

Candidaturas avulsas à Presidência da Câmara dos Deputados: entre o princípio constitucional da proporcionalidade partidária e a consolidação do costume parlamentar

Independent candidacies for Speaker of the Chamber of Deputies: between the constitutional principle of party proportionality and the consolidation of parliamentary custom

Candidaturas independientes a la Presidencia de la Cámara de Diputados: entre el principio constitucional de proporcionalidad partidaria y la consolidación de la costumbre parlamentaria

Bruno Ávila da Mata Sampaio

Mestrando em direito constitucional no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Especialista em direito constitucional pelo IDP. Especialista em direito legislativo pelo IDP. Bacharel em direito pela Universidade de Brasília. Membro do Grupo de Pesquisa Perspectivas Contemporâneas da Jurisdição Constitucional. Secretário-Geral da Mesa Adjunta da Câmara dos Deputados. E-mail: bruno.sampaio@camara.leg.br.

Lucas Ribeiro Almeida Júnior

Mestre em direito pela University of Pennsylvania Law School. Especialista em direito processual e em direito público. Bacharel em direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal. Advogado. Secretário-geral da Mesa da Câmara dos Deputados. E-mail: lucas.almeidajunior@camara.leg.br.

Maxuel Christian da Silva Machado

Mestre pela Haas School of Business da University of California – Berkeley. Advogado. Consultor legislativo na Câmara dos Deputados. E-mail: maxuel.silva@camara.leg.br.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Princípio da proporcionalidade; 3. O retrato da composição de blocos e bancadas partidárias; 4. O surgimento da norma consuetudinária; 4.1 Objeções no âmbito da Câmara dos Deputados; 4.2 Manifestações no âmbito do Supremo Tribunal Federal; 5. Conclusões; Referências.

RESUMO: O presente artigo analisou a compatibilidade entre a norma constitucional que estabelece a proporcionalidade partidária na composição da Mesa da Câmara dos Deputados e o costume – que adquiriu força normativa – que permite candidaturas avulsas ao cargo de presidente da Casa, mesmo que oriundas de partidos distintos daqueles aos quais caberia a vaga pelo critério proporcional. Para isso, adotou-se abordagem metodológica baseada em análise documental e normativa, que envolve dispositivos constitucionais e regimentais, bem como decisões parlamentares, judiciais e registros taquigráficos de debates ocorridos no Plenário da Câmara dos Deputados. A pesquisa demonstrou que o surgimento dessa prática decorreu de lacuna normativa quanto ao momento em que se fixa o “retrato” partidário para fins de distribuição dos cargos da Mesa, tendo se consolidado posteriormente, mesmo após tal lacuna ter sido suprida por alteração regimental. Concluiu-se que a admissibilidade de candidaturas avulsas não configura, por si só, violação da Constituição Federal ou do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pois encontra respaldo na tradição legislativa e em interpretações doutrinárias. Para sustentar essa prática, utilizaram-se o conceito de derrotabilidade, que, grosso modo, reconhece a possibilidade de flexibilização de certas normas jurídicas, e o princípio da conformidade funcional, que orienta a adaptação das regras institucionais às dinâmicas parlamentares. Contudo, argumentou-se que a positivação normativa da matéria, aliada ao aprofundamento do debate jurídico e político, poderia garantir maior previsibilidade ao processo eleitoral interno da Câmara, o que otimizaria a conciliação entre a soberania do Plenário e a observância do princípio constitucional da proporcionalidade partidária.

PALAVRAS-CHAVE: candidaturas avulsas; proporcionalidade partidária; direito parlamentar; direito consuetudinário; derrotabilidade; conformidade funcional.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. Principle of Proportionality; 3. The “snapshot” of the composition of Parliamentary Blocs; 4. The emergence of the customary norm; 4.1 Objections within the Chamber of Deputies; 4.2 Statements within the Supreme Federal Court; 5. Conclusions; References.

ABSTRACT: This paper analyzed the compatibility between the constitutional rule establishing party proportionality in the composition of the Board of the Brazilian Chamber of Deputies and the customary practice – gaining normative force – that allows independent candidacies for the position of Speaker of the Chamber of Deputies, even when originating from parties other than those

entitled to the seat based on proportional criteria. To this end, a methodological approach based on documentary and normative analysis was adopted, involving constitutional and procedural provisions, as well as parliamentary and judicial decisions and transcriptions of floor debates in the Chamber of Deputies. The research demonstrated that this practice emerged due to a normative gap regarding the moment when the party “snapshot” is set for the distribution of Board positions. Despite this gap being subsequently addressed by a procedural amendment, the practice became consolidated. The study concluded that the admissibility of independent candidacies does not, in itself, constitute a violation of the Federal Constitution or the Internal Rules of the Chamber of Deputies, as it is supported by legislative tradition and doctrinal interpretations. To substantiate this practice, the concept of defeasibility – broadly recognizing the possibility of flexibility in certain legal norms – and the principle of functional conformity – which guides the adaptation of institutional rules to parliamentary dynamics – were employed. However, it was argued that the formal codification of this matter, combined with deeper legal and political debate, could enhance predictability in the Chamber’s internal electoral process, optimizing the balance between the sovereignty of the House Floor and compliance with the constitutional principle of party proportionality.

KEYWORDS: independent candidacies; party proportionality; parliamentary law; customary law; defeasibility; functional conformity.

