

# DISPARIDADE REPRESENTATIVA ENTRE AS UNIDADES FEDERADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA ANÁLISE DA ELEIÇÃO DE 2022

REPRESENTATIVE DISPARITY BETWEEN THE FEDERAL UNITS IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES CHAMBER OF DEPUTIES: AN ANALYSIS OF THE 2022 ELECTION

Alessandro Fernandes<sup>1</sup>  
Rodrigo Stumpf González<sup>2</sup>

Artigo recebido em 21/10/2022 e aprovado em 29/11/2022.

## RESUMO

O presente estudo pretendeu, partindo dos dados eleitorais referentes à votação para Deputado Federal na eleição de 2022, disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, analisar a disparidade representativa entre as unidades federadas na Câmara dos Deputados, identificando os casos de super-representação e sub-representação dos entes federados. Preliminarmente a este estudo debatemos sobre o modelo de Federação adotado pelo Brasil e de que formas as Constituições Brasileiras trataram da distribuição dos assentos na Câmara Baixa por critério de divisão geográfica, realizando um resgate histórico desta distorção eleitoral. Com base no cálculo de um quociente eleitoral nacional, realizamos uma distribuição equitativa das vagas, de forma proporcional aos votos válidos por Estados e Distrito Federal, respeitando o limite de 513 Deputados Federais vigentes, conforme regulado por meio de legislação complementar. Entretanto, a redistribuição proposta não é aplicável em função da necessidade de atender os regramentos constantes do parágrafo primeiro do artigo 45 da Constituição Federal vigente.

**Palavras-chave:** quociente eleitoral, representação popular, deputado federal, eleições.

## ABSTRACT

The study intended, based on electoral data related to voting for Congressman in the 2022 election, made available by the Superior Electoral Court, to analyze the representative disparity between the federal units in the House of Representatives, identifying cases of over-representation and under-representation of the federal entities. Preliminary to this study we debated on the Federation model adopted by the Brazil and how the Brazilian Constitutions dealt with the distribution of seats in the Lower House by criterion of geographic division, performing a historical rescue of this electoral distortion. Based on the calculation of a national electoral quotient we perform a fair distribution of vacancies, proportionally to the valid votes by States and the Federal District, respecting the limit of 513 Federal Deputies in force, as regulated by complementary legislation. However, the proposed redistribution is not applicable due to the need to meet the rules contained in the paragraph 1 of article 45 of the current Federal Constitution.

**Keywords** electoral quotient, popular representation, congressman, elections.

---

<sup>1</sup> Mestre em Gestão e Negócios pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

## 1 INTRODUÇÃO

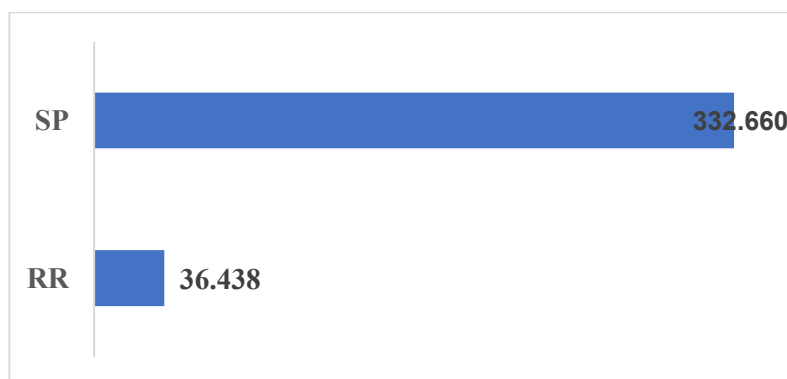
Nas últimas eleições houve uma grande polêmica, levantando-se suspeitas infundadas sobre o funcionamento do sistema de apuração, que mais uma vez demonstrou-se correto e seguro. No entanto, ainda que todos os votos colocados nas urnas tenham sido contabilizados, o resultado cria uma distorção na representação que em geral é ignorada pela população e pelos meios de comunicação, criando uma situação de disparidade entre as unidades federadas. Este resultado afeta a regra democrática básica de um voto com o mesmo peso para cada cidadão (LIJPHART, 2012), conforme consta expressamente no caput do artigo 14 da Constituição Federal vigente ao estabelecer que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (...)”. Este problema não é novo, tendo sido agravado durante o período autoritário, com distorção mantida na redemocratização, ainda que diversas soluções tenham sido propostas (TAVARES, 1995, 1998)

Sobre essa disparidade, o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro, foi didático em sua manifestação:

Nossa cópia imperfeita do federalismo presidencial norte-americano negligenciou um detalhe, one man, one vote, e em vez de um voto para cada pessoa fabricou-se uma salada proporcional em que um rondoniano vale três gaúchos e Roraima vale dez São Paulos, e todas as minorias estão representadas. Só falta a maioria. Vejam se não é assim hoje na Câmara dos Deputados: a maior bancada tem um quinto das cadeiras. Lá estão representadas 20 minorias e nenhuma maioria, a cooptação vira lei, vale tudo e o governante do dia só precisa separar o joio do trigo. Geralmente escolhe o joio (PINHEIRO, 2005, p.25).

