

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**IMPOSSIBILIDADE DE  
ELEIÇÃO DE DEPUTADOS  
QUE REPRESENTEM  
A UNIÃO, EM FACE DO  
PRINCÍPIO FEDERATIVO**

***MIRIAM CAMPELO DE MELO AMORIM***

Consultora Legislativa da Área I

Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito Administrativo,

Processo Legislativo e Poder Judiciário

NOTA TÉCNICA

**MAIO/2005**

© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de sua autora, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## IMPOSSIBILIDADE DE ELEIÇÃO DE DEPUTADOS QUE REPRESENTEM A UNIÃO, EM FACE DO PRINCÍPIO FEDERATIVO

Esta nota analisa a possibilidade da eleição de deputados que representem a União, por meio de mudança no sistema eleitoral brasileiro para que Deputados Federais passem a representar a União, visando a possibilitar a instituição de um **projeto nacional de atuação parlamentar**, com a finalidade de auxiliar na boa condução dos recursos do Governo Federal, a maior fonte arrecadadora de tributos.

*“Nota-se que o Governo Federal, como maior fonte arrecadadora de tributos, aplica mal seus recursos, uma vez que não existe um projeto nacional de atuação parlamentar. Os deputados federais são eleitos e têm compromisso com suas bases eleitorais (o eleitor, portanto, distritalizou seu voto), ficando então a nação carente de tal projeto. Diante deste fato, pensamos que uma mudança no sistema eleitoral brasileiro poderia auxiliar na boa condução da aplicação dos recursos do Governo Federal. Para tanto, solicito **um estudo quanto à possibilidade de eleição de deputados que representem a União**, mudando o distrito eleitoral do mesmo da federação para todo o território nacional. Este projeto poderia seguir o modelo adotado na proposta da Reforma Política em tramitação ou por meio de voto majoritário.” (destacamos)*

Estudo com esse escopo teria de partir do conceito de Federação, uma vez que o Brasil é uma República Federativa, tendo **a forma federativa de Estado** no núcleo imodificável da Constituição, integrado pelas denominadas **cláusulas pétreas**, que determinam a impossibilidade de sequer ser deliberada pelo Congresso Nacional qualquer proposta de emenda à Constituição tendente a aboli-las (CF, art. 60, § 4º, I). O federalismo, aliás, tem sido cláusula pétrea de todas as nossas Constituições Republicanas, desde a de 1891, e, segundo PINTO FERREIRA, corresponde a uma *vocação histórica do Brasil*, pelas suas próprias condições geográficas.<sup>1</sup>

O federalismo foi implantado no Brasil pela Revolução vitoriosa em 15 de novembro de 1889, fruto do seu primeiro decreto, da mesma data, juntamente com a República, tendo passado as antigas províncias a chamar-se Estados e a nação a chamar-se Estados Unidos do Brasil.<sup>2</sup>

O que caracteriza o federalismo é a divisão de competências legislativas e tributárias entre os Estados-Membros e a União.

Nosso federalismo, inspirado no modelo da Constituição norte-

---

<sup>1</sup> FERREIRA, Pinto, Curso de Direito Constitucional, 5. Ed., ampl. e atual. – São Paulo : Saraiva, 1991.

<sup>2</sup> Op.cit.

americana de 1789, sofreu grande influência de Rui Barbosa. Inicialmente, predominaram os poderes dos Estados-Membros, não se tendo verificado, inclusive, uma completa unificação do direito processual, o que só ocorreu a partir da Constituição de 1934, com a qual houve um fortalecimento dos poderes da União.

A Carta Política de 1937, outorgada pela ditadura de Getúlio Vargas, trouxe grande fortalecimento do Poder Executivo Federal, o que significou uma quebra da autonomia dos Estados-Membros.