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. Principio de proporcionalidad; 3. El retrato de la composición de bloques y bancadas partidarias; 4. El surgimiento de la norma consuetudinaria; 4.1 Objeciones en el ámbito de la Cámara de Diputados; 4.2 Manifestaciones en el ámbito del Supremo Tribunal Federal; 5. Conclusiones; Referencias.

RESUMEN: El presente artículo analiza la compatibilidad entre la norma constitucional que establece la proporcionalidad partidaria en la composición de la Mesa de la Cámara de Diputados y la costumbre —que adquirió fuerza normativa— que permite candidaturas independientes al cargo de presidente de la Cámara, incluso cuando provienen de partidos distintos a los que les correspondería la vacante según el criterio proporcional. Para ello, se adoptó un enfoque metodológico basado en el análisis documental y normativo, que involucra disposiciones constitucionales y reglamentarias, así como decisiones parlamentarias, judiciales y registros taquigráficos de debates ocurridos en el Pleno de la Cámara de Diputados. La investigación demostró que el surgimiento de esta práctica se debió a una laguna normativa respecto al momento en que se define el “retrato” partidario para la distribución de los cargos en la Mesa, consolidándose posteriormente, incluso después de que dicha laguna fuera subsanada mediante una modificación

reglamentaria. Se concluyó que la admisibilidad de candidaturas individuales no constituye, por sí, una violación de la Constitución Federal o del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, ya que encuentra respaldo en la tradición legislativa y en interpretaciones doctrinarias. Para fundamentar esta práctica, se emplearon el concepto de derrotabilidad, que, en términos generales, reconoce la posibilidad de flexibilización de ciertas normas jurídicas, y el principio de conformidad funcional, que orienta la adaptación de las reglas institucionales a las dinámicas parlamentarias. No obstante, se argumentó que la positivización normativa del tema, junto con el fortalecimiento del debate jurídico y político, podría garantizar una mayor previsibilidad en el proceso electoral interno de la Cámara, optimizando así la conciliación entre la soberanía del Pleno y el respeto al principio constitucional de proporcionalidad partidaria.

PALABRAS CLAVE: candidaturas independientes; proporcionalidad partidaria; derecho parlamentario; derecho consuetudinario; derrotabilidad; conformidad funcional.

1. Introdução

A eleição para os cargos da Mesa da Câmara dos Deputados é um dos eventos mais significativos do funcionamento do Parlamento brasileiro, pois define a estrutura diretiva responsável tanto pela condução dos trabalhos legislativos quanto pelos serviços administrativos da Casa⁷³. Conforme o art. 14 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a Mesa é composta por um presidente, dois vice-presidentes, quatro secretários e quatro suplentes de secretário (Brasil, 2024a).

A composição da Mesa obedece ao princípio da proporcionalidade partidária, estabelecido no art. 58, § 1º, da Constituição de 1988, que determina que “na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa” (Brasil, 2024b). Esse princípio é reforçado pelo art. 7º, inciso I, e pelo art. 8º, *caput*, ambos do RICD, que regulamentam o processo eleitoral interno e exigem que os partidos ou blocos parlamentares escolham candidatos aos cargos que lhes são distribuídos com base no princípio da proporcionalidade (Brasil, 2024a). Tais dispositivos atestam o caráter

73 Nascimento (2025) apresenta rol exemplificativo de atribuições constitucionalmente definidas para a Mesa das Casas Legislativas, como o acerto para o comparecimento espontâneo de autoridades para expor assunto de relevância de sua atuação e o encaminhamento de requerimentos escritos de informações às autoridades do art. 50, § 2º, da Constituição.

estruturante da proporcionalidade no processo eleitoral interno dos cargos da Mesa da Câmara dos Deputados.

Apesar dessa robusta estrutura normativa, a prática política consolidada admite candidaturas avulsas para o cargo de presidente da Câmara independentemente de vinculação partidária ou de blocos parlamentares. Essa prática, que se consolidou como norma consuetudinária⁷⁴, contrasta com a norma geral de respeito à proporcionalidade partidária. Tal situação suscita questionamentos sobre a conformidade da prática com as normas constitucionais e regimentais e abre espaço para uma análise crítica da relação entre direito positivado e práticas parlamentares. Em tese, caso vença a eleição um candidato de partido diferente daquele a quem caberia a indicação para o cargo de presidente da Câmara, pode-se ter uma Mesa cuja composição não respeite o aludido princípio da proporcionalidade.

Este artigo tem como objetivo analisar a conformidade das candidaturas avulsas para presidente da Câmara com as disposições constitucionais e regimentais, investigando a evolução histórica da norma consuetudinária que sustenta essa prática. Serão examinados o princípio de proporcionalidade, os critérios de composição da Mesa e as implicações da admissão de candidaturas avulsas sobre a governabilidade e a legitimidade das decisões legislativas.

A pesquisa adota abordagem normativa e histórica, com base na análise dos dispositivos legais pertinentes, revisão bibliográfica e análise documental de modo a possibilitar estudo de caso do surgimento da norma consuetudinária. O trabalho justifica-se pelas relevâncias jurídica e política do tema, considerando-se os desafios que a coexistência entre normas positivadas e práticas apresenta à organização democrática da Câmara dos Deputados.

2. Princípio da proporcionalidade

A previsão de proporcionalidade na representação das comissões parlamentares tem origem na Constituição de 1934, que, em seu art. 26, determinava a garantia de representação proporcional das correntes de opinião⁷⁵ nas

74 Conforme Nascimento (2025): “Por costume, excepcionalmente para o cargo de presidente da Mesa, a Câmara aceita candidaturas avulsas oriundas de bancadas diversas da que faria jus ao cargo. Mesmo sem qualquer previsão regimental nesse sentido, historicamente a prática é adotada.” Pinto (2009, p. 89) também faz menção a esse costume sem previsão regimental.