Para melhor ilustrarmos essa disparidade, convém compararmos, no gráfico abaixo, o quociente eleitoral necessário para a eleição de um Deputado Federal no Estado de Roraima e no Estado de São Paulo, ficando evidente a desproporção entre o grau de representatividade dessas unidades da Federação:

Gráfico 1: Quociente Eleitoral Comparado



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Essa distorção fica ainda mais grave quando se percebe que dentro do sistema bicameral brasileiro, a Câmara dos Deputados dispõe-se a representar a população das unidades federadas, em contraposição ao Senado Federal, onde os Estados e o Distrito Federal convivem em pé de igualdade, com representação igualitária para todos os entes. Essa não-proporcionalidade de uma determinada circunscrição eleitoral e seu número de representantes na Câmara dos Deputados do eleitorado foi classificada pelo professor Jairo Nicolau (1997) como uma das principais patologias dos sistemas representativos das democracias contemporâneas.

Para que o voto de um eleitor paulista seja equivalente ao de um eleitor de Roraima seria necessário que a representação do Estado do São Paulo fosse ampliada dos atuais 70 Deputados Federais para 109 deputados, enquanto o Estado do Roraima elegeria apenas 1 Deputado Federal em vez das atuais 8 cadeiras que atualmente ocupa na Câmara dos Deputados.

Esta equiparação porém não é possível frente a redação do artigo 45, §1º da Constituição Federal estabelecer um piso de 8 Deputados Federais e um teto de 70 Deputados para cada das unidades que compõem nossa Federação:

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

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

§ 2º (...).

Esse dispositivo constitucional cria desigualdades gritantes, fazendo com que o quociente eleitoral necessário para eleger um deputado federal no estado do Amapá (52.877 votos) seja muito semelhante à votação exigida para eleição de um vereador em 2020 no município do Rio de Janeiro (51.633 votos).

Para analisarmos essas disparidades, inicialmente faremos uma rápida incursão pelo conceito e histórico da federação e, logo após, analisaremos a forma como as constituições federais trataram a distribuição de assentos na câmara baixa do parlamento.

Por fim, aprofundaremos o estudo sobre a diferença de representação entre as unidades federadas, explicitando as necessidades eleitorais para eleição de deputados federais em cada estado (e Distrito Federal) de nossa federação.

O presente trabalho, em função de seus objetivos, conduziu-se como uma pesquisa de campo, com abordagem exploratória e de natureza qualitativa, utilizando como instrumento de coleta de dados os relatórios disponibilizados pelo

Tribunal Superior Eleitoral (TSE), referente aos resultados das eleições parlamentares de 2022.

## 2 CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE O SISTEMA FEDERADO BRASILEIRO

Pode-se afirmar que o conceito de Federação nasceu em 1787, através de um pacto entre as 13 colônias americanas para sustentar os oito anos da Guerra Revolucionária contra o exército do então poderoso Império Britânico.

George Washington, investido somente do título de Comandante-em-Chefe do Exército do Congresso Continental, necessitava da autorização do chefe de cada uma das colônias para até mesmo adentrar em seu território, quanto mais para encaminhar as necessidades de alimentos, alojamentos e até mesmo alistamento das tropas. Frente a tamanha dificuldade foi natural o surgimento de uma organização política com poderes para tributar e de instituir um exército permanente, e que, apesar de manter o monopólio do poder coercitivo, possibilitava a manutenção de relativa autonomia de suas unidades (TAVARES; ROJO, 1998).

Na consagrada definição de Federação, DICEY (2010) divide-a em três linhas centrais:

- a. Distribuição dos diferentes poderes constitucionais entre corpos governamentais diferentes;
- b. Supremacia de uma carta constitucional escrita, rígida e precisa, que somente pode ser alterada de acordo com um requisito qualificado;
- c. Controle pelas cortes judiciais da constitucionalidade da legislação, dos poderes executivos e legislativos e até mesmo de conceitos específicos do texto constitucional que porventura viole seus princípios base.

Além desses requisitos, poderíamos, sem prejuízo ao brilhante conceito, incluir um quarto elemento, que seja:

- d. Autonomia dos estados-membro, no sentido de auto-organizar-se constitucionalmente e constituir governo próprio e capacidade de participar efetiva e eficazmente das decisões da União que a afetam e às quais se obriga, bem como uma autonomia para legislar exclusiva e independente em pelo menos uma matéria, dela não cabendo qualquer interferência ou alteração pelo poder central.

Ao contrário da Federação Norte-americana, a gênese da Federação Brasileira foi uma resposta ao clamor popular e um reflexo das insurgências revolucionárias locais que se multiplicaram durante o período imperial, exigindo o direito de participar de modo efetivo do governo central e direito de auto-organização constitucional, rompendo com a centralização política do Império (RABAT, 2022).

