



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

SAMUEL DE FREITAS XEREZ

**A VIABILIDADE JURÍDICA DOS MANDATOS ELEITORAIS COLETIVOS NA
ORDEM POLÍTICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRA PÓS-88**

FORTALEZA
2019

SAMUEL DE FREITAS XEREZ

A VIABILIDADE JURÍDICA DOS MANDATOS ELEITORAIS COLETIVOS NA
ORDEM POLÍTICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRA PÓS-88

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Eleitoral.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral.

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- X28v Xerez, Samuel de Freitas.
A VIABILIDADE JURÍDICA DOS MANDATOS ELEITORAIS COLETIVOS NA ORDEM
POLÍTICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRA PÓS-88 / Samuel de Freitas Xerez. – 2019.
77 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2019.
Orientação: Prof. Gustavo César Machado Cabral .
1. Mandato coletivo. . 2. Representação Política.. 3. Direito Eleitoral.. I. Título.

CDD 340

SAMUEL DE FREITAS XEREZ

A VIABILIDADE JURÍDICA DOS MANDATOS ELEITORAIS COLETIVOS NA
ORDEM POLÍTICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRA PÓS-88

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Eleitoral.

Aprovada em: 21/08/2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Ana Luiza Barroso Caracas de Castro
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, Adriano e Cláudia.

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, por me acompanhar em todos os momentos que me trouxeram até aqui.

À minha família pela guarida, bom humor e apoio sempre constantes, em especial aos meus pais Adriano Maciel Xerez e Maria Cláudia de Freitas Lima, e à minha avó Maria Elenira de Freitas Lima, por sempre transmitirem a graça na alegria de viver, a resiliência diante dos contratempos e a atenção no trato com o próximo.

Ao Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral, pela excelente orientação nesta pesquisa, assim como pelo auxílio e consideração ao longo de toda a graduação.

Às participantes da banca examinadora, Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado e Mestranda Ana Luiza Barroso Caracas de Castro pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos meus amigos, que os caminhos da vida me fizeram conhecer e que têm seguido comigo desde então, pelas trilhas ainda por desvelar, em especial aos ilustres Bruno Mapurunga, Daniel Levy, Davi Lou, Felipe Mendes, Gladstone Neto, Lucas Ribeiro, Renno Sousa e Tiago Colares, pelo companheirismo, ensinamentos e reflexões sobre a vida.

Ao projeto de extensão Curso Pré-vestibular Paulo Freire, por me revelar novos e fascinantes horizontes, pelos aprendizados com que me contemplou ao longo desses anos e pelo propósito que carrega, pelos sonhos que tem ajudado a tornarem-se realidade.

“O primeiro método para estimar a inteligência de um governante é olhar para os homens que tem à sua volta”.

Maquiavel

“É axiomático que muitos têm maior probabilidade de acertar do que um só. O governo associativo e gregário é mais apto do que o solitário. Eis outro imperativo de governabilidade: a co-participação e a co-responsabilidade.”

Ulysses Guimarães em discurso proferido na promulgação da Constituição Federal de 1988

RESUMO

Em meio a uma conjuntura que demonstra diversos desafios ao regime político democrático, os pleitos públicos brasileiros recentes têm sido marcados pela ocorrência de um novo fenômeno na cena eleitoral: os mandatos coletivos, grupos de pessoas que se candidatam em conjunto para um mesmo cargo político. O presente trabalho visa analisar essa nova manifestação na vida política brasileira à luz do questionamento sobre sua compatibilidade com elementos centrais de nosso ordenamento jurídico, como a natureza do mandato eletivo, o processo em torno do registro de candidatura, a contabilidade de votos nos sistemas eleitorais brasileiros e o tratamento da elegibilidade em nosso direito eleitoral. Para tanto, foi utilizada uma abordagem qualitativa, por meio de revisão de literatura bibliográfica e análise documental, com processo analítico estruturado em três capítulos, sendo o primeiro destes responsável por delimitar as principais características fáticas do fenômeno, o segundo pela análise da legislação tomada como parâmetro, e o terceiro pelo estudo da possibilidade de adequação entre essas duas variáveis, tanto sob um ponto de vista teórico, como a partir de uma perspectiva prática, com foco nas experiências coletivas ocorridas nas últimas eleições. Ao final da pesquisa, concluiu-se que uma eventual proposta de regulamentação dos mandatos coletivos, considerando seu comportamento focado apenas em cargos legislativos, seria teoricamente compatível com o ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, enquanto ainda não existente tal previsão, a lacuna que paira sobre o tema inviabiliza sua efetiva consecução, uma vez que a necessidade de adequação dos mandatos coletivos às regras já postas, somada a ineficácia dos meios que vêm sendo adotados por estes para manter sua estrutura plural, findam por esvaziar juridicamente tal arranjo político de sua proposta inicial de coletividade na representação política.

Palavras-chave: Mandato coletivo. Representação Política. Direito Eleitoral.

ABSTRACT

In the midst of a challenging context for democracy, the recent Brazilian elections have been marked by the occurrence of a new phenomenon: the collective mandates, groups of people running together for the same public office. The present research intends to analyze this new manifestation in Brazilian political life, guided by the questions around its compatibilities with central elements of the Brazilian law, such as the nature of political mandate, the process to register a candidacy, vote counting in current electoral systems, and the treatment conceived by our law for eligibility. For this purpose, it was applied a qualitative approach, based on literature review and study of documents, within a process structured in three chapters, in which the first one will be responsible for showing and delimitating the major characteristics of the collective mandates, the second one for analyzing the parameter legislation and the third one for examining the compatibility between these two variables, both from a theoretical point of view and from a practical perspective, focused on the experiences that occurred in recent elections. In the end, this research concluded that a eventual bill on collective mandates, considering its behavior of looking only for legislative posts, is theoretically compatible with the Brazilian law. However, while this project does not yet exist, the gap that hovers over the theme makes impossible its effectively execution, since the necessity to adapt the collective mandates to current rules, added to the ineffectiveness of the means adopted by them to maintain their plural structure, end up legally emptying such a political arrangement from their initial proposal for collectivity in political representation.

Keywords: Collective mandate. Political representation. Electoral law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 MANDATOS COLETIVOS: CONTEXTO E CONCEITUAÇÃO	13
2.1 Democracia no mundo e no Brasil: para o “povo” e pelo “povo”, mas com o “povo”?	13
2.2 A novidade na disputa eleitoral: os mandatos eletivos coletivos.....	18
2.3 Mandatos Coletivos e suas características essenciais.....	24
2.4 Mandatos coletivos e dinâmica político-eleitoral contemporânea: questionamentos e reflexões decorrentes do intento de adequação	29
3 A ORDEM POLÍTICO-ELEITORAL BRASILEIRA: CONCEPÇÕES E CONSIDERAÇÕES	31
3.1 Considerações acerca do mandato eletivo e suas características.....	32
3.2 A elegibilidade e seu perfil: requisitos positivos e negativos	38
3.3 O processo eleitoral e o registro de candidatura	42
3.4 Sistemas eleitorais e número de vagas: a matemática no direito eleitoral.....	44
4 A VIABILIDADE JURÍDICA DO MANDATO COLETIVO	48
4.1. Considerações sobre o termo “viabilidade jurídica”.	48
4.2 A leitura em conjunto das liberdades fundamentais: a possibilidade jurídica dos mandatos coletivos sob uma perspectiva teórica	52
4.3 A Proposta de Emenda à Constituição nº 379 de 2017	59
4.4 Os mandatos coletivos na prática	62
5 CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS	72

1 INTRODUÇÃO

Construído sob postulados de soberania popular e de proteção à pessoa humana, com bases históricas de longa data, o regime democrático demonstra atravessar uma nova onda de questionamentos e ponderações ao redor do mundo.

A frustração de expectativas e as incertezas futuras em um cenário convulsionado por variáveis econômicas e sociais cada vez mais dinâmicas têm causado reflexos diretos no campo político, mensuráveis através da crescente desconfiança em relação aos meios de comunicação oficiais, da polarização política e dos discursos autoritários incipientes.

Nesse contexto, a cena política brasileira é um exemplo vivo da agitação pública inerente ao modelo democrático, com disputas eleitorais acirradas, protestos de amplo caráter popular e demandas por maior participação nos assuntos públicos nacionais.

Em meio a essa conjuntura, as campanhas eleitorais brasileiras têm se deparado nos últimos anos com uma novidade: os mandatos eleitorais coletivos, projetos políticos participativos que têm ganho vulto nas consultas eleitorais mais recentes.

A ideia subjacente a tais iniciativas visa eleger para um mesmo cargo político, não mais apenas um sujeito individualmente considerado, mas um grupo de pessoas. Na palavra do próprio bordão de algumas campanhas “vote em um e eleja vários”.

Todavia, ao se analisar a forma como tais mandatos tiveram de operar para poder compatibilizar seus arranjos coletivos junto à legislação atual e aos meios oficiais de fiscalização e representação, como a Justiça Eleitoral e as próprias Casas Legislativas, denotam-se problemáticas consideráveis, como, por exemplo, no que se refere à relação jurídica entre os integrantes do projeto coletivo e aos trâmites concernentes ao registro de candidatura.

Nesse sentido, o presente trabalho visa analisar a viabilidade de um mandato eleitoral coletivo diante da forma como está estruturada a perspectiva de representação política tradicional e a respectiva legislação eleitoral no Brasil atual.

Acresce-se, como objetivos específicos da pesquisa, primeiramente, analisar a conjuntura em que os mandatos coletivos ganharam maior notabilidade, buscando, nesse contexto, traçar um conceito minimamente operável sobre o que

seria o mandato em grupo e quais seriam seus requisitos e pressupostos, partindo da avaliação dos casos concretos.

Da mesma forma, como maneira de situar a problemática exposta acima em perspectiva mais ampla, o trabalho visa expor e aprofundar pontos específicos do direito brasileiro que ensejam maior controvérsia diante da proposta de uma candidatura compartilhada.

Por fim, objetiva-se verificar se há projetos de regulamentação sobre o tema e discernir se existiriam aspectos e modos de atuação que tornariam a experiência dos mandatos coletivos juridicamente mais adequada.

Parte-se da hipótese de que os mandatos coletivos são compatíveis com a ordem político-constitucional brasileira inaugurada pela promulgação da Carta Constitucional de 1988.

A metodologia utilizada consiste numa abordagem qualitativa e será realizada com procedimentos de revisão de literatura bibliográfica e análise documental. Esse processo analítico foi estruturado em três capítulos, conforme descrição a seguir.

No primeiro capítulo será abordado um resgate histórico da construção das noções de democracia e cidadania no mundo e no Brasil, buscando-se avaliar, diante desse cenário, a estruturação dos mandatos coletivos, enquanto experiência política e seus pressupostos essenciais tomando como base a observação de casos concretos.

No segundo capítulo serão abordados quatro pontos específicos da legislação vigente com os quais a proposta do mandato coletivo pode entrar em conflito, quais sejam, as questões relativas ao mandato eletivo, o tratamento da elegibilidade no direito eleitoral pátrio, a processualística em torno do registro de candidatura no processo eleitoral nacional e a organização dos sistemas eleitorais no país, com destaque para o formato proporcional brasileiro.

No terceiro capítulo, a viabilidade dos mandatos coletivos diante das problemáticas expostas nos capítulos um e dois será o ponto central, visando confirmar ou negar a hipótese supracitada e observando a questão tanto por um ponto de vista estritamente teórico quanto a partir da atenção ao que vem ocorrendo nos casos práticos elencados no primeiro capítulo. Será analisado nesse momento, também, a PEC nº 379/2017, que visa regulamentar o tema.

2 MANDATOS COLETIVOS: CONTEXTO E CONCEITUAÇÃO

A construção política dos mandatos coletivos, ou ao menos sua popularização, conforme indicado na introdução deste trabalho, sinaliza um caráter consideravelmente repentino.

Contudo, falar de candidaturas compartilhadas é, inevitavelmente, falar de questões concernentes ao regime político democrático, seus projetos e concepções, de forma que um breve resgate histórico se revela como imprescindível para definir e traçar melhor os contornos sociais e temporais em que a proposta política dos mandatos coletivos se projeta, antes de se partir para uma avaliação mais detalhada acerca deste fenômeno no campo jurídico.

2.1 Democracia no mundo e no Brasil: para o “povo” e pelo “povo”, mas com o “povo”?

Um primeiro marco a se traçar acerca do contexto em que surgem os mandatos coletivos é destacar que estes aparecem como estratégias políticas inseridas em uma ordem democrática e que têm sua natureza pautada nos mecanismos oficiais de representação, ainda que de forma relativamente inovadora.

Nesse sentido, a democracia, enquanto concepção de regime político plural e participativo, bem como fenômeno histórico e social, tem origens que remontam ao período da Idade Antiga Clássica, com destaque para a ordem política vigente na Cidade-Estado grega de Atenas¹. Nela, a tomada de decisões caracterizava-se pela participação direta dos cidadãos: declarações de guerra, aplicações de recursos públicos, ratificações de tratados seriam exemplos de tópicos decididos pela Assembleia ateniense em um momento de deliberação².

Contudo, apesar do precedente longo, a democracia da forma como a conhecemos hoje encontra suas raízes em um contexto mais recente, nas revoluções burguesas, durante a transição da Idade Moderna para a Contemporaneidade³. Nesse

¹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 28;

² PERRY, Marvin. **Civilização Ocidental: uma história concisa**. Tradução Waltensir Dutra, Silvana Vieira. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p.53;

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 144;

ínterim, movimentos políticos como a Revolução Inglesa de 1689, a Independência dos Estados Unidos da América em 1776 e a Revolução Francesa de 1789 teriam uma contribuição fundamental.

Cabe frisar, porém, que apesar de comungarem do ideal de governo popular, os modelos democráticos que surgiram a partir das experiências gregas e modernas, citadas acima, diferem em diversos aspectos, especialmente no que tange ao modo como essa vontade popular deveria se expressar. Partindo dessa concepção, Bonavides⁴ distingue três modalidades básicas de democracia, a partir de um critério que ele próprio denomina como formal: a democracia direta, a democracia semidireta e a democracia representativa.

A diferença fulcral entre a primeira e a última seria a presença, nesta, de representantes como intermediários necessários entre o povo e a expressão da vontade política do Estado. Na democracia indireta, ou representativa, a decisão política caberia aos mandatários democraticamente eleitos, enquanto na direta a escolha deveria ser tomada pelos próprios cidadãos, sem intermediários. A democracia semidireta aparece, em meio a essa classificação, como uma tentativa de compatibilização entre os dois modelos já citados.

Destarte, a democracia indireta desponta como produto de um momento histórico específico e marcado, em consequência, por traços sociais e políticos respectivos do período. Segundo indica Robert Dahl⁵, a visão representativa ganha vulto na teoria política de maneira proporcional ao crescimento do espaço geográfico e do contingente populacional em foco. É dizer, a questão sobre como compatibilizar participação política popular em uma sociedade espalhada em um território muito amplo e com um grande número de pessoas se torna uma pergunta que recebe progressiva atenção dos publicistas.

Outrossim, Pitkin⁶ aponta que as Revoluções Liberais e suas propostas políticas trazem consigo o nascimento da vinculação entre as noções de “representação” e “democracia”, termos que até então não possuíam uma relação necessária, assim como o debate ínsito em torno do que de fato deveria se entender por representação. Definir o corpo eleitoral da nação, nesse contexto, é, portanto, uma

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 288;

⁵ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 106-107;

⁶ PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Los Angeles: University of California Press, 1972. p. 3.

questão que aparece como essencial na estruturação do jogo político e no estabelecimento de novas estratégias e rumos na seara pública, sendo um ponto primordial de discussão na teoria política⁷.

Problematizando esse raciocínio, Hobsbawm indaga: “De fato, o que aconteceria na política quando as massas populares, ignorantes e brutalizadas, incapazes de entender a elegante e salutar lógica do mercado livre de Adam Smith, controlassem o destino político dos Estados?”⁸. Nota-se que a compatibilidade entre a vontade de eleitores e eleitos, assim como o perfil de quem deveria ocupar essas posições, despontam, desde o início, como controvérsias quase que estruturais da própria proposta de democracia indireta.

Nessa toada, discussões em torno de mandatos políticos e representação, enquanto aspectos centrais na construção da cidadania e de uma sociedade democrática, ganham contornos bem específicos quando trazidas para o contexto político brasileiro. Em uma sociedade marcada pelas idas e vindas do jogo democrático, o autoritarismo e a participação popular aparecem em muitos momentos como variáveis em constante revezamento no cenário político nacional.

Mesmo partindo de uma ordem excludente, durante o Império, regida pelo sufrágio masculino e censitário⁹, assim como por um modelo econômico baseado na escravidão¹⁰, percebe-se que novos grupos e atores sociais foram paulatinamente conquistando seu espaço de expressão na vontade política nacional. Com a Proclamação da República, em 1889, veio a derrubada do critério censitário para o exercício do sufrágio¹¹ e em 1932 viria a regularização do voto feminino¹².

⁷ HOBBSAWM, Eric J. **A era dos impérios, 1875-1914**. 21ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2016. p. 137;

⁸ *Ibid.*, p. 137;

⁹ BRASIL. **Constituição Política do Imperio Do Brazil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 05 de setembro de 2019;

¹⁰ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. Colaboração de Sérgio Fausto. 14ª ed. atual. e ampl., 2 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. p. 44;

¹¹ BRASIL. **Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-6-19-novembro-1889-508671-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 de setembro de 2019;

¹² BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 de setembro de 2019.

A Constituição Federal de 1988 é um importante marco histórico para os avanços no campo dos direitos sociais e políticos¹³. Discorrendo sobre esses progressos, Lilia Schwarcz e Heloisa Starling destacam:

Ela é moderna nos direitos, sensível às minorias políticas, avançada nas questões ambientais, empenhada em prever meios e instrumentos constitucionais legais para a participação popular e direta, e determinada a limitar o poder do estado sobre o cidadão e a exigir políticas públicas voltadas para enfrentar os problemas mais graves da população¹⁴

Dentre os avanços avalizados pela Constituição de 1988 podemos destacar a garantia do direito de voto aos analfabetos, pauta já tratada pela emenda nº 25 à Constituição de 1967, mas que havia sido alvo de constante discussão em toda a história republicana¹⁵, tendo a Constituição Federal se restringido a garantir-lhes capacidade eleitoral ativa, mas não a passiva¹⁶. Revela-se uma gradativa inclusão de novos sujeitos na composição do corpo político brasileiro, como as classes médias e baixas, as mulheres e, mais recentemente, os analfabetos, ainda que estes últimos de forma apenas parcial.

Conseqüentemente, é pertinente averiguar que cada integração desses novos personagens importa, pelo menos em um caráter abstrato, na incorporação das pautas políticas a que estes grupos se encontravam, ou que ainda se encontram, diretamente vinculados, ampliando o perfil dos temas em debate na cena política¹⁷. Da mesma forma, a experiência histórica brasileira deve ser interpretada em conjunto com um processo de democratização e extensão do direito de sufrágio que se fez notar em diferentes Estados e contextos ao longo de todo o século XX¹⁸.

Ademais, no contexto que marca o fim do século passado, a conquista da cidadania por sujeitos em Estados já considerados como democráticos se soma à democratização em si de países antes regidos por estruturas autoritárias, como nas

¹³ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. Colaboração de Sérgio Fausto. 14ª ed. atual. e ampl., 2 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. p. 446;

¹⁴ SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 489;

¹⁵ NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004;

¹⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 18 de set de 2019;

¹⁷ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 91;

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 255;

experiências políticas da Europa Oriental pós-queda do Muro de Berlim¹⁹. No cenário nacional, ingressaram as massas economicamente mais humildes, as massas femininas e, mais recentemente, as massas iletradas. No campo internacional, por sua vez, novas ordens democráticas surgiram em países como Polônia e Hungria.