75 Naquela época, não havia regulamentação sobre a existência e atuação dos partidos políticos, e a composição da Câmara dos Deputados incluía tanto representantes eleitos pelo povo, através do sistema proporcional, quanto representantes de organizações profissionais, por isso a proporcionalidade diz respeito, nesse momento, às correntes de opinião (Ferraz, 2018, p. 1.170).

comissões. Apenas a partir da Constituição de 1946 a proporcionalidade foi definida como um direito dos partidos políticos⁷⁶.

A Constituição Federal estabelece, no art. 58, § 1º, que “na constituição das Mesas e de cada Comissão, será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da respectiva Casa” (Brasil, 2024b). Esse dispositivo constitucional é o alicerce para a aplicação do princípio da proporcionalidade nas Casas Legislativas brasileiras. Ele busca garantir que a composição dos órgãos internos reflita a representatividade dos diversos grupos políticos presentes no Parlamento⁷⁷.

O princípio da proporcionalidade partidária, tal como aplicado na composição da Mesa Diretora das Casas Legislativas, não opera isoladamente, mas é profundamente influenciado e informado por outros princípios constitucionais fundamentais, notadamente o princípio democrático e o princípio do devido processo legislativo.

O princípio democrático, expresso no art. 1º da Constituição Federal, estabelece que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos. A proporcionalidade partidária, ao garantir que a composição da Mesa reproduza a diversidade política da Casa, promove a participação pluralista e a representatividade dos diferentes segmentos da sociedade⁷⁸. Isso assegura que o poder de decisão não se concentre em um único grupo, mas seja distribuído de forma a refletir a vontade popular expressa nas urnas.

A proporcionalidade, nesse sentido, apresenta-se como mecanismo para fortalecer a legitimidade do processo legislativo e evitar o domínio de maiorias circunstanciais que podem não representar a diversidade de interesses da sociedade. Ao assegurar que minorias políticas tenham sua voz ouvida e sua participação garantida, o princípio da proporcionalidade atua como instrumento de proteção da democracia.

76 Conforme Ferraz (2018, p. 1.170), dispositivos semelhantes são encontrados, por exemplo, na Constituição da República Portuguesa (arts. 178º, 2, e 180º, 2, *a*), na Lei Fundamental da República da Alemanha (art. 53-A), na Constituição Espanhola (art. 78.1), na Constituição da Itália (art. 72), na Constituição da República de Angola (art. 100º, 2) e na Constituição da República de Cabo Verde (art. 159, 2).

77 Para Moraes (2023, p. 925), a proporcionalidade objetiva fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional, e é natural que seus órgãos internos sigam a mesma diretriz.

78 Moraes (2023, p. 926) argumenta que o princípio da proporcionalidade assegura ao Parlamento (e no Parlamento) uma representação proporcional ao número de votos obtido por cada uma das legendas políticas. Dessa forma, citando Mirabeau, defende que “o Parlamento deveria ser um mapa reduzido do povo”.

Por seu turno, o princípio do devido processo legislativo, embora não explicitamente nomeado na Constituição, está intrinsecamente ligado ao princípio do devido processo legal, constante do art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, que, em sua dimensão substancial, exige que o processo legislativo, em todas as suas fases, inclusive na composição de seus órgãos, siga procedimentos justos e razoáveis⁷⁹.

O princípio da proporcionalidade, ao determinar a representação das diversas forças políticas na Mesa, assegura a participação de todos os atores relevantes no processo decisório. Ao assegurar que as decisões sejam tomadas de forma transparente, esse princípio não permite que um grupo controle o processo legislativo de forma arbitrária, mas promove um debate mais equânime e uma tomada de decisão mais justa. O devido processo legislativo, assim, é concretizado em uma de suas facetas por meio da observância do princípio da proporcionalidade na composição da Mesa, o que garante que as decisões sejam tomadas com participação das principais forças políticas representadas no Parlamento.

Dessa forma, a interação entre proporcionalidade, princípio democrático e devido processo legislativo cria um sistema em que a legitimidade das decisões legislativas é reforçada. A proporcionalidade promove inclusão e pluralismo; o princípio democrático garante legitimidade da representação; e o devido processo legislativo assegura que a tomada de decisões seja justa e transparente. Juntos, esses princípios formam uma base sólida para a construção de um ambiente legislativo que respeite os valores constitucionais.

Partindo para a seara *interna corporis* da Câmara dos Deputados, o RICD detalha a aplicação prática do princípio da proporcionalidade, ao estabelecer no art. 8º que “na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, lhes caiba prover [...]” (Brasil, 2024a). Nesse sentido, caberia ao partido político com maior número de deputados, ou ao maior partido dentro do maior bloco parlamentar, a primeira escolha de cargo na Mesa Diretora, que naturalmente recairia sobre o de Presidente da Mesa, por ser um dos cargos de mais alta relevância constitucional na República Brasileira.

79 Ressalta Novelino (2023, p. 488) que o “devido processo legal substantivo se dirige, em um primeiro momento, ao legislador, constituindo-se em um limite à sua atuação, que deverá pautar-se pelos critérios de justiça, razoabilidade e racionalidade”. Se esses critérios devem pautar a atividade fim do legislador, é justo e apropriado que também guiem os processos internos do Poder Legislativo, notadamente a composição do órgão que dirige os trabalhos legislativos.

