

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

Estudiante de maestría en derecho constitucional en el Instituto Brasileño de Enseñanza, Desarrollo e Investigación (IDP). Especialista en derecho constitucional por el IDP. Especialista en derecho legislativo por el IDP. Licenciado en Derecho por la Universidad de Brasilia. Miembro del Grupo de Investigación Perspectivas Contemporáneas de la Jurisdicción Constitucional. Secretario General de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: bruno.sampaio@camara.leg.br.

Lucas Ribeiro Almeida Júnior

Máster en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Pensilvania. Especialista en Derecho Procesal y Derecho Público. Licenciado en Derecho por el Centro Universitario del Distrito Federal. Abogado. Secretario General de la Junta Directiva de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: lucas.almeidajunior@camara.leg.br.

Maxuel Christian da Silva Machado

Maestría por la Escuela de Negocios Haas de la Universidad de California en Berkeley. Abogado. Consultor legislativo de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: maxuel.silva@camara.leg.br.

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 Objecciones 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. Introducción

La elección de la Junta Directiva de la Cámara de Diputados es uno de los eventos más significativos en el funcionamiento del Parlamento brasileño, ya que define la estructura de gestión responsable tanto de la labor legislativa como de los servicios administrativos de la Cámara¹. Según el artículo 14 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (RICD), la Junta Directiva está compuesta por un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro secretarios suplentes (Brasil, 2024a).

La composición de la Junta Directiva cumple con el principio de proporcionalidad partidaria, establecido en el art. 58, § 1, de la Constitución de 1988, que determina que «en la constitución de las Juntas Directivas y de cada Comisión, se asegura, en la medida de lo posible, la representación proporcional de los partidos o bloques parlamentarios que participan en la respectiva Cámara» (Brasil, 2024b). Este principio se ve reforzado por el art. 7, inciso I, y por el art. 8, *caput*, ambos de la RICD, que regulan el proceso electoral interno y exigen que los partidos o bloques parlamentarios elijan candidatos para los cargos que se les asignan con base en el principio de proporcionalidad (Brasil, 2024a). Estas disposiciones dan fe del carácter estructurante de la proporcionalidad en el proceso electoral interno para los cargos de la Junta Directiva de la Cámara de Diputados.

A pesar de este sólido marco regulatorio, la práctica política consolidada permite candidaturas individuales para el cargo de Presidente de la Cámara de Diputados, independientemente de la afiliación partidaria o los bloques parlamentarios. Esta práctica, que se ha establecido como una norma consuetudinaria², contrasta con la regla general de respeto a la proporcionalidad partidaria. Esta situación plantea preguntas sobre si la práctica cumple con las normas constitucionales y procesales y abre camino para un análisis crítico de la relación entre el derecho positivo y las prácticas parlamentarias. En teoría, si un candidato de un partido distinto al que sería nominado para el cargo de Presidente de la Cámara de Diputados gana la elección, la Junta puede tener una composición que no respete el mencionado principio de proporcionalidad.

Este artículo analiza la conformidad de las candidaturas independientes a la Presidencia de la Cámara con las disposiciones constitucionales y reglamentarias, investigando la evolución histórica de la norma consuetudinaria que sustenta esta práctica. Se examinarán el principio de proporcionalidad, los criterios de composición de la Junta Directiva y las implicaciones de la admisión de candidaturas independientes para la gobernabilidad y la legitimidad de las decisiones legislativas.

La investigación adopta un enfoque normativo e histórico, basado en el análisis de las disposiciones legales pertinentes, la revisión bibliográfica y el análisis documental, para posibilitar un estudio de caso sobre el surgimiento de la norma consuetudinaria. El trabajo se justifica por la relevancia

¹ Nascimento (2025) presenta una lista ejemplar de atribuciones constitucionalmente definidas para la Dirección de las Cámaras Legislativas, como la disposición para la comparecencia espontánea de autoridades para presentar asuntos relevantes a sus actividades y el envío de solicitudes escritas de información a las autoridades del art. 50, § 2, de la Constitución.

² Según Nascimento (2025): «Por costumbre, excepcionalmente para el cargo de presidente de la Junta Directiva, la Cámara acepta candidaturas individuales de escaños distintos al que tendría derecho al cargo. Aun sin ninguna disposición reglamentaria al respecto, la práctica se ha adoptado históricamente». Pinto (2009, p.89) también menciona esta costumbre sin ninguna disposición reglamentaria.

jurídica y política del tema, considerando los desafíos que la coexistencia entre normas positivas y prácticas presenta para la organización democrática de la Cámara de Diputados.