### 3 MODELOS CONSTITUCIONAIS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Se a Constituição Imperial era silente sobre a distribuição por unidades federativas dos assentos na Câmara dos Deputados, todas as constituições do período republicano trataram expressamente do presente tema, estipulando cinco pontos em comum:

- a. O número mínimo de representantes dos estados;
- b. número de representantes dos territórios;
- c. número máximo de representantes dos estados;
- d. número máximo de representantes na Câmara;
- e. estabelecimento de um número de habitantes (ou eleitores) em milhares para que os estados obtenham uma cadeira na Câmara.

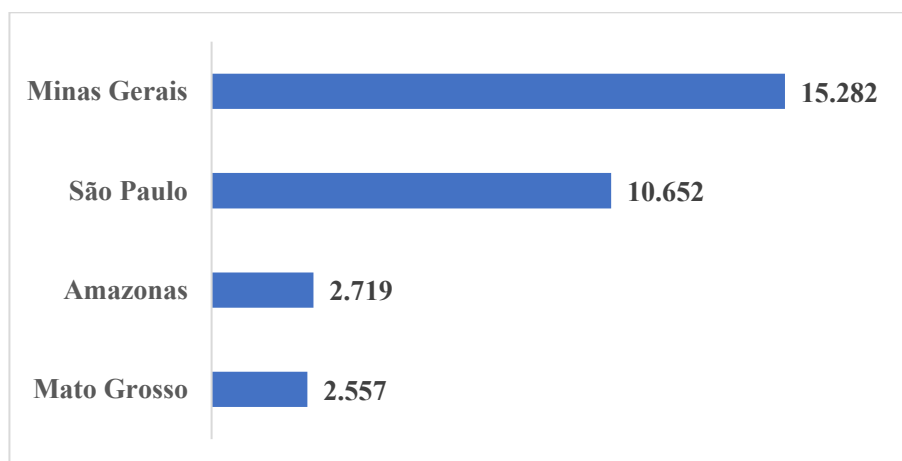
A Constituição Federal de 1891 foi a carta que, ao menos em tese, garantia uma distribuição mais equilibrada dos assentos parlamentares, não sub-representando nenhuma unidade, apesar de, por estabelecer em seu artigo 28 um piso de quatro deputados por Estado, vislumbrar a possibilidade de super-representação (HORTA, 1989), conforme percebemos pelo trecho abaixo colacionado:

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 de Deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda de um por setenta mil habitantes, não devendo este número ser inferior a quatro por estado.

Entretanto, analisando os dados disponíveis da eleição de 1912, quando foram eleitos um terço dos senadores e a totalidade dos deputados federais já se percebia uma distorção, como fica claro no gráfico abaixo:

Gráfico 2: Quociente Eleitoral Comparado: Eleição 1912



Fonte: SOARES, 1973

A Carta de 1934, redigida sob forte influência da Constituição Alemã de Weimar (FAORO, 1985), estabelecia em seus vários parágrafos do artigo 23, as regras de distribuição das vagas nas Câmara dos Deputados, sem determinar um piso ou teto para qualquer das unidades federadas. Entretanto, o já citado artigo constitucional continha uma *sui generis* distribuição de assentos entre categorias profissionais, que não se repetiu em nenhuma das Constituições que a sucederam (HORTA, 1989), conforme nota-se por sua leitura:

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.

§ 5º - Excetuada a quarta categoria, haverá em cada círculo profissional dois grupos eleitorais distintos: um, das associações de empregadores, outro, das associações de empregados.

§ 6º - Os grupos serão constituídos de delegados das associações, eleitos mediante sufrágio secreto, igual e indireto por graus sucessivos.

§ 7º - Na discriminação dos círculos, a lei deverá assegurar a representação das atividades econômicas e culturais do País.

§ 8º - Ninguém poderá exercer o direito de voto em mais de uma associação profissional.

§ 9º - Nas eleições realizadas em tais associações não votarão os estrangeiros.

Em 1937 foi outorgada uma nova Constituição, instituindo assim a Ditadura Vargas. Em função da semelhança dessa carta com a autoritária Constituição da Polônia, esse texto passou a história como a Polaca (ABREU; ROSENFELD, 2019). Seu artigo 48 fixou pela primeira vez um piso (3 deputados) e um teto (10 deputados), criando uma super-representação das regiões Norte e Nordeste, que tinha, em média, estados menos populosos que as demais unidades federativas, conforme percebe-se pela citação abaixo.

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.

Com a redemocratização do país após a Segunda Guerra Mundial e a consequente queda do Getúlio Vargas, restaram sem utilidade suas estruturas normativas, deixando aberto o caminho para uma nova Assembleia Nacional Constituinte (FAORO, 1985). A distribuição dos assentos na Câmara do Deputados, sob a égide da Constituição Federal de 1946, era regulada em seu artigo 58 e favorecia as unidades federadas com menor número de eleitores, uma vez que até o vigésimo parlamentar era necessária a inscrição de 150.000 eleitores, e para cada deputado excedente necessitava-se de 250.000 eleitores. Além do mais esta super-representação era fortalecida pela existência de um piso de 7 deputados aplicados aos estados e ao Distrito Federal.

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.

Essa regra foi mantida na Constituição outorgada de 1967, majorando a regra de relação de eleitores por cadeira prevista na carta anterior, conforme abaixo colacionado.

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.