A proporcionalidade, enquanto norma de natureza constitucional, apresenta caráter vinculante, isto é, não permite sua desconsideração arbitrariamente. Contudo, como abordado no presente artigo, a admissão de candidaturas avulsas para a Presidência das Casas Legislativas pode ser interpretada como flexibilização desse princípio. Essa possibilidade, conforme será demonstrado, tem fundamento em costume consolidado na prática legislativa⁸⁰. A análise que se segue busca investigar se tal prática consuetudinária encontra respaldo ou contraria o mandamento constitucional, promovendo uma reflexão sobre a compatibilidade entre esses elementos normativos.

3. O “retrato” da composição de blocos e de bancadas partidárias

A definição do “retrato” da composição das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados é elemento estruturante para a organização legislativa e a distribuição proporcional dos cargos internos. De acordo com o art. 8º, § 4º, do RICD, o tamanho das bancadas partidárias é fixado, para fins de distribuição dos cargos na Mesa, com base nos resultados proclamados pela Justiça Eleitoral, que refletem o número de deputados eleitos por cada partido. Essa definição permanece válida por toda a legislatura, sendo desconsideradas eventuais mudanças de filiação partidária posteriores.

Entretanto, para distribuição dos cargos da Mesa Diretora, o RICD admite a formação de blocos parlamentares⁸¹. Para incidir na proporcionalidade, esses blocos devem ser formalizados até dois momentos específicos, conforme estabelece o art. 12, § 10, do RICD: até 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura, para a eleição dos cargos da Mesa referente ao primeiro biênio da legislatura; e até 1º de fevereiro do terceiro ano, para eleição dos cargos da Mesa relativa o segundo biênio da legislatura.

Assim, a composição proporcional, para fins de distribuição de cargos na Mesa, é estática ao longo de cada biênio. Existe, contudo, a possibilidade de a composição ser alterada pela formação de blocos no início do terceiro ano da legislatura. Essa característica permite certa flexibilidade para ajustes internos, sem distorcer o tamanho das bancadas fixado pelo resultado eleitoral.

80 Carneiro, Santos e Netto (2024, p. 107), numa interpretação mais gramatical do Regimento Interno, afirmam que a “tolerância da Mesa da Câmara em acolher, para o cargo de presidente, candidaturas avulsas oriundas de bancadas diferentes daquela que, pela proporcionalidade partidária (ou acordo), faz jus a esse cargo na Mesa não conta com amparo regimental”. Tal prática, então, estaria embasada em “ocorrências históricas”.

81 Como lembra Ferraz (2018, p. 1.172), o direito constitucional de blocos parlamentares à representação proporcional na Mesa das Casas Legislativas é uma inovação introduzida pela Constituição de 1988, vez que não estava presente em constituições anteriores. A formação dos blocos parlamentares, no entanto, não é regulamentada pela Constituição, mas sim pelos regimentos internos das Casas Legislativas.

Sobre esse tema, parte da doutrina (como Ferraz, 2018, p. 1.173) aponta ressalvas quanto às distorções que a formação de blocos parlamentares pode causar na aplicação do princípio da proporcionalidade para a composição das Mesas das Casas Legislativas. Nesse sentido, a formação de blocos de forma oportunista e casuística, com inclusão de partidos com orientações políticas evidentemente divergentes, poderia prejudicar a clareza das escolhas políticas, dificultando a compreensão da sociedade sobre as posições assumidas pelos atores envolvidos. Assim, corre-se o risco de os blocos funcionarem como meros instrumentos para obtenção de posições privilegiadas no Parlamento, em detrimento de um alinhamento ideológico ou programático mais evidente. Por essa razão, alerta-se que a regulamentação regimental sobre formação de blocos parlamentares deve ser criteriosa, de modo a se evitar o uso inadequado desse mecanismo de atuação parlamentar, preservando a integridade do aludido princípio da proporcionalidade.

Crítica similar foi feita pelo deputado Ibsen Pinheiro, presidente da Câmara dos Deputados durante a eleição da Mesa de 1993. Como se verá adiante, essa foi a primeira eleição interna na Câmara dos Deputados em que se admitiu candidatura avulsa para o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados de parlamentar cujo bloco não teria direito à vaga pelo critério puramente proporcional⁸².

4. O surgimento da norma consuetudinária

A prática de admissão de candidaturas avulsas para o cargo de presidente da Câmara dos Deputados independentemente do partido ou bloco do candidato, embora atualmente consolidada, é fruto de um processo histórico e político⁸³.

Conforme já mencionado, a regra da proporcionalidade da representação nas comissões (incluído o entendimento da Mesa como comissão) provém da Constituição de 1934. Naquele momento, a norma constitucional previa

82 Conforme fala do deputado durante sessão em que ocorreu o referido processo eleitoral: "O máximo que pode o presidente lamentar é que a Constituição [e aí o faz em seu nome pessoal] tenha dado a blocos parlamentares o mesmo tratamento de partidos políticos. Mas essa foi uma decisão do constituinte, que nos cumpre respeitar" (Brasil, 1993, p. 121).

