, da democracia mesma.

Conforme salienta o Ministro Caputo Bastos, no mesmo julgamento:

“A conseqüência lógica de tal entendimento, levando-se em conta o art. 1º, caput, da LC 78/93, que estabeleceu em 513 o número máximo de deputados federais, **é o engessamento de representação dos Estados na Câmara dos Deputados.** (grifo nosso) A irredutibilidade do número de membros das bancadas existentes em 1986, nos termos do art. 4º, § 2º do ADCT, não permite seja verdadeiramente adotado o critério da

proporcionalidade previsto no art. 45, § 1º da Constituição e na LC 78/93. Isso porque não dá margem para a realização de cálculos proporcionais se respeitado esse limite.

O resultado da aplicação do §2º do art. 4º do ADCT pode ser observado na comparação entre a Resolução TSE nº 16.336/90 e a Instrução 14.235/94. Ao indicarem a estatística proporcional de cada estado federado, permitiram constatar a alteração demográfica ocorrida no quadriênio, quando o Estado do Pará ultrapassou o do Maranhão em número de habitantes, permanecendo, contudo, com uma cadeira a menos do que o vizinho no Parlamento. (...)

Considerando-se que o ADCT, por ter a mesma natureza jurídica das normas constitucionais, pode trazer exceções às regras previstas no corpo, sendo também alterável pelo procedimento do art. 60 da Constituição Federal, e sendo latente a antinomia entre o preceito da irredutibilidade do art. 4º§ 1º do ADCT e o preceito da proporcionalidade contido no art. 45, § 1º da Constituição, calcado na população, fator esse dinâmico, a solução do conflito, em princípio, requer uma mutação interpretativa.

Nesse aspecto, a mutação constitucional deveria incidir sobre a norma do §2º do ADCT. Seja porque a menção à “irredutibilidade da atual representação dos Estados na Câmara dos Deputados” pode ter sim explicitado precaução “redundante” do constituinte originário, apenas no sentido de proteger a legislatura então em curso; seja porque, de outro modo, não há como ter aplicabilidade do disposto no §1º do art. 45 da Constituição Federal, integrado pela LC 78/93, no que tange à proporcionalidade da representação de cada unidade da Federação. (...)

Por conseguinte, opina-se por nova apreciação da matéria pelo Plenário da Corte”.

Em face de tais argumentos, o Ministro Caputo Bastos requereu informações ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, que foram fornecidas. Com base em tais informações, foi proposta nova redistribuição das cadeiras de cada unidade federativa na Câmara dos Deputados. Entretanto, o voto do Ministro Caputo Bastos foi vencido pelo apresentado pelo Ministro Marco Aurélio que argumentou, entre outros elementos, que os dados do IBGE não resultavam de recenseamento geral da população, mas de uma estimativa, o que tornaria a base de dados insuficiente para a promoção de uma mudança tal porque, nessas condições, “não estamos diante de matéria passível de exame imediato.” Por tais razões, o pedido do Estado do Amazonas nos autos da Petição nº 1.642, de 2005, foi indeferido. A decisão foi publicada no Diário de Justiça do dia 17 de maio de 2006.

Não restam dúvidas de que a presente realidade da distribuição das vagas dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados afronta os mais caros princípios da democracia representativa, inclusive a verdade eleitoral, nos termos da

Constituição brasileira, a igualdade do voto. Diversas medidas tem sido propostas para a correção, integral ou parcial, desse problema.

Neste início do ano de 2010, o Tribunal Superior Eleitoral, ao discutir as normas regulamentares das eleições gerais que ocorrerão no dia 4 de outubro, fez divulgar uma minuta de resolução, para submetê-la à consulta pública, na qual era contemplada, de modo vivo, a dinâmica demográfica brasileira recente, para atualizar a representação popular na Casa Legislativa incumbida de representar a sociedade.

A minuta de resolução do TSE, de autoria do Ministro Arnaldo Versiani, e divulgada em 17/02/2010, dispunha:

RESOLUÇÃO Nº XX.XXX - INSTRUÇÃO Nº XXX - CLASSE XXª - DISTRITO FEDERAL (Brasília). Relator: Ministro Arnaldo Versiani. Dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2010.