Desse modo, é relevante pontuar que o palco democrático não é mais o mesmo cujas cortinas foram desveladas no século XVIII, tanto em suas bocas de cena como debaixo dos holofotes principais. Porém, apesar de novos atores entrarem em cena, é válido indagar se a peça ainda tem demonstrado harmonia.

Nesse sentido, indicadores internacionais informam que a democracia afigura não ter levado a melhor em alguns locais nos últimos anos, com “estagnações” ou mesmo “retrocessos” em várias regiões do globo²⁰.

A descrença, o descontentamento e a sensação de mal-estar com os atuais parâmetros dos regimes democráticos despontam como críticas constantes no debate contemporâneo, assim como as preocupações acerca das possibilidades de renovação da democracia em um cenário globalizado e dominado por novas formas de interação econômicas e sociais²¹.

Trazendo a questão para a conjuntura brasileira e abordando a partir de sua estrutura específica, a situação política pós-2013 parece igualmente complexa, sendo no mínimo sintomática a edição de constantes reformas eleitorais no período de poucos anos²².

Assim, é em meio a esse contexto de crítica e busca por novas formas de adaptação do regime democrático que a proposta dos mandatos eleitorais coletivos demonstra ganhar notoriedade. Importa reconhecer que a experiência das candidaturas em grupo reafirma o sistema representativo (por mais que proponha

¹⁹ PERRY, Marvin. **Civilização Ocidental: uma história concisa**. Tradução Waltensir Dutra, Silvana Vieira. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 657-659;

²⁰ UNIT, Economist Intelligence. **Democracy index**. EIU. 2016;

²¹ HOBBSBAWN, Eric J. **A era dos extremos, o breve século XX, 1914-1991**. Tradução Marcos Santarrita. Revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 553; SUBIRATS, Joan. **Otra sociedad, otra política? De “no nos representan a la democracia de lo común**. Barcelona: Icaria editorial. S.A., 2011. p. 8; TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. Tradução Joana Angélica d'Ávila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 196;

²² BRASIL, **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 07 de setembro de 2019; BRASIL, **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Acesso em 07 de setembro de 2019; BRASIL, **Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm. Acesso em: 15 de outubro de 2019;

novas medidas), se inserindo conseqüentemente no debate em torno da noção de representação e suas capacidades.

Igualmente, a campanha eleitoral em conjunto herda e dialoga com as ambigüidades do tecido social e político brasileiro, o qual, malgrado as evoluções, ainda é fortemente marcado por um convívio incômodo com a exclusão e desigualdade social marcantes, assim como com o déficit republicano no trato com a coisa pública²³.

Ademais, para além de discussões em torno de novas concepções e necessidades de releitura do regime democrático, é interessante também perceber e ressaltar a criatividade que embasa tais projetos, percepção que reitera o caráter social dos fenômenos jurídicos e sua característica fundante de interação dialógica com o meio no qual estão incluídos, sendo constantemente talhados, indagados e redesenhados por ele, em uma relação de idas e vindas, com atos e implicações recíprocas.

Dessa maneira, ainda que o presente trabalho vise avaliar a questão em epígrafe a partir de uma perspectiva estritamente jurídica, tal contextualização se revela como necessária para delimitarmos um marco em nossas próximas reflexões acerca do tema. Portanto, uma pergunta continua por orientar a leitura e de fato, não foi respondida até então: mas afinal, o que são esses mandatos coletivos?

2.2 A novidade na disputa eleitoral: os mandatos eletivos coletivos

Conforme exposto alhures, a popularização do formato coletivo de mandato ocorreu nos pleitos mais recentes²⁴. Pode-se afigurar, assim, que estamos diante de uma questão consideravelmente tenra, fato que finda por interferir também no nível incipiente do debate acadêmico em que esse trabalho se inclui.

²³ SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 502;

²⁴ SECCHI, Leonardo, coord. **Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo**. 2ª ed. Rev. Adriana Cestari Tayara Calina. São Paulo: Instituto Arapyaú de Educação e Desenvolvimento Sustentável, 2019. Disponível em: https://arapyau.org.br/wp-content/uploads/2019/05/PUBLICA%C3%87%C3%83O_Mandatos-coletivos-e-compartilhados-inova%C3%A7%C3%A3o-na-representa%C3%A7%C3%A3o-legislativa.pdf. Acesso em: 10 de set de 2019. p. 25;

Para elaborar uma resposta mais ampla à pergunta que desfecha o tópico acima, contemplando múltiplos aspectos que interessem ao ordenamento jurídico, é necessário projetar uma análise não apenas sobre os conceitos, mas principalmente sobre os fatos, os quais importam na observação das candidaturas coletivas que ocorreram nas últimas eleições, de forma a se detectar semelhanças e diferenças entre aquelas e se definir mais adequadamente as delimitações desta pesquisa.

O presente tópico objetiva lançar luz não apenas sobre as concepções acadêmicas acerca da matéria, mas especialmente sobre as diversas experiências coletivas eleitorais ocorridas nos recentes pleitos públicos brasileiros.

Antes de se proceder a exemplificações, um primeiro recorte se revela como necessário. O estudo acerca das candidaturas coletivas evidencia que as experiências políticas de renovação do modelo representativo se apresentam sob tipologias das mais diferenciadas, denotando disparidades formalmente sutis, mas, ao mesmo tempo, estruturalmente centrais para conceituá-las.

Nesse sentido, Leonardo Secchi²⁵ distingue duas modalidades básicas de representação política em grupo: os mandatos compartilhados e os mandatos coletivos. Os mandatos compartilhados seriam, segundo o autor, aquelas experiências nas quais a candidatura desde o início se apresenta como ligada a um indivíduo específico, o qual se compromete, contudo, a guiar sua atuação parlamentar, se eleito, de acordo com o que for decidido por um grupo de cidadãos ao qual aquele afirma que estará vinculado.

Dessa maneira, o político elege uma plataforma através da qual diferentes pessoas poderão participar, interagir entre si e com o representante, e decidir qual será o posicionamento do parlamentar em relação às diversas matérias tratadas na respectiva Casa Legislativa, assim como outras prerrogativas a depender do caso.

Como exemplos dessa abordagem podem ser destacadas a experiência do vereador Caio Cunha (PV), na cidade de Mogi das Cruzes/MG²⁶, o mandato do deputado estadual Kelps Lima²⁷ (SD) no Estado do Rio Grande do Norte, a prática do

²⁵ *Ibid.*, p. 66;

²⁶ SOMOS 300 - CAIO CUNHA VEREADOR. **COMO PODEMOS INOVAR NA POLÍTICA BRASILEIRA?** Disponível em: <http://www.somos300.com.br/site/>. Acesso em: 12 set. 2019.

²⁷ GOOGLE PLAY. **Kelps - Decida meu voto.** Disponível em: https://play.google.com/store/apps/details?id=io.cordova.kelps&hl=pt_BR. Acesso em: 12 set. 2019.

vereador Gilmar Santos (PT), no município de Petrolina/PE²⁸, e a organização do vereador Ricardo Antonello (PR), na cidade de Joaçaba/PR²⁹.

Nessa tipologia, os mandatos coletivos, por sua vez, seriam aquelas candidaturas nas quais um grupo de pessoas se posiciona como pleiteante, em conjunto, a um mesmo cargo público. É dizer, embora a vaga em almejo seja apenas uma e a candidatura também seja uma, seus componentes são múltiplos. Nessa segunda modalidade, o candidato durante a campanha aparece como sendo o próprio coletivo formado por diferentes pessoas, e não como apenas um postulante individual que se compromete a tomar decisões pautado no que for decidido por um grupo ao qual aquele se vinculará.

Aliás, se adotada a perspectiva correta e abandonada a analogia, não há que se falar no caso dos “mandatos coletivos” em “candidato”, termo no singular e útil à compreensão de um sujeito isolado, mas sim “co-candidatos”, na medida em que todos se definem como representantes igualmente e em conjunto. Nesse sentido, Flávia de Faria³⁰ situa os mandatos coletivos enquanto manifestações sociais inseridas no contexto maior de experimentação política e tentativa de renovação.

Assim, pela própria natureza experimental, essa segunda espécie de mandato participativo é que aparenta gerar maiores controvérsias junto ao atual estado de coisas do ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que implica em um redimensionamento das atuais estruturas em vigor, ao contrário dos mandatos compartilhados.

No entanto, tais problemáticas serão abordadas mais detalhadamente adiante, com um tratamento mais amplo do que se o fora neste momento. Por hora, é necessário apenas frisar que, para se adequar à dinâmica do processo eleitoral vigente, os mandatos do tipo coletivo tiveram de indicar, dentre seus quadros, um

²⁸VEREADOR GILMAR SANTOS. Mandato Coletivo. Disponível em: <http://gilmarsantos.org/mandato-coletivo/>. Acesso em: 12 set. 2019;

²⁹VEREADOR ANTONELLO. Ricardo Antonello. Disponível em: <https://vereador.antonello.com.br/>. Acesso em: 12 set. 2019;

³⁰FARIA, Flávia. **PARTICIPAÇÃO, RENOVAÇÃO E OCUPAÇÃO: limites da representação e experiências de transformação política na cidade de São Paulo**. In: Revista Contraponto, vol. 5, n. 1, Jul/2018, p. 76. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/contraponto/issue/viewFile/3534/544#page=70>. Acesso em: 13 de set de 2019.

“representante oficial”, uma pessoa cujos os dados serviriam para viabilizar as formalidades burocráticas da candidatura junto à Justiça Eleitoral³¹.

Isto posto, notar-se-á que em todas as análises aqui elaboradas há a referência ao personagem denominado como “candidato oficial”, embora o projeto político permaneça com sua natureza grupal. Feitas essas ressalvas, cumpre retomar o foco na observação dos casos fáticos de mandatos coletivos ocorridas nas últimas eleições nacionais, no caso os pleitos municipais de 2016 e os gerais de 2018.

Nessa perspectiva, como tentame pioneiro em 2016, podemos citar a candidatura e vitória do vereador João Yuji (PTN), na cidade de Alto Paraíso de Goiás³². No caso, um grupo formado por cinco pessoas foi eleito para ocupar o cargo de vereador na cidade do interior do estado de Goiás, tendo como “candidato oficial” o advogado João Yuji, e apresentando como pautas o “ecofederalismo” e a defesa da juventude e da agroecologia. Assim, os outros “co-candidatos”, junto com João Yuji, decidem como deve ocorrer a atuação política do mandato em cada agenda da Câmara de Vereadores e João Yuji reproduz em sua atuação parlamentar a escolha política que foi feita. O mandato informa, inclusive, que firmou um contrato por escrito garantindo que o “representante oficial” deverá respeitar as decisões tomadas pelo grupo, ainda que contrárias à sua opinião pessoal³³.

A vitória em Alto Paraíso, contudo, não permaneceu isolada no cenário nacional, como experiência *sui generis*. Nas eleições gerais de 2018, mais de trinta novas candidaturas participativas de modelo coletivo surgiram e disputaram eleições em estados como São Paulo, Pernambuco, Paraná, Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal³⁴.

Em São Paulo, duas experiências podem ser evidenciadas: a “Bancada Ativista” e o “Conjunto18”. A Bancada Ativista é um mandato de deputado estadual na unidade federativa de São Paulo, formado por nove integrantes e que tem como

³¹ BRASIL DE FATO. **Mandatos coletivos inovam o fazer da política no Brasil**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/09/24/mandatos-coletivos-inovam-o-fazer-da-politica-no-brasil/>. Acesso em: 16 set. 2019.

³² AMARO, Mariana. **Dois políticos pelo voto em um**. São Paulo: JOTA, 08 de jan de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/mandatos-coletivos-politicos-pelo-voto-em-um-08012019>. Acesso em: 13 de set de 2019.

³³ G1. **Cinco 'são eleitos' para uma vaga de vereador em Alto Paraíso de Goiás**. Goiás. 07/10/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/goias/eleicoes/2016/noticia/2016/10/cinco-sao-eleitos-para-uma-vaga-de-vereador-em-alto-paraíso-de-goias.html>. Acesso em: 13 de setembro de 2019;

³⁴ BBC NEWS BRASIL. **Eleições 2018: Conheça os grupos que se elegeram para exercer 'mandatos coletivos' de deputados. São Paulo**. 01 de nov de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45871537>. Acesso em 15 de set de 2019.

“mandatária oficial” a jornalista Mônica Seixas³⁵. O coletivo tem como pauta, dentre suas diversas reivindicações, a expansão da democracia, a problematização acerca da sub-representatividade e a rejeição do personalismo na política³⁶. Os oito “co-deputados” da Bancada Ativista, que não Mônica Seixas, foram nomeados como assessores parlamentares desta. Cabe ressaltar que no caso em evidência, os co-candidatos não comungam do mesmo partido, sendo alguns integrantes inscritos junto ao PSOL, outros à REDE e outros sem filiação alguma³⁷.

Já em relação ao Conjunto 18 (REDE), caracterizava-se este como um grupo formado por três mulheres, candidatas em conjunto a uma vaga para o Senado, representando o Estado de São Paulo. No caso, uma das participantes, Moira Lázaro, aparecia como candidata oficial e as outras duas figuravam no posto reservado às suplentes, mas as integrantes do projeto se comprometiam a revezar-se no cargo de Senadora e a defender uma agenda em torno do feminismo e dos direitos da mulher³⁸.

No estado de Pernambuco, deve ser ressaltada a experiência do coletivo “Juntas” (PSOL), composto por cinco mulheres, almejando uma vaga na Assembleia Legislativa do estado de Pernambuco e tendo como “representante nominal” Jô Cavalcanti, vendedora ambulante. O grupo apresenta uma agenda voltada para pautas em torno de direitos femininos, educação e moradia³⁹.

Em Brasília, o “Mandátodos” foi uma candidatura coletiva ao cargo de deputado distrital, composta por quatro membros e que teve como nome formal o de Thiago Ávila, filiado ao PSOL e único dos integrantes do mandato que era filiado a um partido político⁴⁰. O mandato indicava aproximação política às temáticas envolvendo

³⁵ EXAME. **Mandatos coletivos conquistam vagas em assembleias; entenda como funcionam. São Paulo.** 14 de out de 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/mandatos-coletivos-conquistam-vagas-em-assembleias-entenda-como-funcionam/>. Acesso em 13 de set de 2019;

³⁶ FARIA, Flávia. **PARTICIPAÇÃO, RENOVAÇÃO E OCUPAÇÃO: limites da representação e experiências de transformação política na cidade de São Paulo.** In: Revista Contraponto, vol. 5, n. 1, Jul/2018, p. 76. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/contraponto/issue/viewFile/3534/544#page=70>. Acesso em: 13 de set de 2019.

³⁷ EBC AGÊNCIA BRASIL. **Candidatura coletiva é eleita pela primeira vez em São Paulo.** Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/candidatura-coletiva-e-eleita-pela-primeira-vez-em-sao-paulo>. Acesso em: 20 set. 2019.

³⁸ O REGIONAL. **Moira Lázaro, de Catanduva, é Candidata ao Senado Federal.** Disponível em: <https://oregional.com.br/politica-e-economia/moira-lazaro-de-catanduva-e-candidata-ao-senado-federal/>. Acesso em: 16 set. 2019.

³⁹ G1. **'Juntas', cinco mulheres estreiam mandato coletivo na Assembleia Legislativa de PE.** Pernambuco. 08/10/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/eleicoes/2018/noticia/2018/10/08/juntas-cinco-mulheres-estreiam-mandato-coletivo-na-assembleia-legislativa-de-pe.ghtml>. Acesso em: 13 de set de 2019;

⁴⁰ EL PAÍS. **“Vote em um e eleja vários”:** os coletivos querem crescer na política. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/08/politica/1533685243_080142.html. Acesso em: 16 set. 2019.

direitos de minorias e questões atinentes a pautas raciais, sociais, indígenas e feministas⁴¹ e firmou também um contrato entre as partes para reger a relação interna do coletivo⁴².

No Paraná, tivemos a formação do “Mandato Coletivo”, integrado por quatro componentes, que também visava um assento na Assembleia Legislativa da respectiva unidade federativa e que tinha como mandatário oficial Diogo Rech (PSOL)⁴³.

Em Mato Grosso do Sul, por seu turno, podemos destacar a experiência do “MS coletivo”, candidatura formada por quatro integrantes, que tinha como nome oficial o do candidato Ítalo Milhomem Santos Zikemura (PT), concorrendo ao cargo de deputado estadual naquela unidade federativa, e apresentando uma agenda também situada mais à esquerda no espectro político⁴⁴.

Importante ressaltar que tanto a “Bancada Ativista”, em São Paulo, quanto o movimento “Juntas” em Pernambuco, conseguiram vitórias nas urnas em 2018. A candidatura do “Mandátodos” e do “Conjunto 18”, porém, não conseguiram lograr êxito em seus pleitos eleitorais, assim como as propostas coletivas no Paraná e em Mato Grosso do Sul⁴⁵.

Em suas identificações junto aos portais eletrônicos das respectivas Assembleias Legislativas, os mandatos vencedores mantiveram suas identificações de campanha. No caso paulista, a candidatura coletiva mostra como nome do mandato, no portal oficial da Assembleia Legislativa de São Paulo, o termo “Mônica da Bancada Ativista” e no espaço reservado à foto da deputada aparece uma imagem

⁴¹ CORREIO BRAZILIENSE. **Mandato coletivo: Grupos se organizam para lançar candidatos ao Legislativo.** Brasília, 01/07/2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/07/01/interna_politica,692109/grupos-que-vao-lancar-candidatura-ao-legislativo.shtml. Acesso em: 13 de set de 2019.

⁴² BRASIL DE FATO. **Mandatos coletivos inovam o fazer da política no Brasil.** Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/09/24/mandatos-coletivos-inovam-o-fazer-da-politica-no-brasil/>. Acesso em: 16 set. 2019.

⁴³ CORREIO BRAZILIENSE. **Justiça Eleitoral permite o registro de 9 candidaturas coletivas; entenda.** Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/09/27/interna_politica,708519/justica-eleitoral-permite-o-registro-de-9-candidaturas-coletivas-ente.shtml. Acesso em: 20 set. 2019.

⁴⁴ CAMPO GRANDE NEWS. **Justiça dá aval a primeira candidatura para “mandato coletivo” em MS.** Mato Grosso do Sul. 28/08/2018. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/politica/justica-da-aval-a-primeira-candidatura-para-mandato-coletivo-em-ms>. Acesso em: 15 de set de 2019.

⁴⁵ TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Resultados de Eleições.** Disponível em: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em: 16 set. 2019.

com todos os membros do grupo⁴⁶. Já em relação ao mandato coletivo pernambucano, o próprio epíteto “Juntas” é o que surge na lista dos parlamentares, figurando na foto do representante, contudo, uma imagem apenas de Jô Cavalcanti⁴⁷.

Por fim, cumpre salientar que algumas notícias citam como exemplo de mandato coletivo também o fenômeno ocorrido em Minas Gerais, na capital Belo Horizonte, formado pelo grupo “Muitas”⁴⁸. Contudo, tal modelo não servirá como parâmetro de análise no presente estudo pela especificidade de sua construção. No caso do “Muitas”, várias mulheres ligadas ao coletivo social de mesmo nome se candidataram, como sujeitos individuais, a cargos políticos na Câmara Municipal belo-horizontina, em 2016. Nesse sentido, as candidatas que foram vencedoras no pleito unificaram seus gabinetes no legislativo municipal e passaram, a partir de então, a atuar em conjunto⁴⁹.