83 Conforme Ferrara (1978, p. 143 e seguintes) lecionou sobre a importância do processo de compreensão do processo histórico para inteligência de determinada norma: "uma norma de direito não brota dum jacto, como Minerva armada da cabeça de Júpiter legislador. Mesmo quando versa sobre relações novas, a regulamentação inspira-se frequentemente na imitação de outras relações que já têm disciplina no sistema. [...] Compreende-se que precioso auxílio para a plena inteligência dum texto resulta de se descobrir a sua origem histórica, e seguir o seu desenvolvimento e as suas transformações, até ao arranjo definitivo do assunto no presente. Fórmulas e princípios que considerados só pelo lado racional parecem verdadeiros enigmas, encontram a chave de solução numa razão histórica, no rememorar de condições e concepções dum tempo longínquo que lhes deram uma fisionomia especial".

representação proporcional na composição das comissões das “correntes de opinião” presentes no Parlamento. Posteriormente, as constituições de 1946 e seguintes definiram a composição proporcional dos órgãos fracionários como direito dos partidos políticos. Atualmente, tem-se o art. 58, § 1º, da Constituição Federal de 1988, que inovou ao prever a proporcionalidade de partidos ou blocos parlamentares.

Na primeira eleição para a Presidência da Câmara dos Deputados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em 1989, concorreram dois candidatos do PMDB, maior bancada à época – ou seja, não houve candidatura avulsa de outro partido. Na eleição seguinte, em 1991, também não houve candidatura desse tipo, tendo a Presidência sido disputada por candidato único, também do PMDB.

Apenas em 1993 ocorreu o primeiro caso em que se aceitou candidatura avulsa de bloco partidário que não teria direito ao cargo pelo critério puramente matemático da proporcionalidade partidária. Naquele ano, disputaram o cargo o deputado Inocêncio Oliveira (PFL), pelo bloco parlamentar formado por partidos como PFL, PTB e PRN, e o deputado Odacir Klein (PMDB), pelo Bloco Parlamentar Democrático, integrado por partidos como PMDB, PT e PSDB. Embora o cargo, pela lógica proporcional, devesse ser ocupado pelo deputado Odacir Klein, do Bloco Parlamentar Democrático, aceitou-se a candidatura do deputado Inocêncio Oliveira, que por fim foi eleito presidente.

À época, o então presidente da Câmara, deputado Ibsen Pinheiro, justificou o aceite da candidatura avulsa com base na “soberania do Plenário”:

Como sabem os senhores deputados, o Regimento Interno da Casa, na observância do que dispõe o texto constitucional, determina para a primeira quinzena de fevereiro a eleição da nova Mesa Diretora.

[...]

Os dispositivos regimentais aplicáveis facultam aos partidos representados na Casa e aos blocos a formação de uma Mesa pluripartidária, que represente todos os partidos. Quando é esse o caso, há mecanismos regimentais que expressam a proporção de cada partido ou bloco para a composição da Mesa. Entendi que, se tivesse sido seguido esse caminho, se aplicaria o dispositivo regimental relativo à composição da chapa pluripartidária. Foi esse o critério que presidiu a escolha da Mesa cujo mandato está se encerrando nesta data.

Como é notório, estabeleceu-se uma disputa em torno da presidência da Câmara. **Entendi que o Regimento consagra – nem poderia ser de modo diverso – a soberania do Plenário.** Não se trata de uma formulação estéril à soberania do Plenário. Relativamente às Comissões, por

exemplo, a soberania do Plenário é limitada, podendo o presidente da Câmara declarar a vacância da Presidência de uma Comissão se ela não corresponder à proporção entre os partidos. Mas, **quanto à Mesa Diretora, não é esse o princípio que vigora. Vigora o princípio da soberania do Plenário, que deve, tanto quanto possível, observar a proporcionalidade. Porém, ele é soberano para deliberar do modo que entender conveniente.** (Brasil, 1993, p. 118, grifo nosso)

Ainda na mesma sessão, foi levantada questão de ordem pelo deputado Genebaldo Correia, sobre o mesmo assunto:

Senhor presidente, levanto esta questão de ordem para que fique registrada nos anais desta Casa. Já se disse aqui que o art. 8º do Regimento Interno estabelece que ‘a composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara, ...’ Chamo também a atenção de todos, senhor presidente, para o § 1º desse mesmo artigo, que diz o seguinte:

‘§ 1º Salvo composição diversa resultante de acordo entre as bancadas, a distribuição dos cargos da Mesa far-se-á por escolha das lideranças, da maior para a de menor representação, conforme o número de cargos que lhe corresponda.’

Senhor presidente, de acordo com o Regimento da Casa, o Bloco Democrático é o bloco majoritário e, de acordo com o que estabelecem o art. 8º, *caput*, e o § 1º, a esse bloco caberia, segundo a tradição desta Casa, indicar o candidato à Presidência da Casa.

Entendeu Vossa Excelência de modo diverso, **deixando a decisão a critério do Plenário.** Respeitamos a resolução de Vossa Excelência, mas queremos deixar registrado nesta Casa que foi o bloco ao qual pertence a candidatura do deputado Inocêncio Oliveira que quebrou a tradição da Casa, **atropelou o Regimento e estabeleceu uma nova forma de escolha do presidente.** (Brasil, 1993, p. 120, grifo nosso)

Assim, o deputado Genebaldo Correia registrou nos anais da Casa o surgimento da nova norma aplicável à eleição de presidente da Câmara dos Deputados.