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, usando das atribuições que lhe confere o parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, e tendo em vista o disposto nos arts. 27, caput; 32, § 3º; e 45, caput e § 1º, da Constituição Federal, resolve:

Art. 1º Para a legislatura que se iniciará em 2011, a representação dos estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, observada a estimativa atualizada em 1º.7.2009 pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, será a seguinte:

CÂMARA DOS DEPUTADOS
ESTADO NÚMERO DE DEPUTADOS(AS)

São Paulo 70
 Minas Gerais 55
 Rio de Janeiro 44
 Bahia 40
 Rio Grande do Sul 30
 Paraná 29
 Pernambuco 24
 Ceará 23
 Pará 20
 Maranhão 17
 Santa Catarina 17
 Goiás 16
 Paraíba 10
 Espírito Santo 10
 Piauí 9
 Alagoas 9
 Rio Grande do Norte 9
 Amazonas 9
 Mato Grosso 8

Mato Grosso do Sul 8
 Distrito Federal 8
 Sergipe 8
 Rondônia 8
 Tocantins 8
 Acre 8
 Amapá 8
 Roraima 8
 Total 513

A minuta de Resolução proposta pelo Ministro Arnaldo Versiani enfrentava e resolvia, ainda que de modo parcial, o problema que aqui se discute. Respeitados os limites máximos, do teto constitucional de 70 deputados federais por estado, e do piso mínimo de oito representantes por unidade federada, eram propostas as correções necessárias à representatividade da população brasileira na Câmara dos Deputados.

A proposta, entretanto, não foi aprovada, sob o argumento de que já se encontrava a menos de um ano do pleito, a realizar-se no mês de outubro deste ano de 2010, o que feriria o princípio da anualidade das leis eleitorais, inscrito no art. 16 da Constituição

Cabe registrar, a esta altura, um exercício de representação da Câmara dos Deputados, tendo como referência a população dos Estados brasileiros prevista para o ano de 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, informada a presente representação, a representação resultante da aplicação de eventual Resolução do TSE que resultasse da aprovação da minuta acima transcrita, e a representação ideal, no caso da não existência do piso e o teto constitucionais, considerada apenas a aplicação pura e simples do princípio da igualdade do voto:

	pop. 2009	bancada vigente	banc.2010 TSE	banc. prop.pop.
SP	41.384.039	70	70	113
MG	20.033.665	53	55	54
RJ	16.010.429	46	44	43
BA	14.637.364	39	40	39
RS	10.914.128	31	30	30
PR	10.686.247	30	29	29
PE	8.810.256	25	24	23

CE	8.547.809	22	23	23
PA	7.431.020	17	20	19
MA	6.367.138	18	17	17
SC	6.118.743	16	17	16
GO	5.926.300	17	16	16
PB	3.769.977	12	10	10
ES	3.487.199	10	10	9
AM	3.393.369	8	9	9
AL	3.156.108	9	9	8
RN	3.145.325	8	9	8
PI	3.137.541	10	9	8
MT	3.001.692	8	8	8
DF	2.606.885	8	8	7
MS	2.360.498	8	8	6
SE	2.019.679	8	8	5
RO	1.503.928	8	8	4
TO	1.292.051	8	8	4
AC	691.132	8	8	2
AP	626.609	8	8	2
RR	421.499	8	8	1
Total	191.480.630	513	513	513

Registre-se que, no quadro anteriormente transcrito, a coluna “bancada vigente” refere-se à representação dos Estados na Câmara dos Deputados mantida inalterada desde que, após a vigência da Constituição de 1988, as únicas alterações referiram-se ao aumento da bancada de São Paulo de 60 (sessenta) para (70) setenta, em decorrência da alteração do teto constitucional nesses mesmos termos, e ao aumento da bancada do Amapá e de Roraima de 4 para 8, em face da sua transformação de territórios federais em estados, além do acréscimo da bancada de 8 federais ao estado de Tocantins, recém criado. A representação de todos as demais unidades federativas tem sido mantida inalterada desde as eleições de 1990.

No mesmo quadro, a expressão “banc.2010.TSE” refere-se à sugestão contida na minuta de resolução do TSE submetida ao exame de seus pares e ao conhecimento público, embora não aprovada. Por fim, a expressão “banc.propo.pop”, refere-se à bancada proporcional à população, em que a medida desta população é aquela divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, como

resultado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, referente ao ano de 2009.

Anote-se que a proposta do Ministro Versiani corrigia também, em face da sua proposta de alteração da representação dos Estados, o número dos integrantes das assembleias legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos seguintes:

Art. 2º Em relação à Câmara e Assembleias Legislativas, a legislatura a ser iniciada em 2011 terá o seguinte número de deputados(as):
ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS: ESTADO NÚMERO DE DEPUTADOS(AS) São Paulo 94; Minas Gerais 79; Rio de Janeiro 68; Bahia 64; Rio Grande do Sul 54; Paraná 53; Pernambuco 48; Ceará 47; Pará 44; Maranhão 41; Santa Catarina 41; Goiás 40; Paraíba 30; Espírito Santo 30; Piauí 27; Alagoas 27; Rio Grande do Norte 27; Amazonas 27; Mato Grosso 24; Mato Grosso do Sul 24; Distrito Federal 24; Sergipe 24; Rondônia 24; Tocantins 24; Acre 24; Amapá 24; Roraima 24; Total 1057. Art. 3º Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, de março 2010.