A emenda Constitucional n. 1 de 1969 reduziu para 3 o piso de deputados e apresentou uma regra que determinava um "x" de votos para cada assento, fazendo com que quanto maior o colégio eleitoral, maior a desproporção entre a representatividade deste no total da Câmara dos Deputados.

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

§ 1º Cada legislatura durará quatro anos.

§ 2º O número de deputados por Estado será estabelecido em lei, na proporção dos eleitores nêle 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 deputado para cada grupo de trezentos mil ou fração superior a cento e cinquenta mil; e

d) além de seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de quinhentos mil ou fração superior a duzentos e cinquenta mil.

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

§ 4º O número de deputados não vigorará na legislatura em que fôr fixado.

Apesar desse regramento constitucional, o Pacote de Abril, editado em 13 de abril de 1977, alterou as regras eleitorais: as bancadas estaduais na Câmara dos Deputados estavam sujeitas a um limite de 55 assentos (elevado em 1982 para 60 Deputados), e a um piso de 6 cadeiras.

Além do mais, outros dois pontos deturparam ainda mais a representação da Câmara dos Deputados (GASPARI, 2014):

a. O estado do Mato Grosso, reduto eleitoral da ARENA, foi dividido em dois, criando o estado do Mato Grosso do Sul, ampliando a representação dessa região de 8 para 16 deputados federais;

b. Foi alterado o artigo 39 da Constituição, de modo a determinar o número de cadeiras na Câmara dos Deputados não mais em função da proporção de eleitores registrados, mas sim considerando a população total.

Ao comentar os Anos de Chumbo, o ex-ministro Jarbas Passarinho, um dos próceres da Ditadura Militar, comentou sobre o Pacote de Abril:

[Geisel] Modificou a composição da Câmara, coisa que São Paulo se queixa até hoje, para dar mais peso aos chamados grotões, onde a ARENA ainda tinha forças (PASSARINHO, 2003, p. 46).

A Constituição Federal de 1988 manteve, no seu já citado artigo 45, a regra que estabelece o piso e o teto da divisão das cadeiras entre as unidades federadas, alterando seus patamares, e manteve a população do estado, e não o número de eleitores, como referência para a distribuição dos assentos legislativos, conforme detalhado na lição abaixo:

O federalismo é provavelmente a forma mais clássica e o exemplo por excelência de recurso ao princípio envolvido no modelo consociativo. Não faz sentido, portanto, pretender aplicar à organização federativa o igualitarismo majoritário ou plebiscitário que vem sendo apregoado com tanto furor, o qual desconhece as coletividades intermediárias e se refere ao nível dos indivíduos. Naturalmente, é possível observar que o Senado é o lugar previsto, em nossa aparelhagem institucional, para a aplicação do princípio consociativo, assegurando-se ali a representação dos estados como tal. Contudo, é discutível, em primeiro lugar, que disso decorra a possibilidade de se ignorar inteiramente aquele princípio no plano da Câmara dos Deputados (REIS, 2009, pp. 440-441).

A alternativa viável para o restabelecimento da equidade representativa aparentava ser a alteração do artigo anteriormente citado, conforme propunha a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 195/2000, que sugeria a seguinte redação e que teve seu texto rejeitado pelo Congresso Nacional :

Art. 45

§ 1º O número total de Deputados será estabelecido por lei complementar.

§ 2º A representação por Estados, por Território e pelo Distrito Federal, será estabelecida pelo Tribunal Superior Eleitoral, no ano anterior às eleições, destinando um lugar a cada unidade da Federação e os lugares restantes distribuídos proporcionalmente à população.

§ 3º (...).

#### 4 QUOCIENTE ELEITORAL

No sistema proporcional vigente no Brasil, o primeiro passo para saber se um candidato chegará ao Parlamento é determinar o quociente eleitoral. Esse número é facilmente obtido pela divisão simples entre os votos válidos dados a

todos os candidatos e o número fixo de vagas em cada unidade, chegando à seguinte fórmula:

$$\text{Quociente Eleitoral} = \frac{\text{votos válidos}}{\text{Vagas}}$$

Logo após a definição do quociente eleitoral, deve se apurar o quociente partidário, que determinará quantas cadeiras cabem a cada partido ou federação. Divide-se o número de votos dados aos candidatos da legenda pelo quociente eleitoral apurado na primeira etapa. Desprezadas as frações da divisão, estarão eleitos todos os candidatos do partido ou federação quanto o quociente eleitoral indicar (KURSCHEIDT, 2020).

$$\text{Quociente Partidário} = \frac{\text{votos na legenda}}{\text{quociente eleitoral}}$$

A distribuição das sobras ocorre quando o total de vagas obtidas de forma direta for inferior à composição fixa da bancada. Dividem-se os votos de cada legenda pelo número de vagas já obtidas mais um, na chamada fórmula D'Hont de maiores médias (NICOLAU, 1995).