Portanto, em que pese a atuação unificada na etapa parlamentar, é forçoso observar que cada uma dessas vereadoras possui seu próprio mandato singular e que tal fato estava claro desde a campanha eleitoral, não havendo a imagem propriamente dita de um candidato coletivo sendo passada para o eleitorado.

Ressalvada essa observação e retornando à linha de raciocínio traçada até então, pode-se observar que já se dispõe de um mínimo arcabouço fático e teórico para responder à pergunta que desfecha o tópico 2.1 deste capítulo. Todavia, uma síntese das experiências e modelos aqui elencados se revela essencial para que se possa prosseguir adequadamente com as problematizações dos capítulos seguintes.

2.3 Mandatos Coletivos e suas características essenciais

Diante do que foi exposto no tópico acima, pode-se observar que os relatos fáticos mapeados nesta pesquisa, sobre mandatos coletivos nas últimas campanhas eleitorais brasileiras, apresentam características que merecem atenção se se tem por

⁴⁶ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Monica da Bancada Ativista**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/deputado/?matricula=300637>. Acesso em: 16 set. 2019.

⁴⁷ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **PERFIL PARLAMENTAR**. Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/parlamentar/juntas/>. Acesso em: 16 set. 2019.

⁴⁸ ESTADO DE MINAS. **Candidaturas coletivas viram tendência nas eleições de 2018**. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/07/30/interna_politica,976549/candidaturas-coletivas-viram-tendencia-nas-eleicoes-de-2018.shtml. Acesso em: 16 set. 2019.

⁴⁹ GABINETONA. **Como chegamos até aqui**. Disponível em: <https://gabinetona.org/como-chegamos-aqui/>. Acesso em: 16 set. 2019.

objetivo traçar linhas gerais que interessem ao ordenamento jurídico brasileiro, em especial ao direito eleitoral pátrio.

Assim, um primeiro ponto que se deve realçar é o nome que esses grupos reivindicam para si. Termos como “juntas” e “bancada” figuram dentre os epítetos das experiências em estudo e servem como indicador da primeira marca de distinção que se pode indicar para o objeto desta pesquisa: o caráter coletivo. A análise de todas as campanhas denota a existência de uma pluralidade de candidatos em cada candidatura. A própria designação do fenômeno leva a essa conclusão.

Contudo, se o número mínimo de duas pessoas parece um corolário lógico da ideia de “mandato coletivo”, o número máximo de integrantes que um desses grupos pode ter para se caracterizar como tal não se afigura tão claro assim. Conforme se pode averiguar da leitura do item anterior, dentre as campanhas em conjunto houve desde grupos que contavam com apenas três integrantes até grupos com nove participantes. Dessa forma, por mais que o índice ainda permaneça relativamente contido (se levarmos em conta que nenhum coletivo alcança a casa das dezenas no número de co-candidatos), percebe-se que não existe um número máximo de participantes determinado *a priori*.

Tal constatação, inclusive, leva a uma outra indagação: afinal, o que existe de pré-determinado para que um mandato se configure como coletivo? Como visto no item 2.2, Secchi⁵⁰ conceitua os mandatos coletivos como candidaturas em grupo para um mesmo cargo político. Ademais, no mesmo tópico, outra concepção, a de Flávia Faria⁵¹, localiza as representações em grupo no terreno da experimentação política. Nessa compreensão, é de se averiguar outro aspecto relevante dos mandatos coletivos, ao menos em sua configuração atual: o caráter experimental.

Dessa maneira, concluir que as campanhas em conjunto se situam em um plano, fático e jurídico, ainda em elaboração, é uma segunda característica que deve ser ressaltada acerca dos mandatos conjuntos.

⁵⁰ SECCHI, Leonardo, coord. **Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo**. 2ª ed. Rev. Adriana Cestari Tayara Calina. São Paulo: Instituto Arapyau de Educação e Desenvolvimento Sustentável, 2019. Disponível em: https://arapyau.org.br/wp-content/uploads/2019/05/PUBLICA%C3%87%C3%83O_Mandatos-coletivos-e-compartilhados-inova%C3%A7%C3%A3o-na-representa%C3%A7%C3%A3o-legislativa.pdf. Acesso em: 10 de set de 2019. p. 66.

⁵¹ FARIA, Flávia. **PARTICIPAÇÃO, RENOVAÇÃO E OCUPAÇÃO: limites da representação e experiências de transformação política na cidade de São Paulo**. In: Revista Contraponto, vol. 5, n. 1, Jul/2018, p. 76. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/contraponto/issue/viewFile/3534/544#page=70>. Acesso em: 13 de set de 2019, p.79.

Quanto à essa observação, inclusive, deve-se lembrar as reflexões feitas no início do capítulo e recordar que esse caráter de “teste e verificação” se desenvolve justamente em um contexto de crise do regime democrático e dos modelos representativos tradicionais.

Assim, outra análise conexa a essa apuração e pertinente para este estudo é verificar quais os cargos representativos que essas campanhas visavam ocupar. Reconhece-se que todas as candidaturas mapeadas nesta pesquisa objetivavam um assento parlamentar, fosse ele municipal, estadual ou federal. Foram observadas campanhas para Câmaras municipais, Senado, mas principalmente para Assembleias Legislativas. Nenhum projeto coletivo, contudo, se lançou na corrida para um assento no Poder Executivo⁵².

Tal fato pode servir para corroborar a tese de que um dos objetivos de tais experimentos políticos seria o de renovação da ideia de representação política em si, ainda mais se levarmos em conta que, por força de um imperativo constitucional, é nas Casas Parlamentares que deve ocorrer a representação popular por excelência⁵³.

Da mesma forma, é válido rememorar que a atual ordem político-constitucional impõe, via de regra, como sistema eleitoral obrigatório para órgãos de representação popular nos entes federativos, o modelo proporcional⁵⁴, o qual tem por objetivo primordial possibilitar a representação minimamente adequada dos diversos setores da sociedade, em especial as minorias⁵⁵.

No entanto, tal constatação acerca do desiderato dos mandatos coletivos não parece se esgotar no mero argumento de que essas campanhas almejavam uma vaga em casas parlamentares, ao contrário de espaços reservados ao Executivo.

É preciso, nesse ponto, aprofundar também a análise e tentar identificar quem eram os sujeitos envolvidos na elaboração de tais campanhas em grupo. Uma apreciação mais detalhada sobre as pessoas, individualmente consideradas, incluídas nesses projetos coletivos desvela grupos formados significativamente por mulheres,

⁵² BRASIL DE FATO. **Mandatos coletivos inovam o fazer da política no Brasil**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/09/24/mandatos-coletivos-inovam-o-fazer-da-politica-no-brasil/>. Acesso em: 16 set. 2019.

⁵³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 18 de set de 2019.

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 276.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 269.

muitas autodeclaradas negras, assim como indígenas, sujeitos LGBT, e atores políticos com vivências oriundas de espaços urbanos em geral periféricos⁵⁶.

Por mais que tais grupos pareçam, à primeira vista, heterogêneos entre si, uma característica em comum indica os vincular: a sub-representação. Uma análise sobre o perfil dos candidatos eleitos para ocupar as cadeiras do Congresso Nacional na última eleição geral, em 2018, revela um cenário em que 75% dos representantes se identificam como “brancos” e apenas 15% são mulheres⁵⁷.

Tais informações ganham um contraste, no mínimo significativo, se contrapostas em relação aos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para o ano de 2018, em que se pode constatar um Brasil cujo 51,7% da população é formado por mulheres⁵⁸ e apenas 44,2% das pessoas se define como de etnia branca⁵⁹. Em um sistema político dominado aparentemente por um mesmo perfil social, e conseqüentemente díspar da realidade plural da sociedade brasileira, os projetos de representação política em conjunto indicam um surgimento relacionado com tentativas de angariar mais votos a sujeitos cujo desempenho eleitoral na conjuntura contemporânea seria duvidável, e de ingressar em um ambiente restrito a poucos, mas com implicações para todos⁶⁰.

O fator coletivo na construção da representação também demonstra influir na forma como as decisões do próprio mandato devem ser tomadas, ou seja, nos projetos políticos em apreço não há que se falar mais na vontade pura de um só representante, como vigia até então, mas na orientação tomada pela maioria dentro do coletivo, sendo tal processo decisório outro fato que se pode assinalar como pertinente à caracterização do mandato participativo.

⁵⁶ EXAME. **Mandatos coletivos conquistam vagas em assembleias; entenda como funcionam.** São Paulo. 14 de out de 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/mandatos-coletivos-conquistam-vagas-em-assembleias-entenda-como-funcionam/>. Acesso em 13 de set de 2019;

⁵⁷ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Novo Congresso Nacional em número, 2019-2023.** Disponível em: <file:///C:/Users/Samuel/Desktop/LIVROS/Novo-Congresso-Nacional-em-Numeros-2019-2023.pdf>. Acesso em: 18 de set de 2019.

⁵⁸ IBGE EDUCA. **Quantidade de homens e mulheres.** Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 18 set. 2019.

⁵⁹ AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **População chega a 205,5 milhões, com menos brancos e mais pardos e pretos.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18282-populacao-chega-a-205-5-milhoes-com-menos-brancos-e-mais-pardos-e-pretos>. Acesso em: 18 set. 2019.

⁶⁰ BBC NEWS BRASIL. **Eleições 2018: Conheça os grupos que se elegeram para exercer 'mandatos coletivos' de deputados.** São Paulo. 01 de nov de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45871537>. Acesso em: 18 set. 2019.

Diferentemente dos casos individuais, nos quais o parlamentar adotava uma postura com base em sua análise pessoal das circunstâncias, ponderando sua opinião sobre o tema em discussão, a conjuntura, estudos científicos, vontade do eleitorado..., no modelo com “co-parlamentares” o posicionamento, além desses fatores, decorre também da deliberação tomada pelos integrantes do mandato em conjunto⁶¹.

Por fim, outra consequência oriunda do caráter experimental das candidaturas em grupo no momento atual, é a índole do diálogo entre estes e a institucionalidade oficial, marcada pela necessidade de adequação, por parte daqueles, às regras legais que estão postas. Como foi observado, em todas as campanhas existe igualmente a figura do “candidato oficial”, fato que foi inclusive exposto antecipadamente para explicar a compreensão dos termos em uso. O “candidato oficial” conforme se denota da análise dos casos fáticos, seria o integrante da campanha grupal que é tomado como referência pelos órgãos oficiais (Justiça Eleitoral, Casas Parlamentares...) como sendo de fato o representante/candidato.

Para evitar que ocorra uma deturpação da proposta política coletiva, este “mandatário formal” assume o compromisso de pautar sua agenda conforme for decidido em conjunto pelo mandato coletivo, sendo as estratégias para viabilizar essa atuação conjunta das mais variadas, indo desde a nomeação dos outros co-deputados como assessores parlamentares ou suplentes (a depender do caso) à elaboração de contratos e estatutos particulares regendo a relação entre os próprios participantes do mandato, bem como passando pela ideia de revezamento do cargo quando possível.

Portanto, como características essenciais dos mandatos coletivos, traçadas a partir da análise dos casos fáticos tratados, podem ser destacadas: a necessidade de um número mínimo de dois integrantes no mandato; a candidatura em bloco desses integrantes a um mesmo cargo político; campanhas visando ocupar um cargo político no Poder Legislativo (pelo menos até o presente momento); atuação política em conjunto durante a campanha e durante o mandato; e, por fim, o caráter informal desses arranjos, com a conseqüente premência de compatibilização com regras oficiais e adoção de estratégias múltiplas para essa adequação (contratos,

⁶¹ SECCHI, Leonardo; CAVALHEIRO, Ricardo. **Delegated representation in the 21st Century: the experience of shared mandates**. 3rd International Conference on Public Policy (ICPP3). T02P10 - Bias and Representation in Policy Making June 28 - 30, 2017 – Singapore. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5939ac12b69a3.pdf>. Acesso em: 10 de set de 2019. p. 3/5.

nomeação de integrantes do coletivo como assessores parlamentares e revezamento entre os integrantes).

Outros fatores em comum também podem ser identificados a partir das experiências em foco, como o perfil semelhante dos candidatos, sendo muitos ligados a minorias políticas e pautando uma agenda situada à esquerda do espectro político. Contudo, estas últimas observações, pela própria natureza que apresentam, fogem à perspectiva aqui visada, qual seja, a de uma análise de viabilidade jurídica das candidaturas coletivas.

Isto posto, agora que é possível visualizar com maior clareza os limites conceituais do objeto desta pesquisa, através do exame dos exemplos fáticos e de um balanço acerca das principais características que interessem em um diagnóstico jurídico, bem como das ressalvas que devem ser feitas em todo recorte epistemológico, uma última indagação se revela como necessária, antes de passar para os próximos capítulos: com quais institutos atuais do ordenamento jurídico brasileiro os mandatos coletivos levantam controvérsia?

2.4 Mandatos coletivos e dinâmica político-eleitoral contemporânea: questionamentos e reflexões decorrentes do intento de adequação

Em face das considerações levantadas nos tópicos anteriores, deve-se elencar agora as discussões que despontam como estruturantes no debate acerca da possibilidade jurídica de um mandato coletivo, de forma a orientar a leitura e construção de sentido nos próximos capítulos.

Dessa forma, a primeira reflexão que se pode apontar em relação aos grupos candidatos é a sua premência de compatibilidade com o sistema político-eleitoral em vigor. Conforme exposto, em todas as campanhas coletivas era possível identificar o personagem denominado como “candidato oficial” e, em decorrência disso, para os órgãos institucionais este era o verdadeiro concorrente na disputa eleitoral e, se vencedor, seria o autêntico mandatário.

Essa configuração, conseqüentemente, apresenta importância fulcral nas ponderações a respeito das candidaturas em conjunto pois a partir dela é possível se traçar outros questionamentos essenciais.

Primeiramente, conjecturando uma eventual tensão entre o “representante oficial” e os “co-candidatos”, que mecanismos estes teriam a sua disposição para fazer

valer a deliberação que foi tomada pelo conjunto? Aliás, considerando a natureza do mandato eletivo, essa imposição de uma vontade, tomada em discussão, seria viável através de meios jurídicos? Os contratos firmados entre os integrantes dos mandatos coletivos, citados em algumas experiências dos tópicos anteriores, teriam validade?

Segundo, pela sistemática em vigor, como será visto, se esse “mandatário formal” vier a perder seu cargo, em razão de falecimento ou mesmo de uma eventual renúncia, a vaga parlamentar se transfere para os suplentes partidários ou para os “co-candidatos”?

Terceiro, tendo em vista a menção aos partidos, é importante lembrar que nem todos os integrantes de mandatos coletivos possuíam filiação partidária, condição de elegibilidade necessária, na forma do art. 14, §3º, V da Constituição Federal⁶², contudo, figuravam como integrantes iguais dentro da estrutura do mandato e com aptidão para participar das respectivas deliberações internas e definir os rumos da atividade parlamentar, mesmo que indiretamente. Assim, se estaria a permitir um desvio, ainda que mínimo, à vontade da Constituição Federal de 1988? Da mesma forma, tendo em vista as últimas reformas constitucionais no âmbito do direito partidário, esses participantes poderiam ser de partidos diferentes?

Outrossim, é necessário considerar que a engenharia do sistema proporcional atual está calcada em toda uma sequência de disposições e cálculos matemáticos que tomam por parâmetro sujeitos individuais⁶³. Assim, pode-se indagar como deveria se processar o cômputo de votos levando em conta candidaturas unas, mas com vários integrantes. A título de exemplo, em uma campanha coletiva com cinco integrantes, a cifra do quociente eleitoral deverá levar em conta uma ou cinco pessoas em seus cálculos? Como deverá se proceder em relação ao cômputo do quociente partidário diante desse quadro?

Portanto, tais reflexões servirão como guia, nos próximos capítulos, na elaboração de uma resposta à pergunta central que guia este trabalho acadêmico, qual seja, a viabilidade de uma eleição em grupo para um mesmo cargo eletivo.

⁶² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 22 de set de 2019.

⁶³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Mandato coletivo é inconstitucional**. JOTA. 28/09/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/diretos-humanos-e-constituicao/mandato-coletivo-e-inconstitucional-28092018>. Acesso em: 21 set. 2019.

3 A ORDEM POLÍTICO-ELEITORAL BRASILEIRA: CONCEPÇÕES E CONSIDERAÇÕES

O presente estudo tem por escopo, conforme se depreende do próprio título que inaugura este trabalho, a análise acerca da possibilidade jurídica de uma candidatura eleitoral coletiva.

Nesse sentido, se o primeiro capítulo objetivava apresentar os mandatos coletivos através de conceitos e experiências fáticas ocorridas nas últimas eleições brasileiras, revela-se doravante necessário destacar em que pontos essas propostas colidem com a atual dinâmica do ordenamento jurídico brasileiro, em especial o direito eleitoral.

Para que se possa proceder com uma avaliação mais detalhada acerca de tais tópicos controversos e se apontar eventuais soluções, é necessário fazer antes um resgate das matérias específicas que serão tomadas como orientação neste exame.

Cumprir observar que inexistente previsão jurídica específica regulando os mandatos coletivos no Brasil⁶⁴. Por conseguinte, diante do vazio normativo posto, se candidatar de forma coletiva evidencia-se como tentativa de adequação a um desenho institucional traçado, até então, para candidaturas individuais via de regra.

Dessa maneira, o capítulo em verso visa discorrer sobre temas concernentes à estruturação da ordem político-eleitoral brasileira atual de forma a detalhar os critérios que servirão mais adiante como modelo em uma argumentação pertinente à ideia de viabilidade jurídica de candidaturas coletivas no Brasil contemporâneo.

Para avaliar a proposta de representação coletiva, portanto, afiguram-se interessantes questões relativas ao mandato eletivo e seu tratamento pela doutrina e jurisprudência nacionais, à disciplina da elegibilidade no direito eleitoral pátrio, à processualística em torno do registro de candidatura no processo eleitoral brasileiro e à organização dos sistemas eleitorais no país, com destaque para o formato proporcional em nossa ordem jurídica.

⁶⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Mandato coletivo é inconstitucional**. JOTA. 28/09/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/diretos-humanos-e-constituicao/mandato-coletivo-e-inconstitucional-28092018>. Acesso em: 21 set. 2019.

3.1 Considerações acerca do mandato eletivo e suas características

A palavra “mandato”, se pesquisada em um dicionário de língua portuguesa⁶⁵, aparece com pelo menos três acepções diferentes: ato pelo qual alguém concede poderes a outrem para agir em seu nome; delegação de poderes que o povo confere a uma pessoa para agir como representante político (vereador, prefeito, deputado federal...); e o tempo pelo qual dura essa delegação.

Dessa feita, uma diferenciação preliminar pode ser elaborada se observadas as duas primeiras categorias da palavra em estudo. No conceito que aparece previamente há menção ao instituto do mandato no direito privado, e na segunda ao mandato enquanto matéria do direito político.

Assim, uma delimitação inicial que se pode traçar em relação ao tema é diferenciá-lo de seu homônimo privatista. Nessa toada, dois fatores se revelam pertinentes à caracterização de cada um. Na seara do direito civil, o mandatário conhece a pessoa que lhe confere os poderes para representá-la e lida com o risco de ter essa delegação revogada. Na seara da representação política, por outro lado, o representante, apesar de uma possível noção abstrata de “eleitorado cativo”, desconhece seus mandantes especificamente, os quais estão encobertos pelo véu de sigilo do voto, assim como também não arca, via de regra, com a possibilidade de revogação de seus poderes por parte dos que o escolheram como mandatário⁶⁶. Em um sistema democrático representativo, todo aquele que é eleito recebe a incumbência política de um mandato eletivo⁶⁷.

Porém, em que pese ser tal prática realidade antiquíssima no cenário político internacional e nacional, conforme exposto no capítulo anterior, o mandato eletivo aparenta ainda gerar controvérsia significativa no âmbito acadêmico e jurisprudencial, revelando compreensões, posicionamentos e classificações diversas⁶⁸.