2. Principio de proporcionalidad

La disposición sobre proporcionalidad en la representación de las comisiones parlamentarias tiene su origen en la Constitución de 1934, que, en su artículo 26, determinó la garantía de la representación proporcional de las corrientes de opinión³ en las comisiones. Fue a partir de la Constitución de 1946 que la proporcionalidad se definió como un derecho de los partidos políticos⁴.

La Constitución Federal establece, en su artículo 58, § 1, que «en la constitución de las Juntas y de cada Comisión, se garantizará, en la medida de lo posible, la representación proporcional de los partidos o bloques parlamentarios que participan en la respectiva Cámara» (Brasil, 2024b). Esta disposición constitucional es la base para la aplicación del principio de proporcionalidad en las Cámaras Legislativas brasileñas. Busca garantizar que la composición de los órganos internos refleje la representatividad de los diversos grupos políticos presentes en el Parlamento⁵.

El principio de proporcionalidad partidaria, tal como se aplica en la composición de las Juntas Directivas de las Cámaras Legislativas, no opera de manera aislada, sino que está profundamente influenciado e informado por otros principios constitucionales fundamentales, en particular el principio democrático y el principio del debido proceso legislativo.

El principio democrático, expresado en el Artículo 1 de la Constitución Federal, establece que todo el poder emana del pueblo, quien lo ejerce a través de sus representantes electos. La proporcionalidad partidaria, al garantizar que la composición de la Junta Directiva refleje la diversidad política de la Cámara, promueve la participación pluralista y la representación de los diferentes segmentos de la sociedad⁶. Esto garantiza que el poder de decisión no se concentre en un solo grupo, sino que se distribuya de forma que refleje la voluntad popular expresada en las urnas.

La proporcionalidad, en este sentido, es un mecanismo para fortalecer la legitimidad del proceso legislativo y evitar el predominio de mayorías circunstanciales que podrían no representar la diversidad de intereses de la sociedad. Al garantizar que las minorías políticas tengan voz y participación garantizada, el principio de proporcionalidad actúa como un instrumento para proteger la democracia.

A su vez, el principio del debido proceso legislativo, aunque no esté nombrado explícitamente en la Constitución, está intrínsecamente ligado al principio del debido proceso legal, contenido en el art. 5, inciso LIV, de la Constitución Federal, el cual, en su dimensión sustancial, exige que el proceso

³ En esa época, no existía una regulación sobre la existencia y actividades de los partidos políticos, y la composición de la Cámara de Diputados incluía tanto a representantes elegidos por el pueblo, mediante el sistema proporcional, como a representantes de organizaciones profesionales, por lo que la proporcionalidad preocupa, en ese momento, a las corrientes de opinión (Ferraz, 2018, p.1,170).

⁴ Según Ferraz (2018, p.1170), disposiciones similares se encuentran, por ejemplo, en la Constitución de la República Portuguesa (arts. 178, 2, y 180, 2, a), en la Ley Fundamental de la República de Alemania (art. 53-A), en la Constitución Española (art. 78.1), en la Constitución de Italia (art. 72), en la Constitución de la República de Angola (art. 100, 2) y en la Constitución de la República de Cabo Verde (art. 159, 2).

⁵ Para Moraes (2023, p.925), la proporcionalidad pretende hacer del Parlamento un espejo lo más fiel posible del color del partido nacional, y es natural que sus órganos internos sigan la misma directriz.

⁶ Moraes (2023, p.926) argumenta que el principio de proporcionalidad garantiza que el Parlamento (y en el Parlamento) tenga una representación proporcional al número de votos obtenidos por cada partido político. Así, citando a Mirabeau, argumenta que «el Parlamento debería ser un mapa reducido del pueblo».

legislativo, en todas sus fases, incluida la composición de sus órganos, siga procedimientos justos y razonables⁷.

El principio de proporcionalidad, al determinar la representación de las distintas fuerzas políticas en la Junta, garantiza la participación de todos los actores relevantes en el proceso de toma de decisiones. Al garantizar la transparencia en la toma de decisiones, este principio impide que un grupo controle arbitrariamente el proceso legislativo, sino que promueve un debate más equitativo y una toma de decisiones más justa. Por lo tanto, el debido proceso legislativo se materializa en una de sus facetas mediante la observancia del principio de proporcionalidad en la composición de la Junta, lo que garantiza que las decisiones se tomen con la participación de las principales fuerzas políticas representadas en el Parlamento.

De esta manera, la interacción entre la proporcionalidad, el principio democrático y el debido proceso crea un sistema que refuerza la legitimidad de las decisiones legislativas. La proporcionalidad promueve la inclusión y el pluralismo; el principio democrático garantiza la legitimidad de la representación; y el debido proceso asegura que la toma de decisiones sea justa y transparente. Juntos, estos principios forman una base sólida para construir un entorno legislativo que respete los valores constitucionales.