Na sequência dos debates, o então presidente Ibsen Pinheiro foi ainda mais explícito:

A Presidência reitera que a conduta adotada decorre da **interpretação do texto regimental de que o Plenário é soberano, inclusive para violar a proporcionalidade.** Houvesse o Plenário optado por uma Mesa pluripartidária, aí se cogitaria da proporção. Havendo a disputa, o Plenário é que pode decidir soberanamente a questão (Palmas). (Brasil, 1993, p. 121, grifo nosso)

Interessante notar a razão que levou o então presidente a adotar tal posição, potencialmente violadora da Constituição: não havia, à época, norma positivada que determinasse o momento em que se deveria auferir a maior bancada para fins de distribuição das vagas na Mesa. Isso levou a um impasse político e a solução adotada foi a já mencionada: deixar que o Plenário decidisse. Nas palavras do então candidato, deputado Odacir Klein:

Senhor presidente, inicio cumprimentando-o pela interpretação de que o Plenário é soberano para decidir. **Imagine Vossa Excelência se ficássemos aqui discutindo a data para estabelecermos qual bloco é majoritário**, se ficássemos aqui dependentes de uma decisão cartorial. Entendemos – e o nobre líder Genebaldo Correia já se manifestou sobre isso com muita convicção – que o nosso é majoritário. Entendem os integrantes do outro bloco que o deles é majoritário, **em função de data, ou de início ou final de sessão legislativa**. Seria desastroso para a imagem da Instituição a disputa em torno desse tema. Vamos presenciar aqui a decisão mais legítima: o Plenário, por meio dos 503 representantes do povo brasileiro, escolherá o presidente da Câmara dos Deputados (Palmas). (Brasil, 1993, p. 121, grifo nosso)

Em 2005 foi aprovada pela Câmara dos Deputados resolução que alterou o RICD de modo a suprir a lacuna normativa acerca do momento de se auferir o que se chamou neste trabalho de “retrato” da composição das bancadas de blocos e partidos para fins de distribuição de cargos (Brasil, 2024a)⁸⁴. Não obstante, a prática inaugurada em 1993 (de forma casuística, a fim de resolver um impasse político específico) consolidou-se como costume com força de norma na Casa. Apesar disso, a constitucionalidade dessa prática é, em tese, discutível, uma vez que implica flexibilização do princípio da proporcionalidade estabelecido pela Constituição. Essa decisão evidencia as dinâmicas de negociação e poder no Parlamento, mas também levanta questionamentos sobre sua possível incompatibilidade com os parâmetros constitucionais.

4.1 Objeções no âmbito da Câmara dos Deputados

Em diversas vezes a Câmara dos Deputados, por meio de sua Presidência, ratificou a legitimidade da admissibilidade de candidaturas avulsas como as

84 Art. 12. As representações de dois ou mais partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir bloco parlamentar, sob liderança comum. [...] § 10. Para efeito do que dispõem o § 4º do art. 8º e o art. 26 deste Regimento, **a formação do bloco parlamentar deverá ser comunicada à Mesa até o dia 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura, com relação às Comissões e ao primeiro biênio de mandato da Mesa, e até o dia 1º de fevereiro do terceiro ano da legislatura**, com relação ao segundo biênio de mandato da Mesa. **(Parágrafo acrescido pela Resolução n. 34/2005, em vigor a partir de 1º/2/2007)**. (Brasil, 2024a, grifo nosso)

discutidas no presente trabalho em sede de decisões de questão de ordem⁸⁵. Cita-se, a seguir, caso que se considera significativo pela forma como o tema foi expressamente questionado e respondido.

Trata-se da Questão de Ordem n. 10494/2000 (Brasil, 2000). O autor, deputado Aloizio Mercadante, levantou questionamentos sobre a interpretação regimental referente à proporcionalidade partidária na composição da Mesa da Câmara dos Deputados. Destacou que, enquanto o RICD assegura a representação proporcional dos partidos “sempre que possível”, a prática de candidaturas avulsas para a Presidência da Mesa teria recentemente gerado conflitos com esse princípio.

Mercadante lembrou as disputas entre Odacir Klein e Inocêncio Oliveira e entre Luís Eduardo Magalhães e José Genoíno, para ilustrar a variação das interpretações adotadas sobre o impacto das candidaturas avulsas na proporcionalidade da Mesa. Conforme o autor, no primeiro caso respeitou-se a proporcionalidade e no segundo não⁸⁶, e seu partido teria sido prejudicado por isso (Brasil, 1995).

O parlamentar argumentou que as candidaturas avulsas para a Presidência, embora permitidas, não poderiam interferir no direito inalienável das bancadas de serem representadas na Mesa Diretora em conformidade com sua proporcionalidade. Defendeu que a disputa pela Presidência não poderia prejudicar os partidos em sua prerrogativa de ocupar cargos proporcionais, sob pena de se comprometerem os princípios de representatividade, pluralismo e diversidade. Além disso, Mercadante solicitou esclarecimentos da Presidência da Casa sobre os critérios para determinar a maior bancada e a proporcionalidade e questionou se essas definições seriam fixadas no início da legislatura (1º de janeiro) ou no início das votações (1º de fevereiro).

85 Apesar do inegável viés político, decisões de questão de ordem também têm natureza de decisão jurídica no que se refere à preservação da autonomia do direito e à incompatibilidade com a discricionariedade, visto que estão juridicamente vinculadas às normas regimentais, legais e constitucionais (Sampaio, 2024). Nesse sentido, o presente trabalho se vale de decisões de questões de ordem para identificar a forma como a Câmara dos Deputados legitimamente interpreta os dispositivos regimentais e constitucionais acerca das candidaturas avulsas para presidente da Casa e a proporcionalidade na composição da Mesa.