Norberto Bobbio diferencia três tipos de representação política: a representação como relação de “delegação”, a representação como relação de

⁶⁵ RIOS, Dermival Ribeiro. **Grande dicionário unificado da língua portuguesa**. São Paulo: DCL, 2010. p. 434 e MICHAELIS. **Dicionário escolar língua portuguesa**. São Paulo: Editora melhoramentos, 2002. p. 492;

⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 281;

⁶⁷ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 628;

⁶⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 156-157;

“confiança” e a representação como “espelho” ou “representatividade sociológica”⁶⁹. Segundo este autor, no primeiro modelo, o representante seria caracterizado pela ausência de autonomia para decidir, agindo como mero reproduzidor da vontade dos representados. No segundo tipo, o mandatário já seria caracterizado por dispor de uma autonomia muito maior, devendo servir-lhe como guia apenas a sua própria interpretação da conjuntura e dos interesses de seu eleitorado. O terceiro formato seria aquele marcado pela concepção do “organismo representativo como um microcosmos que fielmente reproduz as características do corpo político”⁷⁰.

Paulo Bonavides, por sua vez, diferencia duas tipologias essenciais de mandatos: os representativos e os imperativos⁷¹. Conforme argumenta o doutrinador, os mandatos representativos seriam formatos nos quais os representantes gozariam de uma liberdade de atuação significativa, amparados na ideia de soberania nacional e nos ditames ideológicos do liberalismo clássico, não devendo se ater a indicações específicas de seus sufragistas⁷². A fórmula imperativa do mandato, por outro lado, seria definida por uma maior aproximação entre eleitos e eleitores, devendo o constituído observar com rigor as orientações que lhe fossem ditadas por seus votantes⁷³. O autor avalia ser essa última modalidade a que tem sido acolhida, ao menos do ponto de vista político e moral, pelas sociedades contemporâneas⁷⁴.

Por conseguinte, apesar das tipologias acima utilizarem termos diferenciados, é possível observar um espectro estabelecido entre dois polos, indo desde uma visão onde o representante deve obediência ao que for decidido previamente por seus eleitores, até a classificação de maior liberdade do mandatário, onde este não deve qualquer atenção ao representado, desde o momento em que se esgota a eleição.

Sobre esse diagrama de perspectivas, Hanna Pitkin⁷⁵ aduz que a representação política adequada não reside em tais extremos, mas sim em um meio termo entre ambos. O representante deve agir de forma independente, com análise e

⁶⁹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C Varriale et ai. Coord. Trad. João Ferreira. Rev. geral João ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998, p. 1102;

⁷⁰ *Ibid.*, p. 1102;

⁷¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 277;

⁷² *Ibid.*, p. 278-281;

⁷³ *Ibid.*, p. 282;

⁷⁴ *Ibid.*, p. 283;

⁷⁵ PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Los Angeles: University of California Press, 1972. p. 209;

prudência sobre os argumentos em debate, assim como os representados também devem ser considerados igualmente capazes de ação e discernimento próprios, não devendo lhes ser tolhida a capacidade de intervir quando necessário.

Dessa forma, argumenta a autora, o que deve prevalecer nessa relação é a comunhão de interesses entre o eleito, autônomo e independente, e os representados, não havendo que se falar na preferência de uma vontade por outra. O que não deve ocorrer, contudo, é o distanciamento e a incompatibilidade constante entre o entendimento do representante e a vontade do eleitorado⁷⁶.

No que concerne às características do mandato eletivo, Dalmo de Abreu Dallari⁷⁷ destaca: a absoluta autonomia e independência do mandatário; a irresponsabilidade do representante em relação ao porquê de suas decisões; a irrevogabilidade do mandato (à exceção dos sistemas que preveem o “recall”); o caráter geral de seus poderes, compreendendo tudo aquilo que estiver incluído na esfera de competências do cargo; e, por fim, o fato de o mandatário representar o povo como um todo, não apenas seu eleitorado específico e não estar vinculado a estes de forma estrita.

Bonavides⁷⁸, por sua vez, elenca como traços típicos do mandato representativo a generalidade, alicerçada na visão de que o mandatário representa toda a nação, e não apenas seu eleitorado; a liberdade, uma vez que o representante dispõe de autonomia de vontade e não pode ser coagido a adotar posturas específicas; a irrevogabilidade, já que, de forma geral, o político não pode ser destituído de seu cargo por seus mandantes; e a independência, visto que os atos do mandatário não dependem de ratificação por parte de seu eleitorado.

Os argumentos que embasam tal visão de autonomia do eleito em relação aos representados indicam emanar do fato de que o político, pela própria natureza do processo eleitoral, desconhece quem são seus incumbentes, bem como do fundamento de que, em razão de um mandamento constitucional, o representante, enquanto membro do Parlamento, atua em defesa do interesse nacional, daquilo que toca à coletividade em geral, e não como advogado de clientes específicos.

⁷⁶ *Ibid.* p. 209-210;

⁷⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 159;

⁷⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 279-281;

Aprofundando a análise no que concerne à liberdade do mandatário, Paola Biaggi Alves de Alencar assinala a importância do princípio da liberdade para o exercício do mandato, apontando como característica premente dos mandatos eletivos seu perfil personalíssimo, em razão de o vínculo entre mandantes e mandatário ser puramente político e desprovido de caráter jurídico⁷⁹. Tal lógica seria decorrente da inviabilidade de se impor juridicamente um comportamento a ser seguido pelo representante político, sendo a única ferramenta institucional à disposição do eleitorado a possibilidade de não eleger aquele indivíduo em futuras eleições, ato de natureza essencialmente política. Entretanto, a autora reconhece os vínculos popular e partidário ínsitos ao mandato, uma vez que é do povo que provém a escolha do mandatário, e que é através dos partidos que se possibilita esse intermédio de comunicação⁸⁰.

Seguindo esse raciocínio, pode-se atestar que as noções de liberdade do mandatário e de sua ampla autonomia da vontade e independência, destacadas pela doutrina, ganham tonalidades distintas se postas em perspectiva com esses dois outros fatores de peso no cenário político, isto é, os partidos e o eleitorado.

Primeiramente, em relação às agremiações políticas, a jurisprudência pátria demonstra um entendimento sobre o tema que indica gravitar em torno de uma maior atenção ao perfil partidário da representação política:

O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de '*fundamento constitucional autônomo*', identificável tanto no art. 14, §3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade) quanto no art. 45, '*caput*' (que consagra o '*sistema proporcional*'), da Constituição da República⁸¹.

As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam

⁷⁹ ALENCAR, Paola Biaggi Alves. **A concretização do direito eleitoral a partir dos princípios constitucionais estruturantes**. Revista de Julgados, Cuiabá, v. 6, p. 93-110, 2010/2011. Disponível em:

http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5402/2011_alencar_concretizacao_direito_eleitoral.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 26 de setembro de 2019. p. 100-102;

⁸⁰ *Ibid*, p. 101;

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **MS 26.603-1/DF**. Rel.: Min. Celso de Mello. Brasília, DF. Data de julgamento: 04 de out de 2007. Data de publicação: 19/12/2008. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/MS_26603_DF_1279006220916.pdf?Signature=G5Qv49%2Fjoy0ZgolgyFdZCfcYBwQ%3D&Expires=1569092326&AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA0765VPOG&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=3c9154fc81db04343b8f76cd396a4208. Acesso em: 26 de set de 2019;

minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu⁸².

Nesse sentido, no que tange às discussões sobre infidelidade partidária, o Poder Judiciário tem adotado a tese de que, em casos de mudança de partido sem justa causa, a vaga ocupada pelo político em cargos proporcionais deveria ser remetida ao partido ou à coligação pela qual aquele se elegeu, sendo tais agremiações as detentoras jurídicas do mandato⁸³. É importante, todavia, ressaltar que tal entendimento não se aplica aos agentes investidos em cargos majoritários⁸⁴.

Conforme se pode averiguar da leitura dos excertos destacados, o entendimento da jurisprudência parte da necessidade de filiação partidária para concorrer nos pleitos eleitorais nacionais e da avaliação sobre a importância desempenhada pelas agremiações partidárias no sistema proporcional.

Ademais, no que se refere ao eleitorado, deve-se ter em consideração que, pela dinâmica institucional assentada na Constituição Federal, todo o poder que um mandatário venha a dispor para a prática de qualquer ato relacionado ao cargo emana diretamente do povo⁸⁵. Dessa forma, o interesse público que permeia discussões em torno do mandato eletivo é um corolário imanente de nossa ordem jurídica atual.

Assim, apesar de características como independência e liberdade, apontadas pela doutrina, na prática evidencia-se que o parlamentar se encontra imbricado a determinados laços institucionais que podem sim ter reflexos em sua atuação política, inclusive em sua permanência no cargo que ocupa.

Em meio a esse cenário, Vinícius Quintino de Oliveira⁸⁶ ressalta, conseqüentemente, que o mandato eletivo pode ter um caráter disponível a depender do sujeito em perspectiva: do ponto de vista do parlamentar, o múnus do mandato

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI 5081**. Rel.: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF. Data de julgamento: 27/05/2015. Data de publicação: 19/08/2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf>. Acesso em: 23 de out de 2019.

⁸³ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 50;

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI nº 5081-DF**. Rel.: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF. Data de julgamento: 27/05/2015. Data de publicação: 19/08/2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>. Acesso em: 26 de set de 2019;

⁸⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 26 de set de 2019;

⁸⁶ OLIVEIRA, Vinícius Quintino. **Infidelidade partidária e a disponibilidade dos mandatos eleitorais**. In: Estudos Eleitorais, V. 8, N. 3, Setembro/Dezembro 2013. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1868/2013_oliveira_infidelidade_partidari_a_mandatos?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 28 de setembro de 2019. p. 85;

seria disponível, haja vista a plena possibilidade de renúncia que o exercente tem a qualquer momento; já em relação ao partido, existiria discussão no âmbito acadêmico se a agremiação poderia abrir mão de vaga a que tivesse direito e deixa-la com o político infiel que se muda para novo partido.

Nesse ponto, cabe realçar que, embora possível, a renúncia do parlamentar ao cargo que ocupa também está condicionada a uma série de variáveis. Na forma do art. 55, §4º da Constituição Federal, a renúncia ao cargo de parlamentar de sujeito que esteja submetido a processo que vise ou possa levar à perda do seu mandato, fica com seus efeitos suspensos enquanto durarem as deliberações sobre tais procedimentos que possam retirar-lhe a investidura⁸⁷.

É igualmente interessante observar que a “disposição” do parlamentar em relação a seu mandato limita-se à renúncia em si, uma vez que este não pode indicar nem seu sucessor, o qual já está previamente estabelecido, qual seja, o respectivo suplente⁸⁸.

Da mesma forma, a regra é a de que a vaga parlamentar liberada não pode ficar vazia, sem alguém que a ocupe, visto que a Constituição Federal determina para cada casa legislativa um número fixo de integrantes e impõe que, existindo vaga e não havendo suplentes à preenche-la, na falta de ainda quinze meses para o término do mandato, deve ser realizada nova eleição, na forma do art. 56, §2º da Constituição Federal⁸⁹. Cumpre ressaltar também que a renúncia não afasta o dever do mandatário de prestar contas junto aos órgãos oficiais⁹⁰.

Isto posto, mesmo sendo a relação entre partido e mandatário uma relação entre dois particulares, dada a natureza jurídica das agremiações partidárias⁹¹, e havendo para o representante a possibilidade de se “abrir mão” do cargo, há de se convir que existe notável interesse público quando a discussão entre tais personagens circunda temas concernentes ao mandato eletivo, o que pode servir a atrair,

⁸⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 26 de set de 2019;

⁸⁸ *Ibidem*;

⁸⁹ *Ibidem*;

⁹⁰ BRASIL. **Resolução TSE nº 23.548, de 18 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235482017.html>. Acesso em 01 de out de 2019;

⁹¹ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 26 de set de 2019;

consequentemente, a interferência do princípio de indisponibilidade do interesse público nessas tergiversações.

Portanto, pode-se constatar que o mandato eletivo se encontra inserido em debate acadêmico amplo e vinculado a diversas variáveis.

Quanto à sua classificação, as tipologias transitam entre extremos marcados, de um lado, por uma liberdade extremante acentuada do mandatário, com indiferença da participação do eleitorado em sua atuação, e de outro, por uma autonomia nula do representante, com peso muito maior sobre a participação popular, com uma vasta margem de categorização entre essas duas. É necessário reconhecer, todavia, que, quando a doutrina desce à caracterização do mandato, há inegável menção à liberdade na atividade do político.

Por outro lado, em relação ao tratamento jurisprudencial do tema, é pertinente averiguar que elementos como os partidos políticos e a soberania popular assumem protagonismo nas ponderações acerca dos mandatos eletivos, principalmente em cargos proporcionais, relativizando a noção de autonomia do eleito e restringindo o caráter disponível do objeto em estudo.

Assim, refletir sobre o mandato eletivo no sistema político brasileiro implica, necessariamente, em tecer análises sobre outros conteúdos conexos. No caso, diante das considerações expostas acerca de partidos políticos e sistema eleitorais, revela-se importante avaliar em que contexto e de que forma estes se manifestam no direito brasileiro e se relacionam com o tema em epígrafe.

3.2 A elegibilidade e seu perfil: requisitos positivos e negativos

Para que o cidadão possa disputar uma eleição, o ordenamento jurídico impõe a obrigação de que ele se adeque a determinado padrão erigido pelo sistema eleitoral, atendendo alguns requisitos e, imprescindivelmente, não perfazendo outros. Esse conjunto é o que caracteriza a elegibilidade, a qual compõe o *status* político-eleitoral do indivíduo, sendo decorrente da conformação deste a determinado regime normativo eleitoral⁹². A elegibilidade é manifestação por excelência dos direitos

⁹² GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 215;

políticos de cada cidadão, sendo tais prerrogativas espécies de direitos fundamentais categorizados pela doutrina como sendo de primeira geração⁹³.

Essa classificação dos direitos fundamentais em gerações toma por parâmetro o momento histórico em que determinada classe de direitos encontrou positividade nos ordenamentos jurídicos ao redor do mundo e pode se revelar como um expediente didaticamente útil a se identificar as principais características de tal variedade de prerrogativas jurídicas. No caso, os direitos fundamentais de primeira geração, gênero no qual se inserem os direitos políticos, apresentam como aspecto essencial sua inspiração fulcral no ideário maior de liberdade, sendo titularizados pelo indivíduo enquanto ser singularmente considerado, marcados, em decorrência de tal postulado, por uma inerente subjetividade e oponíveis ao Estado, de forma a se preservar seu conteúdo maior que é a liberdade individual⁹⁴.

Por conseguinte, à elegibilidade, dada sua inserção no contexto maior dos direitos políticos, comunicam-se fatores como o caráter individual. Nessa continuidade, para que tal adequação ao regime jurídico-eleitoral vigente se opere, urge que o indivíduo preencha determinados critérios e, obrigatoriamente, não perfaça outros, respeitando as denominadas condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade.

As condições de elegibilidade, consoante informa Uadi Lammego Bulos⁹⁵, são quesitos que devem ser atendidos pelo indivíduo que pretende se candidatar a um cargo eletivo e exercer a capacidade eleitoral passiva. A Constituição Federal de 1988 elenca, em seu art. 14, seis requisitos que devem ser preenchidos por quem visa concorrer em um pleito eleitoral no Brasil:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
(...)
§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:
I - a nacionalidade brasileira;
II - o pleno exercício dos direitos políticos;
III - o alistamento eleitoral;
IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
V - a filiação partidária;
VI - a idade mínima de:

⁹³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 577;

⁹⁴ *Ibid*, p. 578;

⁹⁵ BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. rev. e atual. de acordo com a emenda constitucional nº 70/2012. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 858;

- a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
- b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
- c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
- d) dezoito anos para Vereador⁹⁶.

As causas de inelegibilidade, por sua vez, nas palavras de Raquel Cavalcanti Ramos Machado, são “como impedimentos que, se configurados, impossibilitam o exercício da capacidade eleitoral passiva, vale dizer, a capacidade para ser eleito para um cargo público”⁹⁷. De acordo com a teoria clássica, adotada no Brasil, enquanto as condições de elegibilidade se configuram no ordenamento jurídico como sendo requisitos positivos, ou seja, que o pretense candidato deve preencher se quer participar da eleição, as causas de inelegibilidade, de outro lado, são critérios negativos, previsões jurídicas nas quais o cidadão não pode incorrer se almeja se candidatar a um cargo político. Nessa continuidade, tal compreensão da teoria clássica finda por também repercutir em outro aspecto estrutural do direito eleitoral, qual seja, a espécie normativa responsável por regulamentar cada um dos tipos de requisitos⁹⁸.

Sendo assim, as condições de elegibilidade encontram-se exauridas no próprio texto constitucional, com disciplina dos detalhes pertinentes em legislação ordinária, e as causas de inelegibilidade, de outra lado, são listadas tanto na Constituição como em Lei Complementar, no caso brasileiro a Lei Complementar nº 64 de 1990, com o extenso rol do seu art.1^o⁹⁹.

Em relação às causas de inelegibilidade, um fator que merece destaque, em razão da conexão com a apreciação técnica aqui em operação, é o seu caráter personalíssimo. Com efeito, os fatos que ensejam inelegibilidade se vinculam à respectiva pessoa com que estejam relacionados, não podendo alcançar terceiros que não tenham ligação com o acontecimento do qual decorre a inelegibilidade¹⁰⁰.

⁹⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 26 de set de 2019;

⁹⁷ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 200;

⁹⁸ *Ibid.* p. 181;

⁹⁹ BRASIL, **Lei complementar nº 64 de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 30 de set de 2019.

¹⁰⁰ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 238;

Já no que se refere às condições de elegibilidade, inicialmente pode-se aferir que a leitura do art. 14º, §3º da Constituição Federal, de *per si*, traz muitas informações. Ele exclui da concorrência aos cargos políticos os estrangeiros e brasileiros desprovidos do gozo dos direitos políticos, estabelece como exigência ao reconhecimento da capacidade eleitoral passiva a capacidade eleitoral ativa, determina a necessidade de domicílio eleitoral no local em que se pretende o cargo político, impõe a submissão do indivíduo ao filtro partidário, assim como traça um paralelo entre a idade que o cidadão deve ter e a hierarquia do cargo público ao qual quer concorrer.

No que concerne aos partidos políticos, algumas observações se evidenciam como necessárias. Primeiramente, é importante ressaltar a ênfase que o ordenamento jurídico brasileiro faz quando se refere à proibição de candidaturas que não estejam ligadas a agremiações partidárias. Com efeito, o direito eleitoral brasileiro determina que o nome do candidato que aparecerá nas urnas, como concorrente no pleito público, deve ter sido previamente selecionado em convenção partidária¹⁰¹. Da mesma forma, a lei nacional veda o registro de candidatura avulsa ainda que o candidato seja filiado a partido político, consoante art. 11, §14º da Lei das Eleições (Lei 9.504/97)¹⁰².

Dessa forma, há de se constatar que o regime democrático brasileiro, pelo desenho que lhe conferem os instrumentos legais conexos, encontra nos partidos políticos alicerce fundamental, sendo o pleito eleitoral necessariamente filtrado, em etapa anterior, pelas agremiações partidárias.

Por fim, na forma do art. 11, §10º da Lei 9504/97, o momento em que se deve aferir as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade acontece no registro de candidatura¹⁰³, por mais que o próprio dispositivo reconheça que algumas circunstâncias só possam se aperfeiçoar em momento posterior. Conseqüentemente, o exame acerca da elegibilidade de um cidadão não se exaure na análise do direito material aplicável ao caso, mas alcança também os ditames processuais que regem a averiguação de tais normas.