En el ámbito interno de la Cámara de Diputados, la RICD detalla la aplicación práctica del principio de proporcionalidad, al establecer en su art. 8 que «en la composición de la Junta Directiva, se garantizará, en la medida de lo posible, la representación proporcional de los partidos o bloques parlamentarios que participan en la Cámara, y estos elegirán a sus respectivos candidatos para los cargos que, de acuerdo con el mismo principio, les corresponde cubrir [...]» (Brasil, 2024a). En este sentido, el partido político con el mayor número de diputados, o el partido con mayor representación dentro del bloque parlamentario más numeroso, tendría la primera opción para ocupar un puesto en la Junta Directiva, que naturalmente recaería en el de Presidente de la Junta, por ser uno de los cargos de mayor relevancia constitucional en la República Brasileña.

La proporcionalidad, como norma constitucional, es vinculante, es decir, no permite su desestimación arbitraria. Sin embargo, como se analiza en este artículo, la admisión de candidaturas individuales a la Presidencia de las Cámaras Legislativas puede interpretarse como una flexibilización de este principio. Esta posibilidad, como se demostrará, se basa en una costumbre consolidada en la práctica legislativa⁸. El análisis que sigue busca investigar si dicha costumbre respalda o contradice el mandato constitucional, promoviendo una reflexión sobre la compatibilidad entre estos elementos normativos.

⁷ Novelino (2023, p.488) enfatiza que «el debido proceso legal sustantivo se dirige, en primera instancia, al legislador, constituyendo un límite a su actuación, la cual debe guiarse por los criterios de justicia, razonabilidad y racionalidad». Si estos criterios deben guiar la actividad principal del legislador, es justo y apropiado que también guíen los procesos internos del Poder Legislativo, en particular la composición del órgano que dirige la labor legislativa.

⁸ Carneiro, Santos y Netto (2024, p.107), en una interpretación más gramatical del Reglamento Interno, afirman que la tolerancia de la Junta Directiva de la Cámara al aceptar, para el cargo de presidente, candidaturas individuales de bancadas distintas a la que, por proporcionalidad partidaria (o acuerdo), corresponde a dicho cargo, carece de fundamento normativo. Dicha práctica, por lo tanto, se basaría en hechos históricos.

3. El “retrato” de la composición de los bloques y bancadas del partido

La definición del «retrato» de la composición de los escaños de los partidos en la Cámara de Diputados es un elemento estructurante de la organización legislativa y la distribución proporcional de los cargos internos. Según el artículo 8, § 4, de la RICD, el tamaño de los escaños de los partidos se establece, a efectos de la distribución de los cargos en la Junta, con base en los resultados proclamados por el Tribunal Electoral, que reflejan el número de diputados elegidos por cada partido. Esta definición se mantiene vigente durante toda la legislatura, sin importar cambios posteriores en la afiliación partidaria.

Sin embargo, para la distribución de cargos en la Junta Directiva, la RICD permite la formación de bloques parlamentarios⁹. Para aplicar la proporcionalidad, estos bloques deben formalizarse en dos plazos específicos, según lo establecido en el artículo 12, § 10, de la RICD: antes del 1 de febrero del primer año de la legislatura, para la elección de los cargos en la Junta para los dos primeros años de la legislatura; y antes del 1 de febrero del tercer año, para la elección de los cargos en la Junta para los dos segundos años de la legislatura.

Así, la composición proporcional, a efectos de la distribución de los cargos en la Junta Directiva, se mantiene estable a lo largo de cada bienio. Sin embargo, existe la posibilidad de que la composición se modifique mediante la formación de bloques al inicio del tercer año de la legislatura. Esta característica permite cierta flexibilidad para ajustes internos, sin distorsionar el tamaño de los escaños determinado por el resultado electoral.

Sobre este tema, parte de la doctrina (como Ferraz, 2018, p.1,173) señala reservas respecto a las distorsiones que la formación de bloques parlamentarios puede causar en la aplicación del principio de proporcionalidad para la composición de las Mesas Directivas de las Cámaras Legislativas. En este sentido, la formación de bloques de forma oportunista y casuística, con la inclusión de partidos con orientaciones políticas evidentemente divergentes, podría perjudicar la claridad de las decisiones políticas, dificultando que la sociedad comprenda las posiciones adoptadas por los actores involucrados. Así, existe el riesgo de que los bloques funcionen como meros instrumentos para obtener posiciones privilegiadas en el Parlamento, en detrimento de una alineación ideológica o programática más evidente. Por esta razón, se advierte que la regulación procesal sobre la formación de bloques parlamentarios debe ser juiciosa, a fin de evitar el uso inapropiado de este mecanismo de acción parlamentaria, preservando la integridad del mencionado principio de proporcionalidad.