A média é comparada com a média das demais legendas e as maiores médias apuradas vão absorvendo as sobras sucessivamente, em um processo que, segundo lição de Paulo Tafner (1996) coloca o Brasil na condição de líder mundial de descarte de votos de minoria, ou seja, não aproveitado para eleição de representantes, criando situações como da Deputada Federal Rosa Neide (Federação PT/PCdoB/PV), que, na busca da reeleição, foi neste pleito a candidata mais votada do Mato Grosso, porém sua sigla não atingiu o piso de 80% do quociente, excluindo-a na divisão das vagas.

Com base nesses dados, podemos apurar qual seria o hipotético Quociente Eleitoral Nacional do pleito de 2022, totalizando o volume de votos válidos, e dividindo por 513 (número de assentos na Câmara dos Deputados).

$$\text{Quociente Eleitoral Nacional} = \frac{109.902.850^3}{513}$$

$$\text{Quociente Eleitoral Nacional} = 214.236 \text{ votos}$$

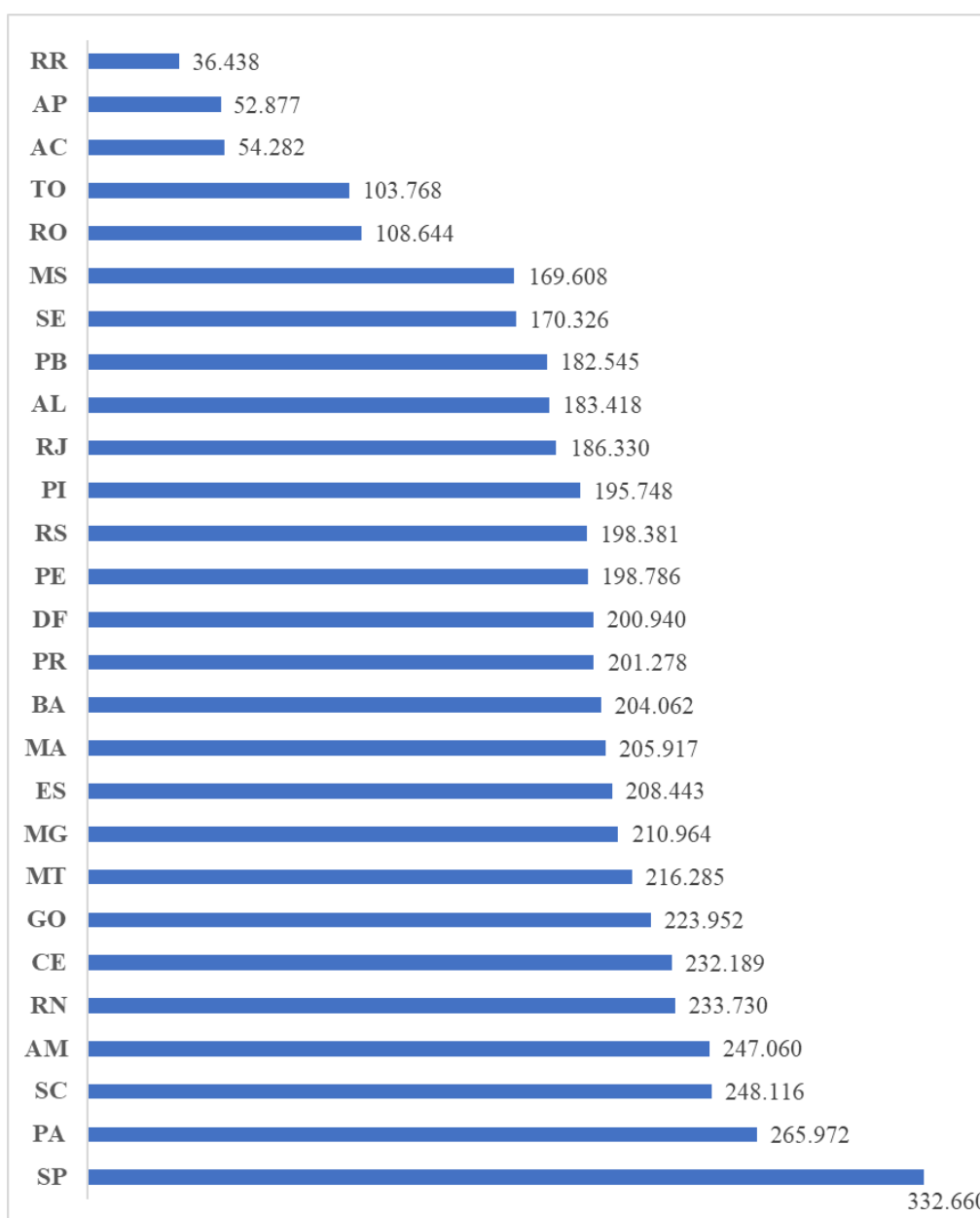
---

<sup>3</sup> Para este cálculo exclui-se os votos no *status* "anulados *sub judice*" em 03 de outubro de 2022.

Assim, todas as unidades federadas que tiverem um quociente eleitoral superior ao hipotético quociente nacional, estão sub-representadas na Câmara dos Deputados, enquanto, ao contrário senso, as com quociente inferior estariam super-representadas.