¹⁰¹ *Ibid*, p. 365;

¹⁰² BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 30 de set. de 2019.

¹⁰³ *Ibidem*;

3.3 O processo eleitoral e o registro de candidatura

O processo eleitoral, em sentido amplo, importa no conjunto de atos conectados que possibilita uma eleição¹⁰⁴. O escopo do cidadão em ocupar um cargo eletivo deve respeito não somente às disposições consubstanciadas na lei material, mas igualmente às formalidades elencadas pela lei com o fito de se viabilizar a aferição dessa compatibilidade jurídico-eleitoral.

Por conseguinte, o registro de candidatura consiste em fase desse procedimento muito mais amplo denominado processo eleitoral, sendo o momento no qual se deve analisar o enquadramento dos candidatos aos critérios de elegibilidade (atendimento das condições de elegibilidade e inexistência de inelegibilidades), bem como se conferir outros requisitos necessários, como a regularidade dos atos partidários de escolha de pré-candidatos.

A requisição feita nesta etapa do processo eleitoral é composta por dois documentos principais: o Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) e o Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) ou o Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI). O DRAP tem por objetivo comprovar a licitude dos trâmites burocráticos concernentes ao partido e ao processo de escolha dos pré-candidatos por ele apresentados. O RRC, por sua vez, é o documento por meio do qual o partido informa todos os candidatos que almeja registrar para concorrer nas eleições daquele ano. O RRCI apresenta similitude quase que total com o RRC, possuindo o mesmo objetivo, mas sendo externado pelo candidato com nome aprovado em convenção partidária e que, todavia, não foi incluído na lista do RRC indicada pelo partido político¹⁰⁵.

O pedido deve vir igualmente acompanhado da documentação listada no art. 11, §1º da lei 9.504/97:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - cópia da ata a que se refere o art. 8º;

II - autorização do candidato, por escrito;

III - prova de filiação partidária;

IV - declaração de bens, assinada pelo candidato;

¹⁰⁴ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 145;

¹⁰⁵ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 375-376;

- V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º;
- VI - certidão de quitação eleitoral;
- VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;
- VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59.
- IX – propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República¹⁰⁶.

O exame de tal documentação se revela interessante na medida em que aponta para o caráter individual subjacente à lógica que guia o processo eleitoral brasileiro até o presente momento. Quase todos os comprovantes e declarações tomam por parâmetro características ou atos essencialmente individuais. Raciocínio semelhante aparece no rol de informações que orienta a elaboração do RRC, nos arts. 26 a 28 da Resolução nº 23.548/2017, normativo expedido pela Justiça Eleitoral, que regulamenta o registro de candidatura¹⁰⁷.

Nessa continuidade, se retomadas algumas observações feitas no capítulo anterior, há de se notar que os mandatos coletivos encontraram nessa etapa uma barreira procedimental significativa¹⁰⁸, haja vista o fato de terem que indicar um “candidato oficial” em razão da forma como está estruturada a processualística em torno do registro de candidatura no direito eleitoral brasileiro.

Disposição que merece evidência é a constante no art. 12 da Lei das Eleições que possibilita um emprego mais amplo de epítetos no que se refere ao nome utilizado pelo candidato¹⁰⁹.

Assim, feita essas observações, deve-se retornar ao raciocínio anterior no que tange à lógica individual que demonstra orientar a elaboração da legislação eleitoral contemporânea. Na trilha de tal raciocínio, o registro de candidatura se revela como etapa na qual esse entendimento se torna mais evidente, haja vista o filtro de averiguação da elegibilidade efetuado e a natureza da documentação que deve ser apresentada.

¹⁰⁶ BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 30 de set. de 2019.

¹⁰⁷ BRASIL. **Resolução TSE nº 23.548, de 18 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235482017.html>. Acesso em 01 de out de 2019;

¹⁰⁸ EL PAÍS. **“Vote em um e eleja vários”**: os coletivos querem crescer na política. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/08/politica/1533685243_080142.html. Acesso em: 16 set. 2019.

¹⁰⁹ BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 30 de set. de 2019.

Considerando tudo que foi exposto até o presente momento, um último ponto interessa nesta digressão. No que se refere ao tratamento que a jurisprudência dá aos mandatos, nota-se um recorte que toma por base, dentre outros argumentos, o sistema eleitoral atinente a cada espécie de cargo político, diferenciando o regime aplicável a cargos majoritários e a cargos proporcionais no que concerne à titularidade do mandato.

No mesmo sentido, em relação aos mandatos coletivos, foi constatada uma diferenciação que indica preferência das candidaturas em grupo por cargos em casas legislativas (em sua maioria proporcionais), em desfavor de cargos executivos, todos majoritários. Evidencia-se como relevante, portanto, aprofundar os estudos sobre o tema dos sistemas eleitorais, de forma a se identificar peculiaridades relativas a cada um desses modelos e eventuais consequências jurídicas daí advindas.

3.4 Sistemas eleitorais e número de vagas: a matemática no direito eleitoral

Em definição apresentada por Raquel Cavalcanti Ramos Machado, sistema eleitoral, é termo que “corresponde aos critérios utilizados para apontar os vencedores em um processo eleitoral, tendo em vista a legitimidade do voto”¹¹⁰. Pode-se atestar que os sistemas eleitorais constituem mecanismos jurídicos voltados para contabilizar os votos obtidos em uma eleição de forma a garantir lisura e respaldo popular ao pleito.

Partindo de tal concepção, a doutrina aponta vários modelos de sistemas eleitorais, tendo sido adotados no Brasil os formatos majoritário e proporcional. O tipo majoritário é adotado para a eleição de cargos do executivo e de senadores, enquanto o modelo proporcional cinge-se aos pleitos pelos demais cargos (deputados federais e estaduais, bem como vereadores)¹¹¹.

O sistema eleitoral majoritário é aquele no qual ganha a eleição o candidato que obtiver mais votos¹¹². As subespécies desse modelo variam conforme o parâmetro aferível para a vitória, podendo ser a maioria simples, no sistema majoritário simples ou relativo, ou a maioria plena dos votos (metade mais um), no

¹¹⁰ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 38;

¹¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 275;

¹¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 189;

sistema majoritário absoluto¹¹³. No Brasil, em eleições para presidente, governadores e prefeitos em municípios com mais de duzentos mil habitantes, bem como dos respectivos vices, utiliza-se o critério majoritário absoluto. Já para as eleições de prefeitos e vice-prefeitos em cidades com menos de duzentos mil habitantes e de senadores adota-se o tipo majoritário simples¹¹⁴.

O sistema eleitoral proporcional, por seu turno, implica uma dinâmica aritmética relativamente mais complexa. Isso porque, no modelo proporcional de contabilização dos votos, há o intento de se fazer representar na seara política as correntes de opinião consoante o peso que cada uma demonstrar no pleito eleitoral. É dizer, os eleitos de cada partido ou corrente política ocupam espaço na formação da vontade do estado em proporção aos votos que ganharem¹¹⁵. Essa sistemática de ocupação dos espaços políticos é uma das vantagens de tal sistema, visto que possibilita a representação política das minorias nas instâncias oficiais de deliberação¹¹⁶.

Para que se possa proceder à distribuição dos cargos de maneira harmônica a tais postulados, uma série de cálculos manifesta-se como sendo necessária. No caso brasileiro, esse arranjo matemático importa na efetuação de quatro cálculos, a saber, o quociente eleitoral, o quociente partidário, a votação nominal mínima e o sistema de médias¹¹⁷.

O quociente eleitoral é previsto no art. 106 do Código Eleitoral e importa no resultado obtido diante da divisão do número de votos válidos apurados pelo número de lugares a preencher na casa legislativa da circunscrição¹¹⁸. Feito o cálculo do quociente eleitoral, parte-se para o quociente partidário, elencado no art. 107 do Código Eleitoral, e que resulta da divisão do número de votos válidos obtidos pelo partido ou coligação pelo número decorrente da apuração do quociente eleitoral¹¹⁹.

¹¹³ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 177;

¹¹⁴ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 40-41;

¹¹⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 268-269;

¹¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 191;

¹¹⁷ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 45-46;

¹¹⁸ BRASIL. **Lei 4737, de 15 de julho de 1965. Código eleitoral**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm#art88. Acesso em 01 de out de 2019;

¹¹⁹ *Idem*;

A votação nominal mínima, por seu turno, é novidade introduzida no direito eleitoral brasileiro pela minirreforma eleitoral de 2015¹²⁰ e impõe que, para que um candidato seja eleito, ele deve também ter angariado votação equivalente a, no mínimo, 10% do quociente eleitoral¹²¹.

Assim, efetuadas estas três operações matemáticas, deve-se obter o número de vagas a que cada partido têm direito e saber quem serão os sujeitos a preencherem tais vagas, considerando que o sistema proporcional brasileiro adota a lista aberta, na qual o próprio eleitorado escolhe quem serão os políticos a ocuparem espaço nas instâncias oficiais, e não os partidos, como sói ocorrer no sistema proporcional de lista fechada¹²². Contudo, mesmo diante de tal sequência matemática, pode ser que sobrem vagas para serem preenchidas. É nesse contexto, portanto, que se insere a dinâmica do sistema de médias.

Pelo artigo 109 do Código Eleitoral, deve-se operar um cálculo aritmético de forma a se descobrir qual o partido que obteve a maior média de votos nas eleições, sendo este fator resultante da divisão do número de votos válidos obtidos por um partido pelo número de vagas que o mesmo obteve através do quociente partidário mais um. Aquele que detiver a maior média ganhará o direito de ocupar mais uma vaga em sobra, desde que o candidato indicado para preenche-la tenha respeitado o critério de votação nominal mínima. Tal operação deve ser repetida por quantas vezes for necessário até que se ocupem todos os lugares faltantes¹²³.

Todos os partidos que participaram do pleito integram essa contabilidade de distribuição das vagas restantes, na forma do art. 109, §2º do Código Eleitoral¹²⁴.

Por conseguinte, pode-se constatar que a operação matemática e legal que resulta na eleição de um candidato a mandato eletivo no Brasil passa, necessariamente, pelo partido político que este integra, sendo inviável desconsiderar essa variável na análise que aqui se pretende realizar. É importante também levar em conta que, assim como o número de vagas estabelecido para os cargos eletivos é

¹²⁰ BRASIL. **Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 08 de out de 2019;

¹²¹ BRASIL. **Código eleitoral. Lei 4737, de 15 de julho de 1965**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm#art88. Acesso em 01 de out de 2019;

¹²² GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 192-193;

¹²³ BRASIL. **Código eleitoral. Lei 4737, de 15 de julho de 1965**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm#art88. Acesso em 01 de out de 2019;

¹²⁴ *Ibid*;

limitado, da mesma forma o é o índice de candidaturas que podem acontecer em um pleito eleitoral.

Conforme assevera o art. 10 da Lei das Eleições (Lei nº 9504/97), cada partido somente poderá inscrever candidatos até o limite máximo de 150% dos lugares a preencher na casa legislativa da respectiva circunscrição, salvo as exceções previstas nos incisos I e II do referido dispositivo. Ademais, dentre os indivíduos concorrentes no pleito indicados pelo partido, 30% deve ser de um sexo e 70% de outro, no mínimo¹²⁵.

No entanto, em relação a inscrição de candidatos para cargos majoritários, o limite é muito mais estreito, admitindo-se somente o registro de um candidato por partido ou coligação nas eleições para presidente, governador, prefeito e senador, neste último caso quando a renovação no senado for de um terço. Quando a modificação no Senado for de dois terços, possibilita-se a inscrição de dois candidatos por partido ou coligação na circunscrição¹²⁶.

Portanto, o filtro matemático revela-se presente não apenas em um momento de apuração de votos, mas também em uma etapa “pré-eleitoral”, anterior ao registro de candidatura.

Por fim, deve-se lembrar que a Emenda Constitucional nº 97, promulgada em 2017, veda a formação de coligações partidárias para as eleições ocorridas a partir de 2020¹²⁷. Dessa forma, cada partido deverá concorrer de forma solitária nos pleitos realizados para cargos proporcionais a partir de tal marco temporal, não podendo mais se unir temporariamente a outros partidos para fins políticos e de cálculo eleitoral.

¹²⁵ BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 30 de set. de 2019.

¹²⁶ BRASIL. **Resolução TSE nº 23.548, de 18 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235482017.html>. Acesso em 01 de out de 2019;

¹²⁷ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 08 de outubro de 2019.

4 A VIABILIDADE JURÍDICA DO MANDATO COLETIVO

Com o propósito de estruturar o raciocínio que guia este trabalho, demonstrou-se necessário, primeiramente, delimitar o que seriam de fato os chamados “mandatos coletivos”. Tal balizamento, por sua vez, trouxe à tona uma série de questionamentos jurídicos, em razão de múltiplos fatores, constatação que evidenciou, por sua vez, a necessidade de se aprofundar a compreensão acerca da normatividade conexa ao caso.

Assim, uma vez exposta a realidade fática sobre a qual o estudo em epígrafe se debruça, conforme foi visto no primeiro capítulo, e a normatividade que serve como parâmetro jurídico para situações similares, consoante demonstração constante no segundo capítulo, cabe agora excursionar sobre a eventual compatibilidade entre essas duas variáveis, com o fito de se obter uma resposta à pergunta central que guia esta pesquisa.

4.1. Considerações sobre o termo “viabilidade jurídica”.

O Direito, enquanto ramo do conhecimento científico, apresenta como um de seus objetos de estudo por excelência, as normas jurídicas¹²⁸, as quais, nas palavras de Luís Roberto Barroso, são “(...) prescrições, mandamentos, determinações, que, idealmente, destinam-se a introduzir a ordem e a justiça na vida social”¹²⁹.

Em seu múnus de conformação das múltiplas relações sociais ao que se entende por justo e correto em determinado contexto social, a norma jurídica atua mediante aplicação pelos operadores do direito. Conforme leciona Hugo de Brito Machado Segundo: “O próprio Direito torna-se uma ideia vazia se não houver algum zelo na identificação e na determinação dos *factos* sobre o quais suas disposições devem ser aplicadas”.¹³⁰

Nesse sentido, o enquadramento entre fatos e prescrições jurídicas ocorre de forma dialética, como disserta Miguel Reale:

¹²⁸ FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **A ciência do direito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 59;

¹²⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 212;

¹³⁰ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **O direito e sua ciência: uma introdução à epistemologia jurídica**. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 94;

É com esse ponto de apoio inicial no fato corrente, ainda que provisoriamente aceito como tal, que é possível ao juiz proceder à escolha da norma de direito possivelmente aplicável ao caso descrito na ação, o que tudo exige também apoio em princípios gerais, sem os quais seria impossível ao magistrado eleger a norma adequada à espécie.

(...)

Como se vê, a norma não fica *antes*, nem o fato vem *depois* no raciocínio do juiz, pois este não raro vai da norma ao fato e vice-versa, cotejando-os e aferindo-os repetidas vezes até formar a sua convicção jurídica, raiz de sua decisão¹³¹.

Desse modo, percebe-se que os fatos e a(s) norma(s) jurídica(s) pertinente(s), em teoria, devem se situar em constante diálogo, de forma a se possibilitar a solução juridicamente mais adequada ao caso concreto.

Tal raciocínio torna-se evidente no direito positivo quando se examina, por exemplo, a noção de “possibilidade jurídica do pedido” utilizada pelos processualistas, segundo a qual o pleito do autor, decorrente de uma realidade fática vivenciada por ele, deve encontrar abrigo nas previsões normativas do respectivo ordenamento jurídico¹³².

Contudo, pode ocorrer de, em algum momento, não haver norma que seja aplicável à situação da vida que é trazida até os órgãos oficiais de resolução judicial. É o caso das denominadas “lacunas”. Nas palavras de Bobbio: “De fato, se se pode demonstrar que nem a proibição nem a permissão de um determinado comportamento, podem ser deduzidas do sistema, tal como é posto, é preciso dizer que o sistema é incompleto, que o ordenamento jurídico tem uma lacuna”¹³³.

Portanto, a lacuna caracteriza-se pela inexistência, em dada ordem jurídica, de disposição normativa que verse sobre determinada conduta, seja para vedar-lhe ou autorizar-lhe existência e, como exposto no capítulo anterior, essa é precisamente a situação em que se encontram os mandados coletivos no atual estado de coisas do direito brasileiro¹³⁴. Consoante ressaltado em diversos momentos desse estudo, não

¹³¹ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São paulo: Saraiva, 2002. 14ª tiragem 2014. p. 301;

¹³² CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 31ª ed. rev. e ampl. São paulo: Malheiros, 2015. p. 294;

¹³³ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 2ª ed. Tradução de Ari Marcelo Solon. Prefácio de Celso Lafer. Apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Jr. São Paulo: EDIPRO, 2014. p. 113/114;

¹³⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Mandato coletivo é inconstitucional**. JOTA. 28/09/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/diretos-humanos-e-constituicao/mandato-coletivo-e-inconstitucional-28092018>. Acesso em: 21 set. 2019.

há no ordenamento jurídico nacional previsão jurídica que faculte ou, por outro lado impeça a manifestação de mandatos em grupo pra cargos eletivos.

Todavia, a falta de norma específica sobre a qual embasar o exame aqui em intento não inviabiliza o propósito de se perquirir a adequação de um caso concreto ao mundo jurídico, visto que diante de lacunas o intérprete deve proceder a uma tentativa de integração do direito, com base em outros mecanismos hermenêuticos, conforme dispõe o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹³⁵.

Assim, denota-se que a omissão *a priori* do ordenamento em regulamentar um determinado problema não exime o aplicador da lei de solucionar o caso de forma acorde ao direito se provocado para tal fim. Para tanto, o intérprete deve buscar uma resposta pautado em outras normas do sistema, tais como dispositivos estruturados sob raciocínio similar ou princípios basilares da ordem jurídica aplicáveis ao caso.

Nesse sentido, se retornarmos à noção de “possibilidade jurídica do pedido” tratada pelos processualistas, pode-se averiguar que a única razão que leva à configuração da impossibilidade nesse cenário é a existência expressa no ordenamento jurídico de uma proibição, não ocorrendo a referida configuração quando houver a inexistência de previsão jurídica para o caso¹³⁶. Ou seja, a ausência de tratamento jurídico não enseja de pronto a impossibilidade jurídica do pedido, apenas a vedação explícita é capaz para tanto.

Seguindo essa linha de raciocínio, a ideia de constitucionalidade ganha destaque fulcral, uma vez que em um estado democrático de direito todas as normas devem obediência à Lei maior¹³⁷, no caso brasileiro a Constituição Federal de 1988.

Entretanto, nota-se que apenas a análise de ajuste com o texto constitucional não exaure a pergunta que orienta esta investigação epistemológica, devido ao fato de que, como exposto no primeiro capítulo, as discussões geradas pela formação dos mandatos coletivos não se restringem a um campo normativo

¹³⁵ BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 29 de outubro de 2019.

¹³⁶ MIYAMOTO Yumi Maria Helena; ROMANHA Emilli. **A (im)possibilidade da resolução de mérito na sentença que decreta a carência de ação por impossibilidade jurídica do pedido.** In: Revista de Doutrina e Jurisprudência. 50. Brasília. 106 (2). P. 342-358 / JAN- JUN 2015. Disponível em: <https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/bitstream/handle/tjdft/32153/A%20%28IM%29POSSIBILIDADE%20DA%20RESOLU%C3%87%C3%83O%20DE%20M%C3%89RITO.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 de novembro de 2019. p. 346;

¹³⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 33 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 303/304;

puramente abstrato, mas, ao contrário, partem na verdade da realidade social contemporânea, em que vários sujeitos têm se utilizado do referido expediente para candidatar-se e provocado os órgãos institucionais a oferecerem respostas para forma como lidarão com tal novidade, resolução essa que passa inevitavelmente pela análise de institutos regulados em legislação infraconstitucional.