Una crítica similar fue hecha por el diputado Ibsen Pinheiro, presidente de la Cámara de Diputados durante la elección de Junta Directiva de 1993. Como se verá más adelante, esta fue la primera elección interna en la Cámara de Diputados en la que se admitió una candidatura independiente para el cargo de Presidente de la Cámara de Diputados por un parlamentario cuyo bloque no tendría derecho a la vacante bajo el criterio puramente proporcional¹⁰.

⁹ Como señala Ferraz (2018, p.1172), el derecho constitucional de los bloques parlamentarios a la representación proporcional en la Junta Directiva de las Cámaras Legislativas es una innovación introducida por la Constitución de 1988, ya que no estaba presente en constituciones anteriores. Sin embargo, la formación de bloques parlamentarios no está regulada por la Constitución, sino por el reglamento interno de las Cámaras Legislativas.

¹⁰ Como dijo el diputado durante la sesión en la que se desarrolló el mencionado proceso electoral: «Lo máximo que puede lamentar el presidente es que la Constitución [y lo hace en nombre propio] haya otorgado a los bloques parlamentarios el mismo trato que a los partidos políticos. Pero esta fue una decisión del constituyente, que debemos respetar» (Brasil, 1993, p.121).

4. El surgimiento de la norma consuetudinaria

La práctica de admitir candidaturas individuales al cargo de Presidente de la Cámara de Diputados sin importar el partido o bloque del candidato, si bien actualmente está consolidada, es el resultado de un proceso histórico y político¹¹.

Como ya se mencionó, la regla de representación proporcional en las comisiones (incluida la interpretación de la Junta como comisión) proviene de la Constitución de 1934. En aquel entonces, la norma constitucional preveía la representación proporcional en la composición de las comisiones de las corrientes de opinión presentes en el Parlamento. Posteriormente, las constituciones de 1946 y posteriores definieron la composición proporcional de los órganos fraccionarios como un derecho de los partidos políticos. Actualmente, el artículo 58, § 1, de la Constitución Federal de 1988 innovó al prever la proporcionalidad de los partidos o bloques parlamentarios.

En las primeras elecciones a la Presidencia de la Cámara de Diputados tras la promulgación de la Constitución Federal de 1988, en 1989, se presentaron dos candidatos del PMDB, el partido mayoritario en aquel momento; es decir, no hubo candidatura independiente de otro partido. En las elecciones siguientes, en 1991, tampoco hubo candidatura de este tipo, y la Presidencia fue disputada por un solo candidato, también del PMDB.

Fue recién en 1993 que se dio el primer caso en el que se aceptó una candidatura independiente de un bloque partidario, que no habría tenido derecho al cargo según el criterio puramente matemático de proporcionalidad partidaria. Ese año, los candidatos al cargo fueron el diputado Inocêncio Oliveira (PFL), del bloque parlamentario formado por partidos como el PFL, el PTB y el PRN, y el diputado Odacir Klein (PMDB), del Bloque Parlamentario Democrático, formado por partidos como el PMDB, el PT y el PSDB. Aunque el cargo, según la lógica proporcional, debería haber sido ocupado por el diputado Odacir Klein, del Bloque Parlamentario Democrático, la candidatura del diputado Inocêncio Oliveira fue aceptada, y finalmente fue elegido presidente.

En aquella ocasión, el entonces presidente de la Cámara, diputado Ibsen Pinheiro, justificó la aceptación de la candidatura independiente con base en la «soberanía del Pleno»:

Como conocen los honorables diputados, el Reglamento Interno de la Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el texto constitucional, determina la elección de la nueva Junta Directiva para la primera quincena de febrero.

[...]

El reglamento aplicable permite a los partidos representados en la Cámara y a los bloques formar una Junta multipartidaria que represente a todos los partidos. En este caso, existen reglamentos que expresan la proporción de cada partido o bloque en la composición de la Junta. Entiendo que, de haberse seguido este camino, se habría aplicado el reglamento relativo a la composición de la lista multipartidaria. Este fue el criterio que rigió la selección de la Junta cuyo mandato finaliza hoy.

¹¹ Según Ferrara (1978, p.143 y ss.), quien enseñó sobre la importancia de comprender el proceso histórico para comprender una norma dada: «Una norma jurídica no surge de un chorro, como Minerva armada con la cabeza de Júpiter, el legislador. Incluso cuando aborda nuevas relaciones, la regulación a menudo se inspira en la imitación de otras relaciones ya reguladas en el sistema. [...] Se entiende que una valiosa ayuda para la comprensión plena de un texto proviene del descubrimiento de su origen histórico y del seguimiento de su desarrollo y transformaciones, hasta la disposición definitiva del tema en el presente. Fórmulas y principios que, considerados solo desde un punto de vista racional, parecen verdaderos enigmas, encuentran la clave de su solución en la razón histórica, en el recuerdo de condiciones y conceptos de un tiempo lejano que les dieron una apariencia especial».