A partir da redemocratização, concretizada pela Constituição de 1946, houve um crescente aumento dos poderes da União, especialmente daqueles que PINTO FERREIRA denomina de poderes financeiros<sup>3</sup>, o que continuou, inclusive, com a Carta de 1967/67. A Lei Fundamental de 1988, como salienta o mesmo autor, “ampliou os poderes legislativos dos Estados-Membros, deu mais relevo aos Municípios, fortalecendo as competências tributárias destas corporações político-constitucionais, ampliando-lhes as parcelas e rendas.

A questão federativa tem uma característica básica, segundo AREND LIJPHART<sup>4</sup>: uma divisão de poder garantida entre governo central e governos regionais, tida como uma divisão espacial ou territorial do poder, em que as unidades componentes são definidas geograficamente. Englobando esse aspecto, WILLIAM H. RIKER define o federalismo como “uma organização política em que as atividades do governo são divididas entre os governos regionais e um governo central, de tal forma que cada tipo de governo tem certas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais”.<sup>5</sup>

LIJPHART enumera o que os teóricos do federalismo freqüentemente identificam como características secundárias do federalismo: “em particular, uma legislatura bicameral dispendo de uma forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar, e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial”. O renomado cientista político afirma que tais características, segundo a denominação de IVO D. DUCHACEK, estão entre as mais importantes “medidas do federalismo”, e entende que a relação delas com o federalismo é que todas podem servir como garantia da preservação da divisão federal básica do poder, constituindo, assim, antes, **garantias do federalismo** do que, a rigor, componentes do federalismo.<sup>6</sup>

Pode-se falar de uma teoria do federalismo, que parte da adoção e

---

<sup>3</sup> Op.cit.

<sup>4</sup> LIJPHART, AREND, Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

<sup>5</sup> *Apud* LIJPHART, AREND, op. cit.

<sup>6</sup> Idem, *ibidem*

manutenção de uma **constituição federal**, expressão da vontade dos sistemas políticos envolvidos. E nessa constituição, o princípio basilar do Estado federal, segundo LUCIO LEVI,<sup>7</sup> “é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que ao Governo federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que têm competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados os demais poderes”. Sobre o equilíbrio e a composição dos poderes e das diversas esferas de governo, afirma, apropriadamente, o mesmo autor:

*“(...) a eleição direta do presidente da federação, que reúne os poderes de chefe do Estado e chefe do Governo, confere ao executivo os requisitos de força e de estabilidade, necessários para desempenhar eficazmente a função equilibradora da vida social e atuar, de forma orgânica e coerente, no programa do Governo (hoje o planejamento), enquanto a atribuição de poderes soberanos aos Estados membros constitui o freio mais eficaz contra o abuso de poderes por parte do Governo central e a mais sólida garantia contra os perigos da ditadura. E este equilíbrio constitucional, que permite conciliar o princípio da unidade da comunidade política com o da autonomia das suas partes, se reflete na composição do poder legislativo, uma parte do qual representa o povo da federação em medida proporcional ao número dos eleitores, enquanto a outra parte é eleita pelos povos de cada um dos Estados-membros com um número igual de representantes, independentemente das diferenças de população.”<sup>8</sup> (destacamos)*

A Constituição Brasileira, respeitando as linhas mestras do princípio federativo, bicameral (art. 44, *caput*), explicita que a Câmara dos Deputados se compõe de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal (art. 45, *caput*), enquanto que o Senado Federal se compõe de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário (art. 46, *caput*).

Cada Deputado Federal representa, pois, todo o povo brasileiro, embora seja recrutado no âmbito do Estado-membro ou do Distrito Federal. E este tipo de representação constitui, como já foi dito, uma **garantia** ínsita ao conceito de federação.

A existência de Deputados da União, como sugerido, atenta contra a natureza mesma do princípio federativo, desvirtuando a federação. Parece-nos, assim, que, por ferir cláusula intocável do nosso sistema constitucional, proposta no sentido de sua instituição não pode ser sequer objeto de deliberação.

---

<sup>7</sup> In.< Dicionário de Política/ Norberto Bobbio et al., 5ª ed. – Brasília : Editora Universidade de Brasília : São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 2000.

<sup>8</sup> In Dicionário de Política, ...