A exposição aqui elaborada, portanto, visa esclarecer o sentido em que o termo “viabilidade” será adotado na construção da resposta à pergunta fulcral que guia esta pesquisa. Dessa maneira, diante do que foi demonstrado, investigar a viabilidade jurídica de uma situação fática onde inexistente normatividade clara e determinada a abrigo do caso é tarefa que ultrapassa a análise de compatibilidade com regras e princípios constitucionais específicos, e engloba também o questionamento sobre a possibilidade de adequação do fato com normas infraconstitucionais que regem o pleito eleitoral em nosso sistema.

Reconhece-se, porém, que investigar o fenômeno dos mandatos coletivos à luz de todos os dispositivos constantes na lei eleitoral brasileira é tarefa demasiadamente ampla, razão pela qual o exame jurídico se restringiu a quatro tópicos em especial, quais sejam, as questões relativas ao mandato eletivo, o tratamento da elegibilidade no direito eleitoral pátrio, a processualística em torno do registro de candidatura no processo eleitoral nacional e a organização dos sistemas eleitorais no país, com destaque para o formato proporcional brasileiro.

Do mesmo modo, deve-se admitir também que a construção da noção de “viabilidade” não se exaure na mera observação do plano normativo ideal, mas deve levar em conta, igualmente, se a lógica que embasa o discurso do *deve ser* tem sido efetivamente adotada no campo prático por tais sujeitos, e quais as implicações daí decorrentes.

Por conseguinte, em razão de um imperativo de organização, a estrutura desse capítulo divide o exame de correspondência entre fatos e normas no caso dos mandatos coletivos eleitorais entre um panorama teórico e um panorama prático.

Avaliar primeiramente a possibilidade de conformação dos mandatos coletivos no plano jurídico abstrato para só então poder conjecturar sobre a validade e eficácia dos métodos utilizados pelos mandatos coletivos nas últimas eleições, ou seja, 2016 e 2018.

4.2 A leitura em conjunto das liberdades fundamentais: a possibilidade jurídica dos mandatos coletivos sob uma perspectiva teórica

Como destacado alhures, um ponto de partida para analisar juridicamente o fenômeno dos mandatos coletivos é situá-los enquanto expressões da cidadania, manifestações ínsitas à exteriorização dos direitos políticos.

Nesse sentido, consoante exposto, os direitos políticos são conceituados como espécie de direito público subjetivo, prevista em nível constitucional com o fito específico de garantir ao indivíduo participação na vontade política do Estado¹³⁸. Da mesma forma, são categorizados pela teoria das gerações de direitos fundamentais como sendo componentes da primeira onda de direitos fundamentais positivados, tendo por característica essencial seu caráter individual¹³⁹.

Como expressões da concepção maior de “direitos políticos” podemos destacar o direito de sufrágio e a noção de elegibilidade, sendo esta derivada daquela, uma vez que o direito de sufrágio consiste na possibilidade de votar e ser votado¹⁴⁰ e a elegibilidade reside na adequação do indivíduo ao regime político-eleitoral em vigor de forma a viabilizar a configuração de sua capacidade eleitoral passiva¹⁴¹.

Tais conceitos, pela lógica subjacente aos direitos políticos e aos direitos subjetivos de forma geral, se vinculam à pessoa enquanto sujeito individualmente considerado, compondo seu *status juridicus*, uma vez que importam em novo dimensionamento das possibilidades de atuação viabilizadas ao sujeito e garantidas pela ordem jurídica vigente¹⁴².

Todavia, esse caráter pessoal intrínseco não pode servir de refúgio à inflexibilidade e como base para uma percepção isolada dos direitos assegurados pela Constituição, uma vez que as liberdades fundamentais devem ser interpretadas em conjunto, de forma harmônica e sistemática¹⁴³.

¹³⁸ BULOS, Uadi Lâmmego. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. rev. e atual. de acordo com a emenda constitucional nº 70/2012. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 854;

¹³⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 577;

¹⁴⁰ BULOS, Uadi Lâmmego. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. rev. e atual. de acordo com a emenda constitucional nº 70/2012. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 855;

¹⁴¹ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 215;

¹⁴² REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. Sao paulo: Saraiva, 2002. 14ª tiragem 2014. p. 266;

¹⁴³ GRESTA, Roberta Maia e SANTOS, Polianna Pereira dos. **Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos**. In: Anuario De Derecho

Negar validade jurídica aos mandatos coletivos sob o argumento de que o direito brasileiro só admitiria concepções mecanicistas de manifestação dos direitos políticos se revela como interpretação que parece ignorar outros vetores fundantes da ordem jurídica nacional, como a liberdade de associação e a própria isonomia. Deve-se levar em conta, nesse contexto, que todos esses elementos são desdobramentos do postulado maior de proteção e promoção da dignidade humana, sendo igualmente previstos em nível constitucional como prerrogativas essenciais a qualquer brasileiro¹⁴⁴.

Nessa continuidade, a própria metodologia de resolução de conflitos entre direitos fundamentais corrobora o entendimento aqui expresso, porquanto diante do choque entre prerrogativas garantidas pela constituição como primordiais deve-se proceder a uma interpretação que possibilite a integração o mais harmônica possível entre esses direitos, de maneira a equilibrá-los em face do caso concreto e, simultaneamente, preservá-los ao máximo¹⁴⁵.

Na mesma trilha de tal compreensão sistemática e plural do fenômeno jurídico se pode deparar-se na lei brasileira com institutos e dispositivos que, aparentemente conflitantes, evidenciam comportamentos, em verdade complementares.

Dois exemplos que se podem invocar ocorrem no direito de propriedade. Nesse sentido, é cediço que um dos atributos da noção ínsita à propriedade é seu aspecto exclusivo. Com efeito, uma mesma coisa não pode pertencer a duas ou mais pessoas durante o mesmo período de tempo¹⁴⁶. Não obstante, tal primado não elide a perspectiva de reconhecimento do fenômeno do condomínio, onde um mesmo bem é partilhado entre duas ou mais pessoas, durante um mesmo lapso temporal, tendo cada uma delas, em realidade, direito sobre fração ideal do bem¹⁴⁷, nem da “multipropriedade”, manifestação na qual uma mesma coisa pode ter seu domínio repartido entre duas ou mais pessoas, dividido em unidades fixas de tempo, de forma

Constitucional Latino-Americano, Año XXII, Bogotá, 2016, pp. 317-334. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r14677-2.pdf#page=314>. Acesso em: 31 de out de 2019

¹⁴⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 de out de 2019.

¹⁴⁵ MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 424;

¹⁴⁶ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. vol IV. 22 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 77;

¹⁴⁷ *Ibid.* p. 151;

a possibilitar a utilização exclusiva do bem por cada proprietário em determinada parcela temporal¹⁴⁸.

Ademais, em se tratando do diálogo entre as noções de “unidade/individualidade” e “coletividade” um paradigma interessante desponta na própria concepção de personalidade jurídica, ente formado por duas ou mais pessoas, via de regra, cuja existência e validade é devidamente reconhecida pelo direito pátrio, e ao qual se considera inclusive como algo distinto da personalidade de seus criadores e que, com essas, não se confunde, consoante ensina o *caput* do art. 49-A do Código Civil¹⁴⁹.

Trazendo esse embate artificial de categorias coletivas e individuais para o campo político, é oportuno lembrar também que durante muito tempo a própria recepção dos partidos políticos na sociedade, como agrupamentos válidos e necessários à ordem política, foi refratária. Durante longo período histórico, a agremiação partidária foi vista como corruptora do ideário puro e maior de uma democracia individualista¹⁵⁰, sendo hoje interpretada na verdade sob lentes diametralmente contrárias, visto que a própria ordem jurídica (art. 1º da Lei 9.096/95) as classifica como essenciais na garantia do regime democrático e salvaguarda do sistema representativo¹⁵¹.

Por conseguinte, pode-se observar que, para além do dever de interpretação das liberdades fundamentais em conjunto e de maneira sistemática, a incoerência aparente de novas compreensões com ideias fundantes de um âmbito do conhecimento jurídico não é um óbice para efetivação daquelas, sendo possível na medida em que ocorra compatibilidade entre ambas e contribuindo muitas vezes como inovações necessárias e úteis à própria preservação e desenvolvimento do regime.

O recurso à figuras típicas do direito civil, desse modo, não pretende defender a aplicação de tais dispositivos de forma análoga como solução para o caso

¹⁴⁸ BRASIL. **Lei nº 13.777, de 20 de dezembro de 2018**. Altera as Leis nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), para dispor sobre o regime jurídico da multipropriedade e seu registro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13777.htm. Acesso em: 31 de out de 2019;

¹⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 05 de nov de 2019.

¹⁵⁰ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 376/377;

¹⁵¹ BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 31 de out de 2019.

dos mandatos coletivos, face a lacuna em sua regulamentação, uma vez que esses são institutos provenientes de outra seara do mundo jurídico, regida por princípios e regras muitas vezes distantes do âmbito publicista. Na verdade, objetiva-se evidenciar que a lógica mentora da elaboração de tais institutos revela uma maneira coerente de se compatibilizar prerrogativas individuais com arranjos que possibilitam um viés coletivo, visto que se fundamentam em ideias como revezamento (no caso da multipropriedade), divisão do direito em frações ideais no plano jurídico (como no condomínio) ou reconhecimento do grupo como um todo diferente de suas partes (como ocorre na personalidade jurídica).

Porém, para além de uma arquitetura institucional que viabilize o ajuste entre as noções de individualidade e coletividade supostamente em conflito, é imprescindível considerar que a construção de congraçamento dos mandatos coletivos com as regras vigentes na ordem brasileira passa também pela conformação dos sujeitos envolvidos em tais iniciativas às normas aplicáveis em matéria político-eleitoral, de forma pessoal.

Assim, em um cenário hipotético, com o devido respeito à normatividade vigente avaliada no segundo capítulo, um desenho estrutural ideal para os mandatos coletivos seria um no qual todos os co-candidatos integrantes do conjunto demonstrassem, individualmente, elegibilidade, fossem integrantes de uma mesma agremiação partidária, bem como tivessem sido escolhidos em convenção partidária, e apresentassem cada um a lista de documentos necessários, como as constantes no art. 11, §1º da lei 9.504/97¹⁵² e arts. 26 a 28 da Resolução nº 23.548/2017¹⁵³.

No caso dos mandatos para cargos proporcionais o próprio arranjo coletivo de um ou mais mandatos deveria ser aprovado em convenção, uma vez que é ao partido que pertenceria a vaga parlamentar eventualmente ocupada pelo conjunto¹⁵⁴.

Tal arquitetura viabilizaria uma “elegibilidade derivada” para o ente coletivo, uma vez que características que interessassem à lei eleitoral e fossem encontradas

¹⁵² BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 06 de nov de 2019.

¹⁵³ BRASIL. **Resolução TSE nº 23.548, de 18 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235482017.html>. Acesso em 01 de out de 2019;

¹⁵⁴ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 50; BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI nº 5081-DF**. Rel.: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF. Data de julgamento: 27/05/2015. Data de publicação: 19/08/2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>. Acesso em: 26 de set de 2019;

no “todo” estariam também presentes em cada uma de suas “partes”, podendo a relação destas com o cargo, por sua vez, se organizar com base nas mais diferentes formas, seja o revezamento, seja em uma espécie de comunhão que importasse em repartição dos direitos relativos à função, seja no reconhecimento de direitos respectivos do mandato ao ente coletivo enquanto forma distinta de seus integrantes e devendo estes atuarem como sua projeção. Para fins de cálculo eleitoral, partindo-se da concepção de que o coletivo, apesar da pluralidade de seus componentes, remanesce uno, a aritmética ditada pelo Código Eleitoral não deveria mudar, aplicando-se a variável referente a uma candidatura conjunta como sendo uma simples campanha tradicional, igual às de formação individual.

A indicação de que todos devessem ser provenientes de uma mesma agremiação política decorre do respeito aos comandos impostos pela EC 97/2017, a qual, como estudado, proibiu a formação de coligações no âmbito proporcional¹⁵⁵. Assim, admitir mandatos coletivos em cargos proporcionais com integrantes filiados a diferentes partidos seria, ao mesmo tempo, tentar driblar os mandamentos da referida emenda e colaborar na desorganização dos cálculos eleitorais.

Importante ressaltar que o redimensionamento da relação entre os co-candidatos não deve implicar a releitura de elementos ínsitos ao representante, como salário e peso de voto, por exemplo, os quais deveriam permanecer os mesmos de outros parlamentares, em obediência ao princípio de igualdade e em consideração ao mesmo argumento de que o mandato coletivo continuaria como algo uno, sendo plural apenas de forma endógena.

Portanto, diante de tal organização, coerente à manifestação dos direitos políticos individuais, estaria se acrescentando uma nova dimensão, reconfigurada pela integração com o direito de associação, liberdade fundamental igualmente assegurada pela Constituição Federal em seu art. 5º, inciso XVII¹⁵⁶.

¹⁵⁵ BRASIL. **Emenda constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2019;

¹⁵⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01 de nov de 2019.

Pode-se indagar, mesmo assim, o porquê da necessidade de associação, pergunta cuja resposta finda por perpassar, inclusive, outro argumento favorável à admissão dos mandatos coletivos pelo ordenamento jurídico.

No caso, tal fundamento reside em uma interpretação teleológica que se deve fazer do sistema eleitoral proporcional. Seguindo essa perspectiva, o método teleológico é aquele no qual se busca interpretar a norma levando em conta suas finalidades¹⁵⁷ e, como analisado no capítulo anterior, um dos objetivos do sistema de contagem de votos proporcional é possibilitar que os diferentes setores da sociedade encontrem representação no parlamento de maneira similar à medida com que seus interesses se manifestam no seio social, estando implícita nessa ideia a intenção de se permitir voz política às minorias¹⁵⁸.

Nessa linha de raciocínio, como visto no primeiro capítulo, o retrospecto da história democrática brasileira, apesar de altos e baixos, revela uma inclusão crescente de novos atores sociais do ponto de vista formal, mas que não conseguiu se traduzir em transformações materiais no campo político da representação. É dizer, por mais que novas categorias sociais tenham conquistado seu direito de sufrágio, o aspecto passivo de tal prerrogativa, ou seja o “candidatar-se e eleger-se” parece não os ter alcançado em proporção similar, reiterando uma cena política dominada por perfil socioeconômico semelhante, o que muitas vezes finda por repercutir na pluralidade do próprio ideário político¹⁵⁹.

Por conseguinte, é em meio a esse cenário que a associação entre indivíduos ganha destaque, despontando como mecanismo útil à superação de tais debilidades. Tal afirmação parte da constatação de que, dentre os cidadãos que compunham as referidas chapas se podia notar a presença de vários perfis vinculados a setores ainda minoritários dentro da política brasileira, como moradores da periferia, mulheres, negros e pessoas LGBT. Destarte, diante de uma conjuntura com múltiplos desafios eleitorais para esses sujeitos, conforme se viu no capítulo um, unir-se para ganhar força e competitividade na corrida eleitoral demonstra ser uma estratégia interessante e que acaba por minimizar desproporcionalidades nas campanhas

¹⁵⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 314;

¹⁵⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 190/191;

¹⁵⁹ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 91;

políticas, revigorando a isonomia e se coadunando com os propósitos do sistema proporcional, dentre os quais consta a inclusão das minorias políticas dentro das instituições oficiais de deliberação.

Sob essa ótica, mais do que indicar falhas no sistema democrático em vigor, a proposta em apreço demonstra apresentar, na realidade, sugestões para oxigenar o regime brasileiro com melhorias e novas perspectivas de atuação cidadã, reforçando o postulado de soberania popular, intento no qual em nada destoa dos propósitos traçados pela ordem jurídica que alicerça e protege a democracia brasileira, haja vista a salvaguarda maior que a Constituição Federal faz ao Estado Democrático de Direito, logo em seu artigo inicial¹⁶⁰.

Da mesma forma, ao contrário de servir para evidenciar a suposta impossibilidade *a priori* da existência de novidades no mundo jurídico, a reflexão em torno dos mandatos coletivos colabora, na verdade, para reiterar o fato de que o direito, enquanto fenômeno ínsito à realidade social, é por esta constantemente moldado, questionado e redesenhado, em uma interação dialógica com a mesma, de idas e vindas, com atos e implicações recíprocas.

Por fim, pode-se atestar, contudo, que a inexistência de impedimentos do ponto de vista teórico a uma proposta de regulamentação dos mandatos coletivos não soluciona de forma imediata o problema da lacuna normativa que foi destacado no tópico anterior. Com efeito, não é pelo fato de que se possa eventualmente compatibilizar um projeto que autorize a existência de mandatos grupais com a ordem jurídica atual que se pode argumentar estar solucionado o problema que vem ocorrendo na prática.

Nesse sentido, um arranjo institucional que possibilitasse efetiva segurança jurídica à proposta dos mandatos coletivos demandaria um tecido normativo muito mais amplo e consistente do que unicamente a via interpretativa pode oferecer, dada a magnitude de dispositivos que necessitariam de releitura, além da dimensão e importância da matéria, uma vez que se estaria versando sobre a ocupação de cargos públicos em um país de território vasto e com histórico marcado por escândalos de corrupção¹⁶¹.

¹⁶⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 de nov de 2019;

¹⁶¹ SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 506/507;

Dessa forma, merecem destaque algumas considerações acerca da Proposta de Emenda à Constituição nº 379, apresentada em 2017, que visa admitir expressamente a figura dos mandatos em conjunto no plano normativo brasileiro.

4.3 A Proposta de Emenda à Constituição nº 379 de 2017

A Proposta de Emenda à Constituição nº 379 de 2017, foi apresentada pela deputada federal Renata Abreu (PODE/SP) em 09 de novembro de 2017 e encontra-se, atualmente, aguardando parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados¹⁶². A referida sugestão de reforma à Constituição Federal propõe a inclusão de um parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal de 1988 de forma a possibilitar a candidatura em grupo a cargos eletivos do Poder Legislativo brasileiro:

Art. 1º O art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 12:

“Art. 14.
.....

§ 12. Os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo poderão ser individuais ou coletivos, na forma da lei. (NR)¹⁶³”

O texto da PEC, no tópico dedicado à sua justificação, invoca como argumento a seu favor a ampliação da participação popular nas decisões públicas, bem como projeta o mandato coletivo como mecanismo de incremento e expansão da democracia brasileira, apresentando como experiência modelo o caso da cidade de Alto Paraíso de Goiás, citado no primeiro capítulo desta pesquisa¹⁶⁴. Pela leitura da norma é relevante notar também que a PEC em comento reitera o aspecto observado na prática, até então, de mandatos coletivos como fenômenos conectados somente a pleitos por cargos no legislativo.

A sugestão normativa apresentada pela deputada Renata Abreu se revela interessante na medida em que contribui para preencher o vazio normativo existente acerca dos mandatos coletivos no ordenamento jurídico brasileiro, prevendo sua

¹⁶² CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 379 de 2017**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162014>. Acesso em: 1 nov. 2019;

¹⁶³ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 379 de 2017**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1620713&filename=PEC+379/2017. Acesso em: 01 de novembro de 2019;

¹⁶⁴ *Ibidem*;

possibilidade jurídica já em um plano constitucional, de forma a viabilizar a repercussão de seus efeitos em todo o direito pátrio.

Contudo, o trecho final do dispositivo gera questionamentos, uma vez que o termo “na forma da lei” leva à dúvida se se estaria a fazer menção a uma nova lei a ser criada, específica para o caso, ou à legislação já em vigor que regula as relações político-eleitorais.