Como es bien sabido, ha surgido una disputa sobre la presidencia de la Cámara. Entiendo qué el Reglamento consagrar – ni Podría ser de modo diverso – la soberanía de Pleno. Esta no es una formulación estéril respecto a la soberanía del Pleno. En cuanto a las Comisiones, por ejemplo, la soberanía del Pleno es limitada, y el Presidente de la Cámara puede declarar vacante la Presidencia de una Comisión si no se corresponde con la proporción entre los partidos. Sin embargo, en cuanto a la Mesa Directora, No y eso el principio qué está en vigor. Vigor el principio desde soberanía de Pleno, qué Él debe, ambos como posible, observar la proporcionalidad. Sin embargo, él y soberano a adrede de modo qué Para entender conveniente. (Brasil, 1993, p.118, énfasis nuestro)

Genebaldo Correia planteó una cuestión de orden sobre el mismo tema:

Señor Presidente, planteo esta cuestión de orden para que conste en los anales de esta Cámara. Ya se ha dicho aquí que el artículo 8 del Reglamento Interno establece que «la composición de la Mesa Directiva garantizará, en la medida de lo posible, una representación proporcional de los partidos o bloques parlamentarios que participan en la Cámara...». También llamo la atención de todos, señor Presidente, sobre el artículo 1 de ese mismo artículo, que establece lo siguiente:

'§ 1º Salvo que de acuerdo entre las Cámaras resulte una composición diferente, la distribución de los cargos de la Junta se hará por elección de los dirigentes, de mayor a menor representación, según el número de cargos que les correspondan.'

Señor Presidente, de acuerdo con el Reglamento de la Cámara, el Bloque Democrático es el bloque mayoritario y, según lo dispuesto en el artículo 8, *caput*, y § 1, este bloque sería responsable, según la tradición de esta Cámara, de nominar al candidato a la Presidencia de la Cámara.

Vuestra Excelencia lo entendió de otra manera, dejando la decisión al criterio del Pleno. Respetamos la resolución de Vuestra Excelencia, pero queremos dejar constancia en esta Cámara de que fue el bloque al que pertenece la candidatura del diputado Inocêncio Oliveira el que rompió la tradición de la Casa, pisoteó el Reglamento y establecido uno nuevo forma de elección de Presidente. (Brasil, 1993, p.120, énfasis nuestro)

Así, el diputado Genebaldo Correia registró en los anales de la Cámara el surgimiento de la nueva regla aplicable a la elección de presidente de la Cámara de Diputados.

Tras los debates, el entonces presidente Ibsen Pinheiro fue aún más explícito:

La Presidencia reitera que la conducta adoptada se deriva de la interpretación de texto del Reglamento de qué el Pleno es soberano, incluyendo para violar la proporcionalidad. Si el Pleno hubiera optado por una Junta multipartidaria, se consideraría la proporción. En caso de controversia, el Pleno es quien puede decidir la cuestión soberanamente (Palmas). (Brasil, 1993, p.121, cursiva nuestra)

Es interesante destacar la razón que llevó al entonces presidente a adoptar tal postura, potencialmente violatoria de la Constitución: en aquel momento, no existía una norma establecida que determinara cuándo se debía obtener la mayoría de los votos para distribuir los escaños en la Junta. Esto condujo a un impasse político y la solución adoptada fue la ya mencionada: dejar que el Pleno decidiera. En palabras del entonces candidato, el diputado Odacir Klein:

Señor Presidente, comienzo saludando a Vuestra Excelencia por su interpretación de que el Pleno es soberano para decidir. Imagine si discutiéramos aquí la fecha para determinar qué bloque es mayoritario, dependiendo de una decisión registral. Entendemos –y el noble líder Genebaldo Correia ya lo expresó con convicción– que el nuestro es mayoritario. Los miembros del otro bloque consideran que el suyo lo es, según la fecha de inicio o fin de la sesión legislativa. Sería desastroso para la imagen de la Institución una disputa sobre este tema. Presenciaremos aquí la decisión más legítima: el Pleno, mediante los 503 representantes del pueblo brasileño, elegirá al presidente de la Cámara de Diputados (Aplausos). (Brasil, 1993, p.121, énfasis nuestro).

En 2005, la Cámara de Diputados aprobó una resolución que modificó la RICD para llenar el vacío regulatorio respecto al momento de obtener lo que se denominó en este trabajo de «retrato» de la composición de los bancos de bloques y partidos para efectos de distribuir cargos (Brasil, 2024a)¹². Sin embargo, la práctica inaugurada en 1993 (caso por caso, para resolver un impasse político específico) se ha establecido como una costumbre con fuerza de norma en la Cámara. A pesar de esto, la constitucionalidad de esta práctica es, en teoría, discutible, ya que implica una relajación del principio de proporcionalidad establecido por la Constitución. Esta decisión resalta la dinámica de negociación y poder en el Parlamento, pero también plantea preguntas sobre su posible incompatibilidad con los parámetros constitucionales.