Reforçando essa posição, pela análise do Gráfico 3, que segue logo abaixo, pode perceber-se que a totalidade da bancada de Roraima pode ser eleita por uma soma de votos (291.504) insuficiente para eleger um único deputado do estado de São Paulo. Note-se ainda que o quociente eleitoral somado dos estados de Roraima, Amapá, Acre e Tocantins (247.365 votos) é inferior ao necessário para eleger-se um deputado no estado de Santa Catarina.

Gráfico 3: Quociente Eleitoral por Unidade da Federação

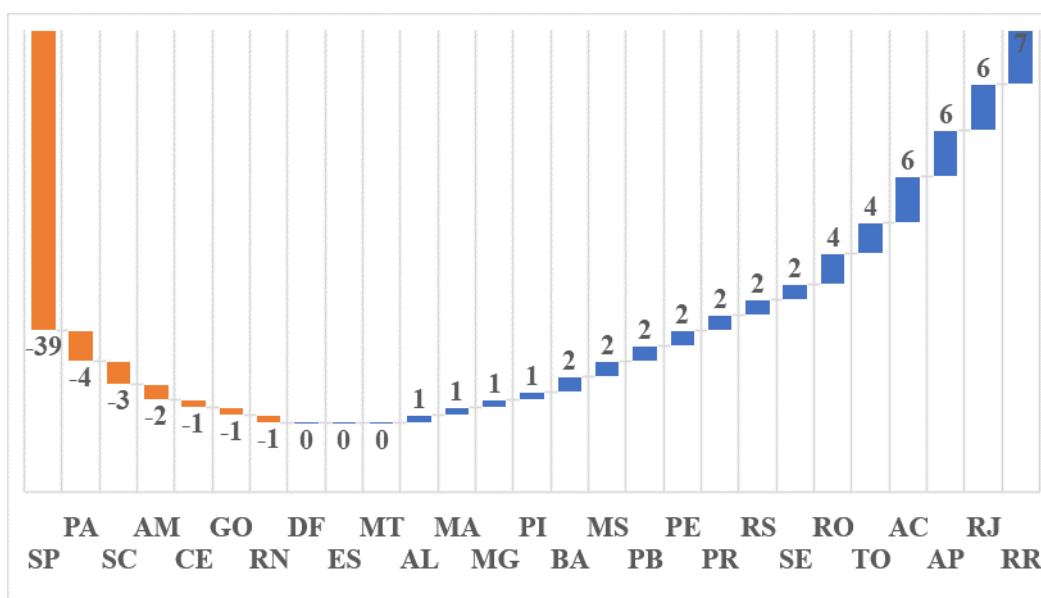


Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

No primeiro caso encontram-se os estados de São Paulo, Pará, Santa Catarina, Amazonas, Rio Grande do Norte, Ceará, Goiás. As demais unidades encontram-se super-representadas, com exceção de Mato Grosso, Espírito Santo e Distrito Federal, que apresentam uma representação ajustada ao quociente eleitoral nacional.

Partindo do quociente eleitoral nacional podemos construir a tabela abaixo, estabelecendo uma redistribuição equalitária das vagas na Câmara dos Deputados, sem ampliar o número de assentos atuais, porém desconsiderando a regra que fixa o piso e o teto determinado pela Constituição Federal, demonstrando quantos assentos cada unidade federada deveria receber ou ceder.

Gráfico 4: Distorção de Assentos na Câmara dos Deputados por Unidade Federada



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Chama a atenção que essa disparidade já não respeita uma diferença centralizada em função das divisões regionais do Brasil, contrariando a lição de Scott MAINWARING que afirmava:

O sistema de representação no Brasil é provavelmente o mais desproporcional do mundo, devido à alocação desproporcional das cadeiras dos Estados na Câmara dos Deputados em benefício das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, e em prejuízo das regiões Sul e Sudeste (MAINWARING, 1997, p. 349).

Abaixo realizamos um comparativo entre as disparidades entre as unidades, utilizando os dados obtidos nas eleições de 2002 e 2022:

Tabela 1: Sub-representação e Super-representação das Unidade Federadas Comparativo com as Eleições de 2002 e 2022 com recorte por Região