As duas formas, porém, evidenciam fragilidades na tese de se reconhecer a PEC 379/2017 como resposta normativa suficiente para o problema dos mandatos em grupo, uma vez que ela não soluciona pontos fulcrais da questão, como por exemplo, a forma como se deve operar a relação dos “co-candidatos” entre si.

Se interpretamos a expressão “nos termos da lei” como uma referência a um projeto de lei ainda por ser votado, a conclusão lógica é imaginar que existe também um projeto de lei aguardando votação no Congresso Nacional. Não obstante, uma pesquisa sobre tal iniciativa indica como resultado apenas a própria PEC 379/2017¹⁶⁵, revelando que inexistente, pelo menos por hora, um projeto sobre o qual embasar a continuidade do raciocínio interpretativo que demandaria o eventual art. 14, §12 da Constituição Federal, gerado pela citada proposta de emenda.

Por outro lado, ler na expressão “nos termos da lei” uma alusão à legislação político-eleitoral já vigente demonstra ser alternativa com cenários de maior potencial, uma vez que a existência de dispositivo constitucional a iluminar as guias

¹⁶⁵ LEXML. **Pesquisa: mandatos and coletivos.** Proposições Legislativas em tipo Documento. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/busca/search?keyword=mandatos+coletivos&f1-tipoDocumento=Proposi%C3%A7%C3%B5es%C2%A0Legislativas>. Acesso em: 5 nov. 2019; SENADO FEDERAL. **Atividade legislativa.** Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias?p_p_id=materia_WAR_atividadeportlet&p_p_lifecycle=0&_materia_WAR_atividadeportlet_ufAutor=&_materia_WAR_atividadeportlet_tipo=PL&_materia_WAR_atividadeportlet_pesquisaAvancada=true&_materia_WAR_atividadeportlet_tipoAutor=&_materia_WAR_atividadeportlet_ano=&_materia_WAR_atividadeportlet_numero=&_materia_WAR_atividadeportlet_situacaoTramitacao=S&_materia_WAR_atividadeportlet_inicioApresentacao=01%2F10%2F2014&_materia_WAR_atividadeportlet_codComissao=&_materia_WAR_atividadeportlet_anoNorma=&_materia_WAR_atividadeportlet_palavraChave=mandatos+coletivos&_materia_WAR_atividadeportlet_textoTramitacao=mandatos+coletivos&_materia_WAR_atividadeportlet_autor=&_materia_WAR_atividadeportlet_relator=&_materia_WAR_atividadeportlet_tipoNorma=LEI&_materia_WAR_atividadeportlet_partidoAutor=&_materia_WAR_atividadeportlet_codSituacaoTramitacao=&_materia_WAR_atividadeportlet_numeroNorma=&_materia_WAR_atividadeportlet_localPalavraChave=&_materia_WAR_atividadeportlet_fimApresentacao=05%2F11%2F2019&_materia_WAR_atividadeportlet_btnSubmit=&_materia_WAR_atividadeportlet_ativos=on&_materia_WAR_atividadeportlet_complementar=on&_materia_WAR_atividadeportlet_p=1. Acesso em: 5 nov. 2019; PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Atividade legislativa.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=data&abaEspecificas=true&filtros=%5B%7B%22emTramitacao%22%3A%22Sim%22%7D,%7B%22temaPortal%22%3A%22Pol%C3%ADtica%20e%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%22%7D%5D&q=mandatos%20coletivos&tipos=PL,PLN>. Acesso em: 5 nov. 2019.

interpretativas do sistema permitiria a utilização de mecanismos ínsitos ao controle de constitucionalidade, como a interpretação conforme a constituição¹⁶⁶, de forma a eliminar do plano normativo brasileiro leituras ou mesmo dispositivos contrários à implantação de formatos coletivos de mandatos no âmbito do Poder Legislativo.

Apesar disso, como exposto no tópico antecedente, o atual conjunto das normas brasileiras não apresenta uma resposta adequada à forma como se deve proceder a veiculação do mandato coletivo na prática, o que deixaria várias perguntas ainda em aberto.

Por mais que a inclusão do citado parágrafo 12º ao art. 14 da Constituição Federal permita se proceder a uma leitura de várias normas vigentes, com suas referências à figura isolada do “candidato” ou do “mandatário”, como regras que contemplam também construções coletivas de mandato, a lei atual não oferece solução para questões centrais do impasse, como, por exemplo, qual seria o número máximo de co-candidatos possível? De que forma deveria se operar a relação destes integrantes entre si? Qual a parcela de poder que cada um deles teria dentro do mandato? Teriam todos o direito a exercer todas as funções do cargo simultaneamente ou iriam se revezar na ocupação do posto enquanto durasse o período legislativo? Haveria como punir aquele que, votando na tribuna, em nome do coletivo, não segue o posicionamento do conjunto?

A legislação brasileira não demonstra saídas aplicáveis de forma satisfatória para o caso concreto.

Sendo assim, diante do que foi analisado até aqui, uma proposta de regulamentação efetiva dos mandatos coletivos seria aquela que determinasse, primeiramente, um limite máximo ao número de co-candidatos possível, visto que sem tal indicador esse índice poderia se estender a cifras consideráveis, o que implicaria em maiores desafios de organização e viabilidade. Segundo, seria um projeto que traçasse o perfil jurídico que cada um desses co-candidatos deveria apresentar para viabilizar sua candidatura em conjunto.

Nesse sentido cabe reiterar que um modelo adequado de condição jurídica pessoal a ser comprovado pelos integrantes do coletivo já foi exposto no tópico anterior, onde se defende, com base na legislação atual, que todos os co-candidatos devem ostentar elegibilidade, com respeito às condições de elegibilidade e sem

¹⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 530;

incorrer em causas de inelegibilidades, devendo ser filiados a um mesmo partido e tendo sido todos escolhidos em convenção partidária, momento no qual deveria ser indicada também a escolha pelo formato coletivo, no caso de campanhas proporcionais, sendo também obrigatório que cada um entregasse a documentação necessária, como aquela disposta no art. 11, §1º da lei 9.504/97 e nos arts. 26 a 28 da Resolução nº 23.548/2017.

Por fim, a proposta de regulamentação apropriada dos mandatos coletivos eleitorais deveria delimitar também a forma como se dariam as relações dos co-candidatos entre si e suas interações com os poderes advindos do mandato, em caso de eventual vitória nas eleições, estabelecendo limites e prerrogativas de cada co-candidato dentro do mandato coletivo, sendo esse talvez o ponto mais importante.

As perguntas citadas alhures se revelam pertinentes na medida em que necessariamente devem ser contempladas pelo legislador se este intentar regularizar o tema em algum momento, uma vez que as respostas a tais indagações serão essenciais na configuração de uma segurança jurídica mínima ao fenômeno dos mandatos em conjunto.

Nesse contexto, a reflexão sobre a melhor forma de regularizar os mandatos coletivos é tópico que decorre diretamente da discussão em torno da compatibilidade teórica do modelo coletivo de representação parlamentar com os postulados centrais do regime jurídico em vigor. Apesar disso, tal meditação se vincula tão somente ao plano abstrato, o que, conseqüentemente, responde à apenas uma parte da pergunta que se visa responder, sendo necessário ainda volver a atenção para o que vem ocorrendo na prática quando o assunto são mandatos coletivos.

4.4 Os mandatos coletivos na prática

Como visto no capítulo um, a ausência de normatividade específica a regular o fenômeno dos mandatos coletivos não tem bloqueado de forma total sua manifestação na prática, tendo ocorrido diversas experiências em locais variados do território brasileiro, visando diferentes cargos políticos e inclusive, com campanhas vitoriosas vindo a efetivamente ocupar posições oficiais no estado¹⁶⁷.

¹⁶⁷ EXAME. **Mandatos coletivos conquistam vagas em assembleias; entenda como funcionam.** São Paulo. 14 de out de 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/mandatos-coletivos-conquistam-vagas-em-assembleias-entenda-como-funcionam/>. Acesso em 13 de set de 2019;

Nesse sentido, mesmo não demonstrando capacidade para frear completamente o intento de coletivização de campanhas e mandatos políticos, a legislação brasileira tem interagido com tais articulações de forma dialógica, conformando sua estruturação em vários pontos.

Consoante exposto anteriormente, o principal desdobramento de tal contato é a de que só um dos co-candidatos pode aparecer como “candidato oficial”, sendo este conseqüentemente tomado como o legítimo candidato para fins jurídicos pela Justiça Eleitoral e considerado como único detentor da vaga, caso eleito.

No intuito de evitar com que tal corolário inviabilizasse a proposta coletiva, os mandatos tem adotado diferentes estratégias, sendo uma delas a nomeação dos outros co-candidatos como assessores parlamentares, como no caso da Bancada Ativista na Assembleia Legislativa de São Paulo¹⁶⁸, e outra a elaboração de instrumentos contratuais obrigando o parlamentar “oficial” a seguir a vontade deliberada pelo coletivo, como na experiência da vereança em Alto Paraíso de Goiás¹⁶⁹.

Em meio a esse cenário, examinar se tais experiências se adequam ao atual formato da legislação brasileira é essencial no desiderato de decifrar o impasse que chancela tais iniciativas políticas do ponto de vista jurídico.

Com efeito, um primeiro olhar sobre tais elaborações pode apontar para um aspecto criativo patente e levar à conclusão aparente de que tais feitos são juridicamente válidos e aptos a produzirem efeitos. Porém, o estudo de determinadas concepções da atual ordem jurídica brasileira, efetuado no capítulo segundo, indica artificialidade em torno da ideia de vinculação contratual entre os co-candidatos e o candidato oficial, bem como no projeto de nomeação dos outros integrantes do coletivo como assessores parlamentares.

Em relação aos contratos estabelecendo o dever do candidato oficial de respeitar, em sua atuação parlamentar, as decisões que forem tomadas pelo coletivo, é forçoso reconhecer que inexistente validade jurídica a permear tal ato.

¹⁶⁸ EBC AGÊNCIA BRASIL. **Candidatura coletiva é eleita pela primeira vez em São Paulo.** Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/candidatura-coletiva-e-eleita-pela-primeira-vez-em-sao-paulo>. Acesso em: 20 set. 2019.

¹⁶⁹ G1. **Cinco 'são eleitos' para uma vaga de vereador em Alto Paraíso de Goiás.** Goiás. 07/10/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/goias/eleicoes/2016/noticia/2016/10/cinco-sao-eleitos-para-uma-vaga-de-vereador-em-alto-paraíso-de-goias.html>. Acesso em: 13 de setembro de 2019;

Conforme analisado no capítulo dois, uma das características ínsitas ao labor do representante nas ordens políticas ocidentais contemporâneas é sua independência de atuação, não podendo este, via de regra, ser considerado vinculado juridicamente a proposições e intentos específicos externados por terceiros¹⁷⁰. Tal correspondência, quando presente, obedece a um imperativo de natureza política, porém, não repercute no reconhecimento de instrumentos jurídicos aptos a obrigar o mandatário a seguir um comando determinado proveniente de outros indivíduos, salvo em situações muito específicas, como no caso de diretrizes partidárias, pelos ditames da lei dos partidos políticos (arts. 23 a 25)¹⁷¹.

Ademais, o mandato eletivo, enquanto exercício de verdadeiro múnus público, não pode ser tratado como bem da vida disponível e, portanto, apto a figurar como elemento contratual livremente negociável, haja vista sua incumbência derivar da expressão maior da vontade popular¹⁷², sendo em decorrência, indisponível, impassível de apropriação e manejo por terceiros do ponto de vista jurídico.

No caso dos cargos proporcionais a situação é ainda mais delicada porque a vaga em si, ocupada pelo representante, nem a este pertence, mas sim ao partido pelo qual ele se elegeu¹⁷³ (ou à coligação, antes da EC 97/2017)¹⁷⁴.

Outrossim, na trilha de tal raciocínio cabe reconhecer que as prerrogativas inerentes ao mandato são conferidas ao representante por normas de caráter público, de força cogente, como a Constituição, as leis eleitorais e os regimentos internos das casas legislativas, regras que têm por característica essencial o fato de não poderem

¹⁷⁰ PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Los Angeles: University of California Press, 1972. p. 209-210; DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 159; BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 279-281;

¹⁷¹ BRASIL. **Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 06 de nov de 2019;

¹⁷² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 de nov de 2019;

¹⁷³ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 50;

¹⁷⁴ BRASIL. **Emenda constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2019;

ser afastadas pela livre autonomia das partes¹⁷⁵, obstaculizando conseqüentemente o reconhecimento de validade a atos privados que importem em modulação de seus comandos.

Sendo assim, deve-se admitir que, em caso de eventual desrespeito, por parte do “candidato oficial”, ao que foi deliberado pelo coletivo, os demais co-candidatos se veriam despidos de meios oficiais com os quais movimentar o poder judiciário em busca de coagir o representante legal a obedecer o que foi firmado pelo grupo, visto que tal contrato seria nulo de pleno direito, na forma do art. 166, II, do Código Civil, por impossibilidade jurídica do objeto¹⁷⁶.

Da mesma forma, a nomeação de co-candidatos como assessores parlamentares, em que pese útil à facilitação do diálogo e manutenção da proximidade no ambiente de trabalho não implica na necessidade de cumprimento, por parte do parlamentar oficial, do que for decidido pelos integrantes do coletivo, em razão das mesmas concepções supracitadas.

Cabe destacar que, pela sistemática em apreciação, o mandato coletivo fica de tal forma vinculado à pessoa do candidato oficial que, se algo ocorre com ele e o força a deixar a vaga parlamentar que ocupa, não há remédio jurídico que possibilite a transferência de tal cargo para outro membro do coletivo, e não para o suplente que a aguarda com base no resultado da lista aberta de votação.

Em conseqüência, essas reflexões permitem aferir que tais propostas não garantem a preservação do caráter coletivo nos mandatos em conjunto, funcionando como artifícios sem verdadeira capacidade de operacionalização e realçando a importância da harmonia e comunhão de vontades entre os co-candidatos como o real alicerce na manutenção do caráter plural dos mandatos coletivos.

Por conseguinte, deve-se constatar que, do ponto de vista jurídico, a necessidade de indicação de um co-candidato como candidato oficial não encontra nas técnicas citadas, contraponto hábil a guarnecer a permanência da arquitetura grupal do mandato em caso de desavenças dentro do grupo, fato que esvazia juridicamente o perfil coletivo de tais articulações políticas, e evidencia que seu caráter

¹⁷⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 214-215; REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 14ª tiragem 2014. p. 130-131;

¹⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 05 de nov de 2019.

coletivo repousa muito mais em variáveis que fogem aos vetores puramente legais, como alinhamento político e laços de amizade.

Por outro lado, outra estratégia que também foi detectada quando da observação das experiências político-coletivas ocorridas até então foi a ideia de revezamento entre os co-candidatos no exercício do cargo, tendo sido essa proposta localizada na campanha do Conjunto 18 para uma vaga no Senado representando o estado de São Paulo¹⁷⁷.

No caso, tal proposta ganha destaque em separado nesta digressão uma vez que ela se utiliza de mecanismo específico da regulamentação do mandato de senador que é o fato de os representantes das unidades federativas serem eleitos para os cargos já conjuntamente com outros dois suplentes pré-definidos, na forma do art. 46, §3º da Constituição Federal¹⁷⁸. Nessa situação, torna-se plenamente possível falar em um plano de rodízio do mandato, entre a senadora Moira Lázaro e suas respectivas suplentes, visto que todas foram eleitas em conjunto e, pela Constituição, cabe a uma substituir a outra em sequência (art. 56, §1º da CRFB/88)¹⁷⁹.

Esse tipo de método contribui como inovação para o campo político, ampliando as visões em torno das possibilidades avalizadas pelo próprio sistema e fornece meios para que de fato se opere uma mínima pluralização na atividade representativa. Apesar disso, deve-se observar que o fato de ocorrer revezamento entre os membros do mandato não soluciona a problemática citada alhures acerca do eventual surgimento de desentendimentos dentro do mandato e da premência de coerção do parlamentar para respeitar posturas determinadas pelos seus pares dentro do coletivo.

Dessa forma, pode-se concluir que, mesmo investidas de propósitos aparentemente adequados à conservação do caráter plural e coletivo de seus cargos políticos, as estratégias adotadas pelos mandatos grupais não apresentam aptidão para a produção de efeitos jurídicos de maneira a garantir tal escopo, fragilizando, institucionalmente, um arranjo que já se encontra incerto pela necessidade de ajuste às exigências da legislação em vigor. A única exceção seria o projeto de rodízio no

¹⁷⁷ O REGIONAL. **Moira Lázaro, de Catanduva, é Candidata ao Senado Federal**. Disponível em: <https://oregional.com.br/politica-e-economia/moira-lazaro-de-catanduva-e-candidata-ao-senado-federal/>. Acesso em: 05 de nov de 2019;

¹⁷⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 de nov de 2019;

¹⁷⁹ *Ibidem*;

mandato de senador, iniciativa que mesmo assim também denota vulnerabilidades e incapacidades para manutenção do perfil de atuação conjunta a que os mandatos coletivos se propõem.

Portanto, é importante se proceder a uma diferenciação de termos e notar que, mais do que efetivamente um “mandato coletivo”, pode-se trabalhar na verdade com a noção de “candidatura coletiva”, do ponto de vista fático, uma vez que apesar de o conjunto de pessoas transmitir ao eleitor de forma *prima facie* a ideia de que um grupo de pessoas está postulando conjuntamente um cargo, no fundo só um deles será legalmente reconhecido como exercente do mandato.

Em que pese tal afirmação, deve-se reconhecer que tal constatação não significa a impossibilidade de surgimento e adoção futura de outras soluções jurídicas para o caso, capazes de resguardar o cunho plural das iniciativas políticas em apreço e não necessariamente originárias da aprovação de projetos legislativos específicos.

5 CONCLUSÃO

O estudo acerca dos mandatos coletivos revela um fenômeno complexo, com múltiplas implicações para o direito e com exame ainda incipiente pela literatura forense.

Nessa toada, descortina-se, nos últimos anos, um cenário onde novas experiências políticas se proliferam pelo país, contexto no qual se inserem os mandatos coletivos, grupos de pessoas que tem se candidato em conjunto para cargos legislativos em diversas unidades federativas do país.

O exame de tais experiências, contudo, enseja o questionamento sobre sua viabilidade diante das regras vigentes do jogo eleitoral, tendo sido a indagação acerca da possibilidade de tal adequação a pergunta motriz deste trabalho. Partia-se da hipótese de que tais fenômenos eram sim compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro em seu estado atual.

Dessa forma, o capítulo primeiro da pesquisa visava explorar o conceito e os aspectos principais do mandato coletivo, de forma a delimitá-lo e diferenciá-lo de outras inovações políticas similares como os mandatos compartilhados e os gabinetes conjuntos.

Essa trilha de raciocínio permitiu a análise dos sujeitos implicados em tais composições políticas, revelando um espectro amplo de vivências sociais distintas, mas que denotavam estarem igualmente interligadas pelo fator de sub-representação política. Em um país onde a garantia formal do direito de sufrágio apresenta uma linha crescente de inclusão de novos atores sociais, tal extensão parece não ter encontrado reflexos no âmbito material da representação institucional.

Do mesmo modo, a partir da observação crítica de tais fenômenos no plano fático foi possível apontar como características essenciais dos mandatos coletivos: a necessidade de um número mínimo de dois integrantes no mandato; a candidatura em bloco desses integrantes a um mesmo cargo político; campanhas visando ocupar um cargo político no Poder Legislativo (pelo menos até o presente momento); atuação política em conjunto durante a campanha e durante o mandato; e, por fim, o caráter informal desses arranjos, com a conseqüente premência de compatibilização com regras oficiais e adoção de estratégias múltiplas para essa adequação (contratos, nomeação de integrantes do coletivo como assessores parlamentares e revezamento entre os integrantes do mandato).