4.1 Objeciones en la Cámara de Diputados

En varias ocasiones, la Cámara de Diputados, a través de su Presidencia, ha ratificado la legitimidad de la admisibilidad de candidaturas individuales como las analizadas en este trabajo en decisiones sobre cuestiones de orden¹³. El siguiente caso se considera significativo debido a la forma en que se cuestionó y respondió expresamente.

Se trata de la Pregunta de Procedimiento n.º 10494/2000 (Brasil, 2000). Su autor, el diputado Aloizio Mercadante, planteó dudas sobre la interpretación de las normas de proporcionalidad partidaria en la composición de la Junta Directiva de la Cámara de Diputados. Destacó que, si bien la RICD garantiza la representación proporcional de los partidos «siempre que sea posible», la práctica de las candidaturas individuales a la Presidencia de la Junta Directiva ha generado recientemente conflictos con este principio.

Mercadante recordó las disputas entre Odacir Klein e Inocêncio Oliveira y entre Luís Eduardo Magalhães y José Genoíno, para ilustrar la diversidad de interpretaciones adoptadas respecto al impacto de las candidaturas independientes en la proporcionalidad de la Junta. Según el autor, en el primer caso se respetó la proporcionalidad y en el segundo no¹⁴, lo que perjudicó a su partido (Brasil, 1995).

El parlamentario argumentó que las candidaturas independientes a la Presidencia, si bien permitidas, no podían interferir con el derecho inalienable de los partidos a estar representados en

¹² Art. 12. Las representaciones de dos o más partidos, mediante deliberación de sus respectivas bancadas, podrán formar un bloque parlamentario, bajo una dirección común. [...] § 10. A los efectos de lo dispuesto en el § 4 del art. 8 y el art. 26 de este Reglamento, la formación del bloque parlamentario deberá comunicarse a la Junta antes del 1 de febrero del primer año de la legislatura, en lo que respecta a las Comisiones y al primer bienio de la Junta, y antes del 1 de febrero del tercer año de la legislatura, en lo que respecta al segundo bienio de la Junta. (Párrafo añadido por la Resolución n.º 34/2005, vigente desde el 1 de febrero de 2007). (Brasil, 2024a, énfasis nuestro)

¹³ A pesar de su innegable sesgo político, las decisiones sobre cuestiones de orden también tienen la naturaleza de decisiones legales en cuanto a la preservación de la autonomía de la ley y su incompatibilidad con la discrecionalidad, ya que están legalmente vinculadas a normas procesales, legales y constitucionales (Sampaio, 2024). En este sentido, este trabajo utiliza las decisiones sobre cuestiones de orden para identificar cómo la Cámara de Diputados interpreta legítimamente las disposiciones procesales y constitucionales relativas a las candidaturas individuales a la presidencia de la Cámara y a la proporcionalidad en la composición de la Junta Directiva.

¹⁴ En el año de la disputa mencionada, el Partido de los Trabajadores presentó dos candidatos a la Junta Directiva: uno al que tendría derecho según la proporcionalidad partidaria (tercer secretario) y otro, un candidato independiente, para el cargo de presidente. Dado que, según el criterio matemático, el partido solo tenía derecho a una vacante, la candidatura para el cargo de secretario fue rechazada. Al no ser elegido el candidato independiente a la presidencia, el partido quedó sin representación en la Junta Directiva durante ese período de dos años. El asunto se llevó ante el Supremo Tribunal Federal mediante un recurso de amparo, que no se tramitó por tratarse de un asunto interno corporativo (Brasil, 1995).

la Junta Directiva de acuerdo con su proporcionalidad. Argumentó que la disputa por la Presidencia no podía perjudicar a los partidos en su prerrogativa de ocupar cargos proporcionales, so pena de comprometer los principios de representación, pluralismo y diversidad. Además, Mercadante solicitó aclaraciones a la Presidencia de la Cámara sobre los criterios para determinar el partido mayoritario y la proporcionalidad, y cuestionó si estas definiciones se establecerían al inicio de la legislatura (1 de enero) o al inicio de las votaciones (1 de febrero).