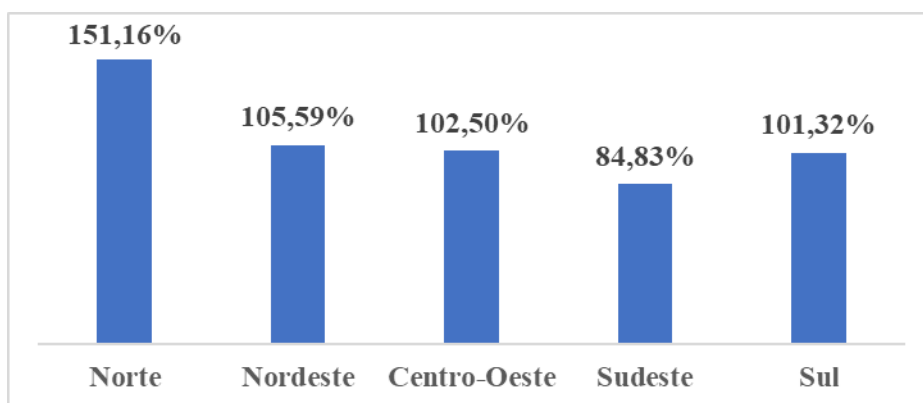
Unidade da Federação	Vagas de Cada Unidade	Vagas Excedentes 2002	Vagas Excedentes 2022
AC	8	+6	+6
AM	8	+1	-1
AP	8	+7	+6
PA	17	+1	-4
RO	8	+4	+4
RR	8	+7	+7
TO	8	+4	+4
<b>NORTE</b>	65	+30	+22
AL	9	+2	+1
BA	39	+4	+2
CE	22	+1	-2
MA	18	+4	+1
PB	12	+2	+2
PE	25	+3	+2
PI	10	+1	+1
RN	8	+1	-1
SE	8	+3	+2
<b>NORDESTE</b>		+21	+8
DF	8	+1	0
GO	17	+2	-1
MS	8	+2	+2
MT	8	+1	0
<b>CENTRO-OESTE</b>		+6	+1
ES	10	0	0
MG	53	-3	+1
RJ	46	-3	+6
SP	70	-45	-39
<b>SUDESTE</b>		-51	-32
PR	30	0	+2
RS	31	-4	+2
SC	16	-2	-3
<b>SUL</b>		-6	+1

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Percebe-se uma diminuição da super-representação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e uma reversão do quadro da região Sul, onde em 2022 apresentaram uma sub-representação de 6 cadeiras e hoje está super-representado em um assento. Somente a região Sudeste continua sub-representada, mas mesmo assim em uma proporção menor quando comparado com os dados da eleição de 2002.

Pela leitura do gráfico abaixo, onde divide-se o número de assentos existentes por região territorial pelo número de vagas necessárias para extinguir a situação de disparidades, percebe-se que a sub-representação persiste somente na região Sudeste e o caso mais extremo de super-representação está localizado na região Norte.

Gráfico 5: Disparidade Representativa entre as Regiões do Brasil



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Os casos de sub-representação da região Sudeste decorrem principalmente da limitação constitucional de uma distribuição de vagas para o estado de São Paulo, que impede qualquer unidade federada ser representada por mais de 70 parlamentares na Câmara dos Deputados.

Apesar de o estado de São Paulo sempre apresentar um estado de sub-representação, com exceção da legislatura eleita em 1890, percebeu-se um acelerado aumento da sub-representação ao longo do regime militar, tendência que continuou no período democrático, atingindo seu ápice em 1990, quando houve a ampliação do teto para 70 cadeiras na Câmara dos Deputados pela Constituição de 1988. A partir da legislatura eleita em 1994 percebeu-se uma pequena diminuição em sua sub-representação, fato cristalizado na comparação entre a sub-representação das atuais eleições e as ocorridas 20 anos atrás (NICOLAU, 1997).

Além do mais, outros dois pontos deturparam ainda mais a representação da Câmara dos Deputados (GASPARI, 2014):

a. O processo de criação do estado de Tocantins, sem a diminuição do número de cadeiras do estado de que ele foi desmembrado (Goiás), fazendo com que este tivesse sua representação maximizada;

b. Além desse fato, a transformação dos então territórios federais de Roraima e Amapá em estados, acabou forçando a ampliação de sua representação de 4 para 8 assentos. Esse processo de elevação de status de território federal para estado da federação já havia ocorrido em 1962, com o Acre, e em 1981, com o então território de Rondônia.

Esses cinco novos estados são as unidades federadas que detém maior super-representação política na Câmara dos Deputados, totalizando um “excedente” de 27 cadeiras, valor superior aos 22 assentos que foram encontrados como super-representação da região Norte (SOARES; LOURENÇO, 2014).

Merece ainda atenção o fato de o estado de Santa Catarina possuir uma população superior aos estados de Maranhão e Goiás e mesmo assim ter uma representação inferior à desses estados. Situação repetida. Fato ainda encontrado na relação entre os estados de Amazonas, Rio Grande do Norte e Mato Grosso, mais populosos que os estados de Piauí e Alagoas e igualmente sub-representado na comparação.

Essa disparidade não decorre de nenhuma limitação legal, pelo contrário, o parágrafo primeiro do artigo 45 da Constituição Federal estabelece que a representação deve ser fixada “proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições”.

O TSE tentou resolver essa desproporção com a Resolução 23.289/2013, porém essa foi considerada inconstitucional pelo STF no julgamento do ADI 5028/DF, uma vez que entende-se que essa fixação de assentos somente poderá ocorrer através de lei complementar.

Neste mesmo julgamento a maioria dos ministros expressou entendimento de que o artigo 4º, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelece que seja assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, trata-se somente do mandato atual da promulgação da Constituição, não tratando dos mandatos subsequentes e, portanto, já teve sua eficácia exaurida, cabendo ao Congresso Nacional a edição de nova Lei Complementar, regularizando estas distorções.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo buscou analisar a disparidade representativa das unidades federadas na Câmara dos Deputados, propondo-se a calcular a extensão dessa distorção, identificando as unidades super-representadas e sub-representadas, explicitando as dificuldades eleitorais decorrentes das variações do quociente eleitoral.