Com o fito de se averiguar se tais características são compatíveis com a ordem político-jurídica brasileira inaugurada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, procedeu-se, no segundo capítulo, à análise de quatro tópicos centrais relacionados ao tema: concepções e características do mandato eletivo, tratamento da elegibilidade no direito eleitoral pátrio, a processualística em torno do registro de candidatura no processo eleitoral nacional e a organização dos sistemas eleitorais no país, com destaque para o formato proporcional brasileiro.

A comparação entre tais parâmetros legais e o panorama geral dos mandatos coletivos, traçado no capítulo primeiro do trabalho, revela consequências de cunho variado.

Do ponto de vista teórico pode-se constatar que uma eventual proposta de regulação dos mandatos coletivos é, *a priori*, coadunável com o ordenamento jurídico brasileiro, com base em uma leitura sistemática das liberdades fundamentais, guiada por uma interpretação teleológica do sistema eleitoral proporcional e embasada no apreço e reforço à soberania popular.

Nesse sentido, seguindo as conclusões do estudo da legislação feito no capítulo dois e orientado pelo imperativo de adequação às normas vigentes no país, um desenho institucional apropriado à conformação dos mandatos coletivos com o ordenamento jurídico brasileiro demandaria um modelo no qual todos os co-candidatos integrantes do conjunto demonstrassem, individualmente, elegibilidade, fossem integrantes de uma mesma agremiação partidária, bem como tivessem sido escolhidos em convenção partidária, e apresentassem cada um a lista de documentos necessários, como as constantes no art. 11, §1º da lei 9.504/97 e arts. 26 a 28 da Resolução nº 23.548/2017. No caso dos mandatos para cargos proporcionais, o próprio arranjo coletivo de um ou mais mandatos deveria ser aprovado em convenção, uma vez que é ao partido que pertencerá a vaga parlamentar eventualmente ocupada pelo conjunto.

Contudo, como apontado, o ajuste ocasional entre a ordem jurídica brasileira e um projeto de lei regulando os mandatos coletivos, é uma constatação que não resolve os problemas que se apresentam no plano fático contemporâneo, onde os mandatos em grupo continuam a existir e a sofrer com insegurança jurídica.

Nesse contexto ganha vulto à análise sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 379 de 2017 que visa incluir um parágrafo ao art. 14 da Constituição

Federal admitindo expressamente a possibilidade de mandatos coletivos para cargos no Legislativo.

O exame de tal proposta evidencia que a mesma, caso aprovada, embora apta a colmatar a lacuna jurídica que pesa sobre o tema, ainda não é suficiente para solucionar a questão de forma satisfatória, uma vez que não responde às indagações elementares da matéria como por exemplo a forma segundo a qual os co-candidatos devem interagir entre si em caso de desavenças na atuação do mandato.

Levando a abordagem em verso para uma perspectiva prática, foi identificado, no primeiro capítulo que, para operacionalizar as candidaturas em conjunto, os mandatos coletivos tiveram de indicar, dentre os co-candidatos, um “candidato oficial” e se socorrer de expedientes variados para preservar o caráter plural da proposta inicial. Os mecanismos utilizados com tal desiderato, e mapeados por esta pesquisa, foram o revezamento entre co-candidatos no exercício do cargo, a elaboração de contratos e a nomeação de integrantes do coletivo como assessores parlamentares do candidato oficial eleito.

Porém, pode-se atestar que, mesmo investidas de propósitos aparentemente adequados à conservação do caráter plural e coletivo de seus cargos políticos, as táticas mencionadas não apresentam aptidão para a produção de efeitos jurídicos capazes de garantir tal escopo, fragilizando, institucionalmente, um arranjo que já se encontra incerto pela necessidade de ajuste às exigências da legislação em vigor. A única exceção seria o projeto de rodízio no mandato de senador, iniciativa que mesmo assim também denota vulnerabilidades e incapacidades para manutenção adequada do perfil de atuação conjunta a que os mandatos coletivos se propõem.

Assim, pode-se concluir que os mandatos coletivos são compatíveis com a ordem político-eleitoral brasileira, sob um ponto de vista teórico, não se detectando, neste trabalho, óbices jurídicos à eventual projeto de lei que vise regulamentar o tema de forma geral. Todavia, na perspectiva prática é possível reconhecer uma série de problemas impassíveis de resolução pelos mecanismos legislativos atualmente em vigor e constatar que a necessidade de adequação da representação conjunta às regras vigentes, juntamente com a inaptidão jurídica dos meios que vem sendo adotados para preservar o caráter coletivo do mandato, findam por desconfigurar a proposta inicial dos mandatos coletivos a ponto de não se poder falar efetivamente em “mandato coletivo” no plano fático brasileiro de nossos dias, observação que não implica, contudo, na comprovação cabal de sua inviabilidade futura perante a

legislação nacional, uma vez que outras estratégias mais acuradas, do ponto de vista jurídico, podem vir a ser acolhidas sem necessitar eventualmente da criação de lei própria para tanto.

Estudos futuros sobre o tema podem apresentar conclusões mais detalhadas se aproveitarem eventual desenvolvimento no debate doutrinário e jurisprudencial sobre a matéria, bem como se efetuarem observações sobre novas repercussões fáticas do fenômeno que possam vir a ocorrer e se fizerem uso de metodologias que possibilitem averiguações mais profundas acerca da temática, como entrevistas pessoais com os mandatos coletivos em atuação.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **População chega a 205,5 milhões, com menos brancos e mais pardos e pretos.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18282-populacao-chega-a-205-5-milhoes-com-menos-brancos-e-mais-pardos-e-pretos>. Acesso em: 18 set. 2019.

ALENCAR, Paola Biaggi Alves. **A concretização do direito eleitoral a partir dos princípios constitucionais estruturantes.** Revista de Julgados, Cuiabá, v. 6, p. 93-110, 2010/2011. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5402/2011_alencar_concretizacao_direito_eleitoral.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 26 de setembro de 2019.

AMARO, Mariana. **Dois políticos pelo voto em um.** São Paulo: JOTA, 08 de jan de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/mandatos-coletivos-politicos-pelo-voto-em-um-08012019>. Acesso em: 13 de set de 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **PERFIL PARLAMENTAR.** Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/parlamentar/juntas/>. Acesso em: 16 set. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Monica da Bancada Ativista.** Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/deputado/?matricula=300637>. Acesso em: 16 set. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BBC NEWS BRASIL. **Eleições 2018: Conheça os grupos que se elegeram para exercer 'mandatos coletivos' de deputados.** São Paulo. 01 de nov de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45871537>. Acesso em 15 de set de 2019.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio Do Brazil, de 25 de março de 1824.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 05 de setembro de 2019;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 18 de set de 2019;

BRASIL. **Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-6-19-novembro-1889-508671-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 de setembro de 2019;

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 de setembro de 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 29 de outubro de 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 08 de outubro de 2019.

BRASIL, **Lei complementar nº 64 de 18 de maio de 1990.** Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 30 de set de 2019.

BRASIL. **Lei 4737, de 15 de julho de 1965. Código eleitoral.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm#art88. Acesso em 01 de out de 2019;

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 31 de out de 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 30 de set. de 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 26 de set de 2019;

BRASIL, **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 07 de setembro de 2019;

BRASIL, **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Acesso em 07 de setembro de 2019;

BRASIL. **Lei nº 13.777, de 20 de dezembro de 2018.** Altera as Leis nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), para dispor sobre o regime jurídico da multipropriedade e seu registro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13777.htm. Acesso em: 31 de out de 2019;

BRASIL, **Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm. Acesso em: 15 de outubro de 2019;

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 379 de 2017**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1620713&filename=PEC+379/2017. Acesso em: 01 de novembro de 2019;

BRASIL. **Resolução TSE nº Resolução nº 23.548, de 18 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235482017.html>. Acesso em 01 de out de 2019;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI 5081**. Rel.: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF. Data de julgamento: 27/05/2015. Data de publicação: 19/08/2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf>. Acesso em: 23 de out de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **MS 26.603-1/DF**. Rel.: Min. Celso de Mello. Brasília, DF. Data de julgamento: 04 de out de 2007. Data de publicação: 19/12/2008. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/MS_26603_DF_1279006220916.pdf?Signature=G5Qv49%2Fjoy0ZgolgyFdZCfcYBwQ%3D&Expires=1569092326&AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA0765VPOG&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=3c9154fc81db04343b8f76cd396a4208. Acesso em: 26 de set de 2019;

BRASIL DE FATO. **Mandatos coletivos inovam o fazer da política no Brasil**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/09/24/mandatos-coletivos-inovam-o-fazer-da-politica-no-brasil/>. Acesso em: 16 set. 2019.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO; Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C Varriale et ai. Coord. Trad. João Ferreira. Rev. geral João ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 2ª ed. Tradução de Ari Marcelo Solon. Prefácio de Celso Lafer. Apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Jr. São Paulo: EDIPRO, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

BULOS, Uadi Lâmmego. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. rev. e atual. de acordo com a emenda constitucional nº 70/2012. São Paulo: Saraiva, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 379 de 2017**. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162014>. Acesso em: 1 nov. 2019;

CAMPO GRANDE NEWS. **Justiça dá aval a primeira candidatura para “mandato coletivo” em MS**. Mato Grosso do Sul. 28/08/2018. Disponível em:

<https://www.campograndenews.com.br/politica/justica-da-aval-a-primeira-candidatura-para-mandato-coletivo-em-ms>. Acesso em: 15 de set de 2019.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 31ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2015.

CORREIO BRAZILIENSE. **Mandato coletivo: Grupos se organizam para lançar candidatos ao Legislativo**. Brasília, 01/07/2018. Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/07/01/interna_politica,692109/grupos-que-vaio-lancar-candidatura-ao-legislativo.shtml. Acesso em: 13 de set de 2019.

CORREIO BRAZILIENSE. **Justiça Eleitoral permite o registro de 9 candidaturas coletivas; entenda**. Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/09/27/interna_politica,708519/justica-eleitoral-permite-o-registro-de-9-candidaturas-coletivas-ente.shtml. Acesso em: 20 set. 2019.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Mandato coletivo é inconstitucional**. JOTA.

28/09/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/diretos-humanos-e-constituicao/mandato-coletivo-e-inconstitucional-28092018>. Acesso em: 21 set. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP).

Novo Congresso Nacional em número, 2019-2023. Disponível em:

<file:///C:/Users/Samuel/Desktop/LIVROS/Novo-Congresso-Nacional-em-Numeros-2019-2023.pdf>. Acesso em: 18 de set de 2019.

EBC AGÊNCIA BRASIL. **Candidatura coletiva é eleita pela primeira vez em São Paulo**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/candidatura-coletiva-e-eleita-pela-primeira-vez-em-sao-paulo>. Acesso em: 20 set. 2019.

EL PAÍS. **“Vote em um e eleja vários”**: os coletivos querem crescer na política. Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/08/politica/1533685243_080142.html. Acesso em: 16 set. 2019.

ESTADO DE MINAS. **Candidaturas coletivas viram tendência nas eleições de 2018**. Disponível em:

https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/07/30/interna_politica,976549/candidaturas-coletivas-viram-tendencia-nas-eleicoes-de-2018.shtml. Acesso em: 16 set. 2019.

EXAME. **Mandatos coletivos conquistam vagas em assembleias; entenda como funcionam**. São Paulo. 14 de out de 2018. Disponível em:

<https://exame.abril.com.br/brasil/mandatos-coletivos-conquistam-vagas-em-assembleias-entenda-como-funcionam/>. Acesso em 13 de set de 2019;

FARIA, Flávia. **PARTICIPAÇÃO, RENOVAÇÃO E OCUPAÇÃO: limites da representação e experiências de transformação política na cidade de São Paulo**. In: Revista Contraponto, vol. 5, n. 1, Jul/2018, p. 76. Disponível em:

<https://www.seer.ufrgs.br/contraponto/issue/viewFile/3534/544#page=70>. Acesso em: 13 de set de 2019.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. Colaboração de Sérgio Fausto. 14ª ed. atual. e ampl., 2 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **A ciência do direito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

G1. **Cinco 'são eleitos' para uma vaga de vereador em Alto Paraíso de Goiás**.

Goiás. 07/10/2016. Disponível em:

<http://g1.globo.com/goias/eleicoes/2016/noticia/2016/10/cinco-sao-eleitos-para-uma-vaga-de-vereador-em-alto-paraizo-de-goias.html>. Acesso em: 13 de setembro de 2019;

G1. **'Juntas', cinco mulheres estreiam mandato coletivo na Assembleia**

Legislativa de PE. Pernambuco. 08/10/2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/eleicoes/2018/noticia/2018/10/08/juntas-cinco-mulheres-estreiam-mandato-coletivo-na-assembleia-legislativa-de-pe.ghtml>. Acesso em: 13 de set de 2019;

GABINETONA. **Como chegamos até aqui**. Disponível em:

<https://gabinetona.org/como-chegamos-aqui/>. Acesso em: 16 set. 2019.

GRESTA, Roberta Maia e SANTOS, Polianna Pereira dos. **Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos**. In: Anuario De Derecho Constitucional Latino-Americano, Año XXII,

Bogotá, 2016, pp. 317-334. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r14677-2.pdf#page=314>. Acesso em: 31 de out de 2019.

GOOGLE PLAY. **Kelps - Decida meu voto**. Disponível em:

https://play.google.com/store/apps/details?id=io.cordova.kelps&hl=pt_BR. Acesso em: 12 set. 2019.

HOBBSAWN, Eric J. **A era dos extremos, o breve século XX, 1914-1991.** Tradução Marcos Santarrita. Revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995,

HOBBSAWM, Eric J. **A era dos impérios, 1875-1914.** 21ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2016. p. 137;

IBGE EDUCA. **Quantidade de homens e mulheres.** Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 18 set. 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 14 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

LEXML. **Pesquisa: mandatos and coletivos.** Proposições Legislativas em tipo Documento. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/busca/search?keyword=mandatos+coletivos&f1-tipoDocumento=Proposi%C3%A7%C3%B5es%C2%A0Legislativas>. Acesso em: 5 nov. 2019;

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral.** 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **O direito e sua ciência: uma introdução à epistemologia jurídica.** São Paulo: Malheiros, 2016.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MIYAMOTO Yumi Maria Helena; ROMANHA Emilli. **A (im)possibilidade da resolução de mérito na sentença que decreta a carência de ação por impossibilidade jurídica do pedido.** In: Revista de Doutrina e Jurisprudência. 50. Brasília. 106 (2). P. 342-358 / JAN- JUN 2015. Disponível em: <https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/bitstream/handle/tjdft/32153/A%20%28IM%29POSSIBILIDADE%20DA%20RESOLU%C3%87%C3%83O%20DE%20M%C3%89RITO.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 de novembro de 2019;

MICHAELIS. **Dicionário escolar língua portuguesa.** São Paulo: Editora melhoramentos, 2002.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004;

OLIVEIRA, Vinícius Quintino. **Infidelidade partidária e a disponibilidade dos mandatos eleitorais.** In: Estudos Eleitorais, V. 8, N. 3, Setembro/Dezembro 2013. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1868/2013_oliveira_infidelidade_partidaria_mandatos?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 28 de setembro de 2019.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. vol IV. 22 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PERRY, Marvin. **Civilização Ocidental: uma história concisa**. Tradução Waltensir Dutra, Silvana Vieira. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Los Angeles: University of California Press, 1972.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Atividade legislativa**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=data&abaEspecificas=true&filtros=%5B%7B%22emTramitacao%22%3A%22Sim%22%7D,%7B%22temaPortal%22%3A%22Pol%C3%ADtica%20e%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica%22%7D%5D&q=mandatos%20coletivos&tipos=PL,PLN>. Acesso em: 5 nov. 2019.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 14ª tiragem 2014.

O REGIONAL. **Moira Lázaro, de Catanduva, é Candidata ao Senado Federal**. Disponível em: <https://oregional.com.br/politica-e-economia/moira-lazaro-de-catanduva-e-candidata-ao-senado-federal/>. Acesso em: 16 set. 2019.

RIOS, Dermival Ribeiro. **Grande dicionário unificado da língua portuguesa**. São Paulo: DCL, 2010.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SECCHI, Leonardo, coord. **Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo**. 2ª ed. Rev. Adriana Cestari e Tayara Calina. São Paulo: Instituto Arapyaú de Educação e Desenvolvimento Sustentável, 2019. Disponível em: https://arapyau.org.br/wp-content/uploads/2019/05/PUBLICA%C3%87%C3%83O_Mandatos-coletivos-e-compartilhados-inova%C3%A7%C3%A3o-na-representa%C3%A7%C3%A3o-legislativa.pdf. Acesso em: 10 de set de 2019.

SECCHI, Leonardo; CAVALHEIRO, Ricardo. **Delegated representation in the 21st Century: the experience of shared mandates**. 3 rd International Conference on Public Policy (ICPP3). T02P10 - Bias and Representation in Policy Making June 28 - 30, 2017 – Singapore. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5939ac12b69a3.pdf>. Acesso em: 10 de set de 2019.

SENADO FEDERAL. **Atividade legislativa**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias?p_p_id=materia_WAR_atividadeportlet&p_p_lifecycle=0&_materia_WAR_atividadeportlet_ufAutor=&_materia_WAR_atividadeportlet_tipo=PL&_materia_WAR_atividadeportlet_pesquisaAvancada=true&_materia_WAR_atividadeportlet_tipoAutor=&_materia_WAR_atividadeportlet_ano=

&_materia_WAR_atividadeportlet_numero=&_materia_WAR_atividadeportlet_situacaoTramitacao=S&_materia_WAR_atividadeportlet_inicioApresentacao=01%2F10%2F2014&_materia_WAR_atividadeportlet_codComissao=&_materia_WAR_atividadeportlet_anoNorma=&_materia_WAR_atividadeportlet_palavraChave=mandatos+coletivos&_materia_WAR_atividadeportlet_textoTramitacao=mandatos+coletivos&_materia_WAR_atividadeportlet_autor=&_materia_WAR_atividadeportlet_relator=&_materia_WAR_atividadeportlet_tipoNorma=LEI&_materia_WAR_atividadeportlet_partidoAutor=&_materia_WAR_atividadeportlet_codSituacaoTramitacao=&_materia_WAR_atividadeportlet_numeroNorma=&_materia_WAR_atividadeportlet_localPalavraChave=&_materia_WAR_atividadeportlet_fimApresentacao=05%2F11%2F2019&_materia_WAR_atividadeportlet_btnSubmit=&_materia_WAR_atividadeportlet_ativos=on&_materia_WAR_atividadeportlet__complementar=on&_materia_WAR_atividadeportlet_p=1
 . Acesso em: 5 nov. 2019;

SOMOS 300 - CAIO CUNHA VEREADOR. COMO PODEMOS INOVAR NA POLÍTICA BRASILEIRA? Disponível em: <http://www.somos300.com.br/site/>. Acesso em: 12 set. 2019.

SUBIRATS, Joan. **Otra sociedad, otra política? De “no nos representan a la democracia de lo común.** Barcelona: Icaria editorial. S.A., 2011

TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia.** Tradução Joana Angélica d'Ávila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Resultados de Eleições.** Disponível em: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em: 16 set. 2019.

UNIT, Economist Intelligence. **Democracy index.** EIU. 2016;

VEREADOR ANTONELLO. **Ricardo Antonello.** Disponível em: <https://vereador.antonello.com.br/>. Acesso em: 12 set. 2019;

VEREADOR GILMAR SANTOS. Mandato Coletivo. Disponível em: <http://gilmarsantos.org/mandato-coletivo/>. Acesso em: 12 set. 2019;