En su argumentación, el autor se expresó expresamente sobre el tema abordado en esta obra:

La única controversia posible es cuando hay más de un candidato de la misma bancada; en ese caso, sí, es una controversia en la que el Pleno puede emitir su opinión. De lo contrario, en nuestra opinión, la Junta ni siquiera puede aceptar nominaciones de candidatos que puedan violar la proporcionalidad establecida para todas las instancias de esta Institución. (Brasil, 2000)

En la decisión sobre la referida cuestión de orden, el diputado Michel Temer, entonces presidente de la Cámara de Diputados, tras discutir la necesidad de observar la proporcionalidad partidaria en la distribución de los cargos de la Mesa Directiva, reiteró la regla general relativa a las candidaturas individuales, pero inmediatamente confirmó la excepción a esta regla para el cargo de Presidente:

[...] cualquier candidato podrá postularse para los cargos de la Junta Directiva que adaptar la su representación, mediante comunicación escrita al Presidente de la Cámara, asegurando el mismo trato que los demás candidatos.

[...]

Excepcionalmente, a la posición de presidente, otras candidaturas individuales ofrecidas por cualesquiera otros diputados Partes interesadas, por iniciativa propia, es decir, sin indicación de liderazgo partidaria. (Brasil, 2000, énfasis nuestro)

El diputado João Herrmann interpuso un recurso de apelación ante el Pleno, tras escuchar a la Comisión de Constitución, Justicia y Redacción (CCJR), contra la mencionada decisión sobre una cuestión de orden, específicamente en relación con la admisibilidad de candidaturas individuales para el cargo de Presidente de la Cámara, independientemente del partido del candidato (Brasil, 2001a, p.639). El recurso recibió un dictamen de la CCJR, que concluyó que no debía ser aceptado (Brasil, 2001b). Sin embargo, este dictamen nunca fue deliberado por la comisión, y el recurso fue archivado al final de esa legislatura, manteniendo el entendimiento expresado en la decisión sobre la cuestión de orden.

En el mismo sentido fue también la decisión sobre el punto de orden n.º 374/2009, en la que se reafirmó que

Desde 1991, en el caso específico de la Presidencia, se han admitido candidaturas individuales de cualquier diputado a la presidencia. Por lo tanto, la decisión de la Junta no es cambiar, por el momento, lo que se ha convertido, en la práctica, en la norma. En este momento, en vista de la jurisprudencia generada por decisiones sucesivas, mi decisión es la siguiente. (Brasil, 2009)

4.2 Manifestaciones en el ámbito de la Corte Suprema Federal

El ministro del Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes, en su voto en la ADI 6524 (Brasil, 2020)¹⁵, discutió la constitucionalidad de la admisibilidad de candidaturas individuales a la

¹⁵ El tema abordado en la ADI 6.524 fue la posibilidad de reelección de los presidentes de las Cámaras Legislativas en la misma legislatura, sin perjuicio de lo dispuesto en el § 4 del art. 57 de la Constitución. El ministro Gilmar Mendes, ponente, utilizó el caso de las candidaturas independientes como argumento para defender que la interpretación de las normas constitucionales y reglamentarias no puede hacerse de forma meramente literal, especialmente en lo que respecta al derecho parlamentario (Brasil, 2020).

Presidencia de las Casas Legislativas, destacando que tal práctica se ha consolidado como un elemento del derecho parlamentario brasileño.

Según su argumento, si bien una interpretación literal del art. 58, § 1, de la Constitución Federal, así como del art. 8 del RICD, enfatiza la observancia de la proporcionalidad en la composición de la Junta, la práctica habitual de las candidaturas individuales reflejaría la soberanía del Pleno y la necesidad de adaptar las reglas a la dinámica política concreta. Esta práctica, según el ministro, fomenta la presentación de candidatos que mejor representan el pensamiento general de la Cámara, evitando que los acuerdos partidarios resulten en la imposición de nombres ajenos a los intereses parlamentarios.

El ministro utilizó el concepto de «derrotabilidad» en su votación como guía para comprender la interpretación constitucional correcta de las disposiciones mencionadas en el ámbito parlamentario. Según la votación, la derrotabilidad se refiere a la idea de que las normas jurídicas no son absolutas, sino que son supletorias que regulan la mayoría de los casos normales, sin ofrecer necesariamente soluciones definitivas para todas las situaciones excepcionales. Esta flexibilidad permite al Parlamento adaptarse a realidades políticas complejas sin necesidad de modificar formalmente sus normas, lo que, en el caso específico de las candidaturas individuales, garantiza la funcionalidad del proceso legislativo y la autonomía institucional.

Para el Ministro, exigir una revisión formal de las normas como respuesta a cada disfunción específica sería poco práctico, dada la dificultad de aprobar reformas constitucionales y el riesgo de impasses político-institucionales.

Además, el ministro invocó el principio de conformidad funcional, que limita la adaptación de las normas y protege el equilibrio entre los poderes. Este principio impide que se conceda a ningún partido o grupo político una ventaja que no podría obtenerse mediante el desarrollo normal del juego político. En el contexto de las candidaturas individuales, la conformidad funcional garantiza que la interpretación constitucional no elimine *ex ante* el espacio de conformación institucional necesario para la deliberación parlamentaria, respetando la dinámica política interna sin comprometer los principios fundamentales del ordenamiento jurídico.