VI - CONCLUSÃO

O tema da representação das unidades da Federação brasileira na Câmara dos Deputados merece uma atenção mais detida do Congresso Nacional e do Poder Judiciário brasileiro, em especial do Tribunal Superior Eleitoral. Existem dificuldades diversas, seja no plano político, seja no plano jurídico, para o adequado e razoável equacionamento jurídico do problema, mas é possível alcançar, a esse respeito, progresso considerável, do ponto de vista das necessidades de aperfeiçoamento da democracia representativa brasileira.

Entendemos, em síntese, a partir das informações e considerações que fizemos no presente trabalhos, que os procedimentos legislativos e jurisdicionais (nesse caso, legitimamente normativos) pertinentes para fazer avançar a democracia representativa, a proporcionalidade, a representação popular e a verdade eleitoral, nesse

caso, seriam de duas naturezas, que são distintas mas não se excluem: a primeira, mediante alteração na Constituição, e que, portanto, exige o alto quorum de três quintos de cada Casa do Congresso; a segunda, para a promoção de uma mudança mitigada, mediante resolução do Tribunal Superior Eleitoral, para a qual, acreditamos, as condições jurídicas e políticas necessárias já se encontram amadurecidas.

1) uma proposta de emenda à Constituição que eliminasse o piso e o teto da representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, ou que, quando menos, aumentasse o teto ou reduzisse o piso de modo a tornar possível a realização, pela Lei Complementar e pelo Tribunal Superior Eleitoral, do princípio da igualdade do voto;

2) mantidas as disposições constitucionais respectivas, cabe uma resolução do Tribunal Superior Eleitoral, tomada um ano antes do próximo processo legislativo para a Câmara dos Deputados, em 2014, elaborada nos termos – ou, quando menos no espírito – das propostas sugeridas neste ano de 2010 pelo Ministro Arnaldo Versiani, e em 2005 pelo Ministro Caputo Bastos, com o propósito de mitigar a desproporcionalidade em atendimento às variações populacionais decorrentes da dinâmica demográfica brasileira.

Ressalte-se que, nessa oportunidade, o TSE já disporá de todos os elementos resultantes do recenseamento geral da população brasileira, que deve ser promovido no ano de 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, enquanto a questão da irredutibilidade da representação atual dos Estados na Câmara terá sido vencida, como se vê nos julgados acima mencionados, pela própria jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Não mais caberá, na hermenêutica constitucional da mais relevante corte eleitoral do Brasil, a prevalência de uma regra transitória já exaurida sobre todo o conjunto de princípios e normas constitucionais - o sistema constitucional - o qual, cabe aqui notar, já se encontra devidamente disciplinado pela Lei Complementar pertinente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. *A democracia representativa na república: antologia*. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998. 340 p.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luis Roberto. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 41. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 jan. 1994. Seção 1, p. 77.

BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito público brasileiro e a Constituição do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. totalmente refund. e aum. Coimbra: Almedina, 1991

COELHO, Inocêncio Mártires. *Da Hermenêutica Filosófica à Hermenêutica Jurídica*. Fragmentos. São Paulo: Editora Saraiva, 2010

COSTA, Edgard. *A Legislação eleitoral brasileira : histórico, comentários e sugestões*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1964.

FERRARI, Cibele Maria de Resende e. *Direito eleitoral: sistema eleitoral brasileiro: evolução histórica, a legislação eleitoral vigente e eleições 2004*. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2. ed. rev. e alterada. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Documentação e Informação, 2005.

LAMOUNIER, Bolívar. A Representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate. *Revista de Cultura & Política*, São Paulo, n. 7, p. 5-42, 1982.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução: Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MAROTTA, Emanuele. Sistemas Eleitorais. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu M.; SAVEDRA, Mônica Maria G. *Metodologia da pesquisa jurídica*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NICOLAU, Jairo César Marconi. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 441-464, 1997.

NICOLAU, Jairo César Marconi. *Sistema eleitoral e reforma política*. Rio de Janeiro: Foglio, 1993.

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

ORTEGA Y GASSET, Jose. *A rebelião das massas*. Tradução de Marylene Pinto Drichael. São Paulo: Martins Fontes, 1987. 258 p.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil : da Colônia à Quinta República*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989.

KINZO, Maria D'alva Gil. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1980. 139 p.

SILVA, Christina Oliveira Peter da. A pesquisa científica na graduação em Direito. *Universitas/Jus*, Brasília, n. 11, p. 25-43, dez. 2004.

SILVA, Christina Oliveira Peter da. Metodologia de pesquisa científica e o direito constitucional. *Universitas/ Jus*, Brasília, n. 9, p. 247-262, jul./dez. 2002.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. *Modelo de projeto explicado*. Brasília: [s.n.], 2005.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOARES, Gláucio Ari Dillon. Desigualdades eleitorais no Brasil. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 25-48, jan./mar. 1973.

TAVARES, José Antonio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TAVARES, José Antonio Giusti; ROJO, Raúl Henrique (orgs). *Instituições políticas comparadas dos países do MERCOSUL*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.