Não se trata apenas de uma questão de cálculo eleitoral, mas de fundamento da legitimidade do sistema representativo brasileiro. Uma Câmara dos Deputados que não representa adequadamente a proporção de apoio do eleitorado aos diferentes partidos e candidatos, é um empecilho a mais para a consolidação da democracia. Cabe lembrar que quando verificamos o apoio da população brasileira às instituições públicas, o Legislativo é aquela que mantém os patamares mais baixos, longe dos Poderes Executivo e Legislativo e apenas semelhantes à avaliação dada aos partidos políticos (GONZÁLEZ, BAQUERO E GROHMANN, 2021)

Acreditamos que o presente trabalho enfrentou os objetivos propostos, demonstrando claramente o desvio de cada unidade federada da medida padrão, no caso um quociente eleitoral nacional, e apresentando uma representação proporcional pelos estados e Distrito Federal.

A solução para esta distorção dependeria de uma alteração da Constituição Federal, eliminando qualquer limitação de piso ou teto sobre a distribuição dos assentos na Câmara dos Deputados, nos termos da proposta contida na já citada PEC 195/2000. Porém a aprovação de uma proposta neste teor esbarra na necessidade de ser aprovada por parlamentares que se elegeram com a regra atual e que poderiam ser prejudicados com esta nova distribuição, uma vez que a representação das Unidades Federadas que teriam seus assentos diminuídos soma 329 Deputados Federais e 51 Senadores.

A construção de um estudo sobre o impacto da disparidade entre as unidades federadas na representatividade das assembleias legislativas estaduais e Distrital, uma vez que a quantidade de assentos dessas casas legislativas responde a uma regra vinculada a extensão da bancada do ente na Câmara dos Deputados, apresenta-se como objeto para estudos futuros.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Luciano Aronne de; ROSENFELD, Luis. Conservadorismo, Autoritarismo e Legitimação Política do Estado Novo: Notas Sobre os "Comentários a Constituição de 1937" de Pontes de Miranda. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 24, n. 3, p. 736-757, 2019.

DICEY, Albert Venn. *Introduction to the study of the law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, 2010, 435 p. Kindle edition.

FAORO, Raymundo. *Constituintes e Constituições Brasileiras: Dois Séculos de Interrogações*. In. *O País que nós queremos: Constituinte - Roteiro do Futuro*. Rio de Janeiro: Salamandra, 2 ed., pp. 118-123, 1985.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. *Intrínseca*, 2014, 941 p. Kindle edition.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; BAQUERO, Marcello; GROHMANN, Luis Gustavo Mello. Nova direita ou vinho velho em odres novos? A trajetória conservadora no Brasil do último século. *Revista Debates*, v. 15, n. 2, p. 9-44, 2021.

HORTA, Raul Machado. O processo legislativo nas Constituições federais brasileiras. *Revista de informação legislativa*, v. 26, n. 101, pp. 5-28, jan./mar. 1989.

- KURSCHEIDT, Henrique. Os Efeitos da Cláusula de Votação Nominal Mínima no Sistema Eleitoral Brasileiro. Florianópolis: Resenha Eleitoral, v. 24, n. 1, pp. 129-48, 2020.
- LIJPHART, Arend. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. New York: Oxford University Press, 2012.
- MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. São Paulo: Estudos Eleitorais, v. 1 n. 2, pp.335-381, 1997.
- NICOLAU, Jairo Marconi. Sistema Eleitoral e Sistema Partidário. Lua Nova, n. 36, pp. 129-147, 1995.
- NICOLAU, Jairo Marconi. Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. Dados, v. 40, n. 3, pp. 441-464, 1997.
- PASSARINHO, Jarbas. Vi Muita Gente Lambendo a Bota de Milico. São Paulo: Revista Primeira Leitura, n. 11, pp. 42-51, jan. 2003.
- PINHEIRO, Ibsen. A mãe de todas as crises. Porto Alegre: Zero Hora, 16 jun. 2005, p. 25.
- RABAT, Márcio Nuno. A Federação: Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2002, 17 p.
- REIS, Fábio Wanderley. Estado liberal, projeto nacional, questão social. Rio de Janeiro: Mercado e Utopia, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp.418-444, 2009.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. Desigualdades Eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Revista Ciência Política, v. 7, n. 1, pp. 25-48, jan./mar. 1973.
- SOARES, Márcia Miranda; LOURENÇO, Luiz Cláudio. Revista Brasileira de acidentes Sociais, v. 19, n. 56, pp. 113-127, out. 2004.
- TAFNER, Paulo. Proporcionalidade e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n. 450, 1996, 36 p.
- TAVARES, José Antônio Giusti. Desigualdades regionais, desigualdades políticas e reforma eleitoral no Brasil. Indicadores Econômicos FEE, v. 23, n. 3, p. 191-217, 1995.
- TAVARES, José Antônio Giusti. Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Mercado Aberto, 1998.
- TAVARES, José Antônio Giusti; ROJO, Enrique. Instituições Políticas Comparadas dos Países do MERCOSUL. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, 487 p.
-