Al articular los conceptos de derrotabilidad y conformidad funcional, Gilmar Mendes argumentó que la práctica habitual de aceptar candidaturas independientes no viola el principio de proporcionalidad, sino que fortalece la capacidad deliberativa del Parlamento. El ministro enfatizó que la regla general de proporcionalidad incrementa el costo político de las candidaturas independientes, pero no las hace inviables, permitiendo al Parlamento equilibrar intereses políticos concretos y la estabilidad institucional. Así, la práctica habitual, lejos de ser una afrenta al texto constitucional, se presenta como una solución funcional que armoniza los principios de autonomía legislativa y proporcionalidad.

Aunque en la referida ADI el STF no se pronunció directamente sobre la constitucionalidad o no de esa norma consuetudinaria del derecho parlamentario brasileño, la argumentación presentada por el ministro ponente, con la que coinciden los autores de este trabajo, fundamenta la compatibilidad de esa práctica con la Constitución Federal.

5. Conclusión

El análisis desarrollado en este artículo permitió comprender la tensión entre la norma constitucional que establece la proporcionalidad partidaria en la composición de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y la práctica consuetudinaria que permite candidaturas individuales al cargo de Presidente de la Cámara, incluso si pertenecen a un partido o bloque parlamentario distinto al que correspondería

al cargo por la aplicación literal de la proporcionalidad partidaria. Mediante un enfoque metodológico basado en el análisis documental y normativo que abarca disposiciones constitucionales, procesales y jurisprudenciales, además de decisiones parlamentarias y debates históricos, fue posible identificar la consolidación de esta práctica y sus respectivas repercusiones jurídicas.

La investigación demostró que el llamado «retrato» de la composición de los partidos y los bloques parlamentarios desempeña un papel fundamental en la distribución de los cargos en la Junta Directiva y constituye un criterio estructurante del modelo representativo adoptado por el Parlamento brasileño. Como se observa, la laguna normativa sobre el momento en que se establece este «retrato» está en el origen de la norma consuetudinaria relativa a la admisión de candidaturas individuales a la Presidencia de la Cámara de Diputados.

Los autores de este estudio consideran que la práctica consolidada de admitir candidaturas individuales no constituye, en sí misma, una violación de la Constitución Federal ni de la RICD. La interpretación que sustenta su admisibilidad, especialmente basada en la soberanía del Pleno y la flexibilidad del derecho parlamentario, se sustenta en la tradición legislativa y también en el voto de un ministro del Supremo Tribunal Federal, a pesar de que no existe jurisprudencia específica al respecto.

Sin embargo, se entiende que cualquier adopción normativa positiva, acompañada de un debate jurídico y político más profundo sobre el tema, podría contribuir a la consolidación de un modelo que equilibre, de forma más transparente, la soberanía del Pleno con la necesidad de preservar la representación partidaria prevista en la Constitución. Dado el dinamismo del escenario político, se considera esencial que el Parlamento evalúe periódicamente sus mecanismos internos para garantizar la legitimidad y la eficacia de sus decisiones.

Referencias

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, 7 feb. 2001a. Disponible en: <https://imagem.camara.gov.br/Imagen/d/pdf/DCD07FEV2001.pdf>. Acceso en: 28 ene. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer ao Recurso n. 118/2001. Brasília, 13 feb. 2001b. Disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=422757&filename=Tramitacao-REC%20118/2001.pdf. Acceso en: 28 ene. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, [2024a]. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>. Acceso en: 24 ene. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem 10494/2000. Brasília, 28 nov. 2000. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/buscaQordem/>. Parámetro de pesquisa: campo “número” = “10.494”. Acceso en: 28 ene. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem 374/2009. Brasília, 02 feb. 2009. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/buscaQordem/>. Parámetros de pesquisa: campo “número” = “374”, campo “ano” = “2009”. Acceso en: 28 ene. 2025.
- BRASIL. Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional. Brasília, 3 feb. 1993. Disponible en: <https://imagem.camara.gov.br/Imagen/d/pdf/DCD03FEV1993.pdf>. Acceso en: 24 ene. 2025.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, [2024b]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acceso en: 24 ene. 2025.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto del relator en la ADI 6524. Relator ministro Gilmar Mendes. Brasília, 4 dic. 2020. Disponible en: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5153026>. Acceso en: 28 ene. 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 Cândida 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. Disponible en: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/eleicoes-da-mesa-das-casas-legislativas-parte-1>. Acceso en: 24 ene. 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. Resumen presentado en el evento. Anales aún no publicados.