



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

PAULO HENRIQUE MICHARKI VAVAS

**DA CONSTITUCIONALIDADE E DOS DESAFIOS JURÍDICOS DOS MANDATOS
COLETIVOS: Inventário dos pontos polêmicos e propostas de regulamentação**

BRASÍLIA

2023



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

PAULO HENRIQUE MICHARKI VAVAS

**DA CONSTITUCIONALIDADE E DOS DESAFIOS JURÍDICOS DOS MANDATOS
COLETIVOS: Inventário dos pontos polêmicos e propostas de regulamentação**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à disciplina Redação de Monografia, do curso de graduação em Direito, na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dr^a Roberta Simões Nascimento.

BRASÍLIA

2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

VV389dc Vavas, Paulo Henrique Micharki
DA CONSTITUCIONALIDADE E DOS DESAFIOS JURÍDICOS DOS
MANDATOS COLETIVOS: Inventário dos pontos polêmicos e
propostas de regulamentação / Paulo Henrique Micharki Vavas;
orientador Roberta Simões Nascimento. -- Brasília, 2023.
89 p.

Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de
Brasília, 2023.

1. Democracia representativa. 2. Direito Eleitoral. 3.
Mandato Eletivo. 4. Mandato Coletivo. I. Nascimento,
Roberta Simões, orient. II. Título.

PAULO HENRIQUE MICHARKI VAVAS

**DA CONSTITUCIONALIDADE E DOS DESAFIOS JURÍDICOS DOS MANDATOS
COLETIVOS: Inventário dos pontos polêmicos e propostas de regulamentação**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à disciplina Redação de Monografia, do curso de graduação em Direito, na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Roberta Simões Nascimento – Orientadora
FD/UnB

Prof. MSc. Marina Almeida Morais – Examinadora
UFG

Prof. MSc. Rafael Santos de Barros e Silva – Examinador
IFB

Prof. Dr. – Suplente

Brasília, 10 de fevereiro de 2023

À Michelle, amor da minha vida e minha melhor amiga, que me fez redescobrir o quanto viver (e o Direito também) pode ser divertido.

Ao pequeno Benjamin, meu nenenzinho impaciente, que não quis esperar o papai terminar a monografia e quis porque quis assistir à defesa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Justiniano e Marli, irmãos, Eduardo e Felipe, Priscilla, Monaliza e Saskia, minhas cunhadas e irmãs, e à minha família pela infinita paciência e pelos incessantes estímulos aos estudos.

Agradeço à Michelle, minha esposa, pela loucura de ter me escolhido como parceiro pra vida.

Agradeço à Carla, minha sogra, por ter ajudado a gente a cuidar desse pacotinho que veio ao mundo há menos de dois meses e por ter me dado (um pouco de) tempo para terminar este trabalho.

Agradeço ao meu bebê, Benjamin, por ser um bebê tão bonzinho.

Agradeço a minha orientadora, Roberta, com quem tomo a liberdade de chamar pelo primeiro nome e que, depois de conhece-la quase que por acaso (longe da Universidade de Brasília e do Congresso), passou a ser uma referência acadêmica e profissional.

Agradeço aos examinadores, a professora Marina Dias e o professor Rafael Santos de Barros pela gentileza de cederem o próprio tempo e contribuírem para tornar este trabalho melhor, fazendo provocações e questionamentos necessários e úteis.

Agradeço, por fim, a todos os colegas do Gabinete da Terceira-Secretária da Câmara, às chefes, Deputadas Rose Modesto e Geovania de Sá, pela paciência em um ano bastante incomum, com gravidez, conclusão de curso, Exame de Ordem, eleições, e tudo mais.

RESUMO

O presente trabalho objetivou analisar a experiência brasileira dos mandatos coletivos, inovação ainda sem correspondência internacional, especialmente considerando que se trata de situação de fato sem regulamentação jurídica ou reconhecimento jurisprudencial consolidado pelos Tribunais Superiores (TSE e STF, especificamente).

O trabalho fez a contextualização que possibilitou o surgimento das experiências no país, acompanhada de uma breve revisão conceitual acerca da democracia, da representação política, da democracia representativa e da prevalência, na academia, da ideia de crise de representação, especialmente considerando o contexto brasileiro.

A partir disto, buscou fazer uma análise de constitucionalidade do pretense instituto, tendo como base princípios constitucionais eleitorais estruturantes.

O trabalho analisou, também, repercussões regulatórias causadas pelos mandatos coletivos, focando as repercussões sobre requisitos de elegibilidade, causas de inelegibilidade e sobre prerrogativas parlamentares. Analisou, ainda, as proposições em tramitação no Congresso Nacional que buscam regular a matéria nos planos constitucional e infraconstitucional.

Por fim, concluiu-se pela constitucionalidade dos mandatos diante de uma aparente não violação de princípios constitucionais, e pela necessidade de regulação jurídica que mitigue as controvérsias decorrente de sua ausência.

Palavras-Chave: direito eleitoral, democracia representativa, mandato eletivo, mandato coletivo

ABSTRACT

The present study aimed to analyze the Brazilian experience of collective terms, an innovation still without international correspondence, especially considering that it is a de facto situation without legal regulation or jurisprudential recognition by the Superior Courts (TSE and STF, specifically).