86 No ano da referida disputa, o Partido dos Trabalhadores apresentou duas candidaturas para a Mesa: uma a que faria jus conforme a proporcionalidade partidária (3º secretário) e outra, avulsa, para o cargo de presidente. Como, segundo o critério matemático, o partido só tinha direito a uma vaga, indeferiu-se a candidatura ao cargo de secretário. Como o candidato avulso à presidência não conseguiu se eleger, o partido ficou sem representação na Mesa naquele biênio. A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal em sede de mandado de segurança, que não foi conhecido por se tratar de matéria *interna corporis* (Brasil, 1995).

Em sua argumentação, o autor manifestou-se expressamente sobre o tema que se aborda no presente trabalho:

[...] a única disputa possível é quando há mais de um candidato da mesma bancada; aí, sim, é uma disputa em que o Plenário pode opinar. Caso contrário, na nossa visão, a Mesa sequer pode acatar indicações de candidatos que venham a ferir a proporcionalidade estabelecida para todas as instâncias desta Instituição. (Brasil, 2000)

Na decisão da referida questão de ordem, o deputado Michel Temer, então presidente da Câmara dos Deputados, após discorrer sobre a necessidade da observância da proporcionalidade partidária na distribuição dos cargos da Mesa, reiterou a regra geral acerca de candidaturas avulsas, mas imediatamente confirmou a exceção dessa regra para o cargo de presidente:

[...] qualquer candidato poderá concorrer aos cargos da Mesa **que couberem à sua representação**, mediante comunicação por escrito ao presidente da Câmara, sendo-lhe assegurado o tratamento conferido aos demais candidatos.

[...]

Excepcionalmente, para o cargo de presidente, serão também acolhidas outras candidaturas avulsas oferecidas por **quaisquer outros deputados interessados**, fruto de sua iniciativa pessoal, ou seja, sem indicação de liderança de partido. (Brasil, 2000, grifo nosso)

O deputado João Herrmann apresentou recurso ao Plenário, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e Redação (CCJR), em face da referida decisão de questão de ordem, especificamente com relação à admissibilidade de candidaturas avulsas para o cargo de presidente da Casa, independentemente do partido do candidato (Brasil, 2001a, p. 639). O recurso recebeu parecer, na CCJR, que concluía pelo não provimento (Brasil, 2001b). Entretanto, tal parecer não chegou a ser deliberado pela comissão, e o recurso acabou sendo arquivado ao fim daquela legislatura, tendo-se mantido o entendimento espousado na decisão da questão de ordem.

No mesmo sentido também foi a decisão da Questão de Ordem n. 374/2009, em que se reafirmou que

[...] desde 1991, no caso específico da Presidência, têm-se admitido candidaturas avulsas de qualquer deputado a presidente. Portanto, a decisão da Mesa é não alterar, neste momento, isso que se transformou, pela prática, na regra [...] neste momento, frente à jurisprudência criada por sucessivas decisões, a minha decisão é esta. (Brasil, 2009)

4.2 Manifestações no âmbito do Supremo Tribunal Federal

O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes, em seu voto na ADI 6524 (Brasil, 2020)⁸⁷, discorreu sobre a constitucionalidade da admissibilidade de candidaturas avulsas à Presidência das Casas Legislativas, ressaltando que tal prática se consolidou como elemento do direito parlamentar brasileiro.

Segundo sua argumentação, embora uma leitura literal do art. 58, § 1º, da Constituição Federal, assim como do art. 8º do RICD, enfatize a observância da proporcionalidade na composição da Mesa, a prática consuetudinária de candidaturas avulsas refletiria a soberania do Plenário e a necessidade de adaptação das normas às dinâmicas políticas concretas. Essa prática, segundo o ministro, incentiva a apresentação de candidatos que melhor representem o pensamento médio da Casa, evitando que acordos partidários resultem na imposição de nomes desconectados dos interesses parlamentares.

O ministro valeu-se do conceito de “derrotabilidade”, utilizado em seu voto como vetor para que se possa compreender o que considera a correta interpretação constitucional dos referidos dispositivos no âmbito parlamentar. Nos termos do voto, derrotabilidade refere-se à ideia de que normas jurídicas não são absolutas, mas *defaults* que regulam a maioria dos casos normais, sem necessariamente oferecer soluções definitivas para todas as situações excepcionais. Essa flexibilidade permite que o Parlamento se adapte a realidades políticas complexas sem necessidade de alterar formalmente suas normas, o que, no caso concreto das candidaturas avulsas, assegura a funcionalidade do processo legislativo e a autonomia institucional.

Para o ministro, exigir-se uma revisão formal de normas como resposta a cada disfuncionalidade concreta seria impraticável, dada a dificuldade de aprovação de emendas constitucionais e o risco de impasses político-institucionais.

Adicionalmente, o ministro invocou o princípio da conformidade funcional, que estabelece limites para a adaptação das normas e protege o equilíbrio entre os Poderes. Tal princípio impede que se conceda a qualquer partido político ou grupo vantagem que não poderia ser obtida pelo desenvolvimento normal do jogo político. No contexto das candidaturas avulsas, a conformidade funcional assegura que a interpretação constitucional não elimine *ex ante* o espaço de conformação institucional necessário para a deliberação

87 O tema discutido na ADI 6.524 era a possibilidade de reeleição dos presidentes das Casas Legislativas na mesma legislatura, não obstante o disposto no § 4º do art. 57 da Constituição. O ministro Gilmar Mendes, relator, valeu-se do caso das candidaturas avulsas como argumento para defender que a interpretação das normas constitucionais e regimentais não pode se dar de forma meramente literal, especialmente em se tratando de direito parlamentar (Brasil, 2020).

parlamentar, respeitando as dinâmicas políticas internas sem comprometer os princípios fundamentais do ordenamento jurídico.

Ao articular os conceitos de derrotabilidade e conformidade funcional, Gilmar Mendes argumentou que a prática consuetudinária de aceitar candidaturas avulsas não viola o princípio da proporcionalidade, mas fortalece a capacidade deliberativa do Parlamento. O ministro enfatizou que a regra geral positivada da proporcionalidade eleva os custos políticos das candidaturas avulsas, mas não inviabiliza sua admissibilidade, permitindo que o Parlamento equilibre os interesses políticos concretos e a estabilidade institucional. Assim, a prática consuetudinária, longe de ser afronta ao texto constitucional, é apresentada como solução funcional que harmoniza os princípios da autonomia legislativa e da proporcionalidade.

Em que pese na referida ADI o STF não tenha se manifestado diretamente acerca da constitucionalidade ou não dessa norma costumeira do direito parlamentar brasileiro, a argumentação apresentada pelo ministro relator, com a qual os autores do presente trabalho concordam, fundamenta a compatibilidade dessa prática com a Constituição Federal.

5. Conclusão

A análise desenvolvida neste artigo permitiu compreender-se a tensão existente entre a norma constitucional positivada que estabelece a proporcionalidade partidária na composição da Mesa da Câmara dos Deputados e a prática consuetudinária que admite candidaturas avulsas para o cargo de presidente da Casa, ainda que de partido ou bloco parlamentar distinto daquele ao qual caberia o cargo pela aplicação literal da proporcionalidade partidária. Por meio de uma abordagem metodológica baseada na análise documental e normativa que envolve dispositivos constitucionais, regimentais e jurisprudenciais, além de decisões parlamentares e debates históricos, foi possível identificarem-se a consolidação dessa prática e respectivas repercussões jurídicas.

A pesquisa evidenciou que o chamado “retrato” da composição partidária e dos blocos parlamentares desempenha papel fundamental na distribuição dos cargos da Mesa Diretora, sendo um critério estruturante do modelo representativo adotado pelo Parlamento brasileiro. Como se viu, a lacuna normativa referente ao momento em que se fixa tal “retrato” está na origem da norma consuetudinária referente à admissão de candidaturas avulsas para o cargo de presidente da Câmara dos Deputados.

Os autores do presente estudo consideram que a prática consolidada da admissão de candidaturas avulsas não representa, por si só, violação da Constituição

Federal ou do RICD. A interpretação que fundamenta sua admissibilidade, especialmente com base na soberania do Plenário e na maleabilidade do direito parlamentar, encontra respaldo na tradição legislativa e também em voto de ministro do Supremo Tribunal Federal – ainda que não haja, entretanto, jurisprudência específica sobre o tema.

Não obstante, entende-se que eventual positividade normativa, acompanhada de aprofundamento do debate jurídico e político sobre o tema, poderia contribuir para a consolidação de um modelo que equilibre, de forma mais transparente, a soberania do Plenário com a necessidade de se preservar a representatividade partidária prevista constitucionalmente. Dada a dinamicidade do cenário político, considera-se essencial que o Parlamento avalie periodicamente seus mecanismos internos para assegurar a legitimidade e a funcionalidade de suas decisões.

Referências

- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, 7 fev. 2001a. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07FEV2001.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer ao Recurso n. 118/2001*. Brasília, 13 fev. 2001b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=422757&filename=Tramitacao-REC%20118/2001. Acesso em: 28 jan. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, [2024a]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202011-2024.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem 10494/2000*. Brasília, 28 nov. 2000. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaQordem/>. Parâmetro de pesquisa: campo “número” = “10.494”. Acesso em: 28 jan. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem 374/2009*. Brasília, 02 fev. 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaQordem/>. Parâmetros de pesquisa: campo “número” = “374”, campo “ano” = “2009”. Acesso em: 28 jan. 2025.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, 3 fev. 1993. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03FEV1993.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, [2024b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 22183-6 DF*. Inteiro teor do acórdão. Relator ministro Maurício Corrêa. Brasília, 5 abr. 1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85696>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Voto do relator na ADI 6524*. Relator ministro Gilmar Mendes. Brasília, 4 dez. 2020. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5153026>. Acesso em: 28 jan. 2025.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. *Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 7. ed. Brasília: Edições Câmara, 2024. E-book. (Coleção Prática Legislativa, n. 3).

FERRARA, Francesco. *Interpretação e aplicação das leis*. 3. ed., Coimbra: Arménio Amado, 1978.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário ao § 1º do artigo 58 da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Série IDP).

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Eleições da Mesa das Casas Legislativas – parte 1: regras e costumes do processo na Câmara e no Senado. 2025. *Portal Jota*. Coluna Defensor Legis. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/eleicoes-da-mesa-das-casas-legislativas-parte-1>. Acesso em: 24 jan. 2025.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

PINTO, Júlio Roberto de Souza. *Poder Legislativo brasileiro: institutos e processos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SAMPAIO, Bruno Ávila da Mata. SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. Paradigma da decisão e discricionariedade na interpretação dos regimentos internos do Poder Legislativo: o interstício entre os turnos de deliberação de propostas de emenda à Constituição. *XII Fórum de Lisboa*. Lisboa, 2024. Resumo apresentado no evento. Anais ainda não publicados.