The work made the contextualization that allowed the emergence of experiences in the country, accompanied by a brief conceptual review about democracy, political representation, representative democracy and the prevalence, in academia, of a representation crisis, especially considering the Brazilian context.

From this, it sought to make an analysis of the constitutionality of the alleged institute, based on electoral constitutional principles.

The study also analyzed the regulatory repercussions caused by collective terms, focusing on the repercussions on eligibility requirements, causes of ineligibility and on parliamentary prerogatives. It also analyzed the bills being processed by the National Congress that seek to regulate the matter at constitutional and infraconstitutional levels.

Finally, it was concluded that the terms are constitutional in the face of an apparent non-violation of constitutional principles, and the need for legal regulation that mitigates the controversies arising from their absence.

Keywords: electoral law, representative democracy, elective term, collective term

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AP – Ação Penal
Art. – Artigo
CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados
CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
EC – Emenda à Constituição
FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transsexuais
MC – Medida Cautelar
MS – Mandado de Segurança
Nº – Número
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PL – Projeto de Lei
PLP – Projeto de Lei Complementar
QO – Questão de Ordem
Res. – Resolução
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
STF – Supremo Tribunal Federal
TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1: Candidaturas solicitadas ao TSE no pleito de 2018 x gênero (%)	26
Figura 2: Cargo dos candidatos eleitos no pleito 2018 x gênero (%)	27
Figura 3: Candidaturas solicitadas ao TSE no pleito de 2018 x raça/cor (%)	27
Figura 4: Cargo dos candidatos eleitos no pleito de 2018 x raça/cor (%)	28
Figura 5: Distribuição racial/étnica das candidaturas eleitas em 2020 em comparação com as candidaturas coletivas eleitas em %	34
Tabela 1: Comparativo de proposições em tramitação no Congresso Nacional	75

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 HISTÓRICO E CONTEXTO ATUAL DOS MANDATOS COLETIVOS	14
1.1 Democracia, representação e crise	14
1.2 Representação política e a Constituição de 1988	20
1.3 Sub-representação no Brasil	23
1.4 A experiência brasileira dos mandatos coletivos	32
2 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E JURÍDICOS DOS MANDATOS COLETIVOS	40
2.1 O silêncio da Constituição e o papel dos princípios constitucionais eleitorais	40
2.2 O mandato (individual) e os princípios da máxima igualdade na disputa eleitoral e da necessária participação das minorias nas instituições políticas	45
2.3 A representação delegada, o mandato imperativo e a liberdade para o exercício do mandato	49
2.4 Democracia partidária brasileira e o mandato coletivo como instrumento de democracia interna	52
3 CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS PENDENTES DE REGULAÇÃO E ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	55
3.1 (In)elegibilidade, filiação e registrabilidade	55
3.2 Prerrogativas e imunidades parlamentares	58
3.3 Proposições em tramitação no Congresso Nacional	64
3.4 O projeto do novo Código Eleitoral (PLP 112/2021)	68
CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS	83

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto de pesquisa o fenômeno brasileiro dos mandatos coletivos, experiência ainda sem exata correspondência no cenário internacional de experiências de renovação política e institucional.

A ideia de mandato coletivo ainda cria algum embaraço no campo da ciência política e do direito, dada sua fluidez conceitual, sua relativa juventude frente aos demais institutos e sua possibilidade de gerar uma infinidade de arranjos possíveis, como verificados nas diversas experiências brasileiras ao longo dos últimos vinte anos, mas pode ser definido, de forma preliminar, como um grupo de cidadãos (no exercício de seus direitos políticos) que decide dividir os poderes e prerrogativas parlamentares decorrente de um mandato eletivo entre si, obrigando-se a estabelecerem coletivamente seus posicionamento ideológicos, bem como seus votos nas deliberações parlamentares.

Uma primeira razão para a escolha deste objeto de pesquisa diz respeito à premência do fenômeno. No ano de 2020, de eleições municipais, foram registrados mais de 327 requerimentos de registros de candidaturas coletivas pela Justiça Eleitoral.

Outro ponto que justifica a opção do tema é a complexidade dos problemas jurídicos decorrentes de uma situação fática que não encontra guarida, ao menos expressamente, no ordenamento jurídico brasileiro, obrigando os intérpretes a um exercício exegético mais livre. A ausência de jurisprudência e de um pronunciamento pacificador pelo STF ou pelo TSE tornam o estudo do tema absolutamente necessário.

É quase um lugar-comum ler nos manuais de direito constitucional e de ciência política que as instituições políticas brasileiras (e do mundo, de uma forma geral) vivem um momento de desprestígio ou uma crise institucional¹. A essa afirmação, naturalmente, surgem algumas dúvidas. A primeira é se a crise de fato existe ou se é somente produto de percepção, seja da academia, das instituições ou dos próprios cidadãos. Se a crise existe, uma segunda dúvida é identificar onde e de que forma esta crise se manifesta sobre as sociedades. Uma terceira dúvida é identificar se esta crise é produto de questões circunstâncias ou se é produto de desenho das

¹ Segundo o Ministro do STF Luís Roberto Barroso (2020, p. 7138), o “país vive, na medida em que a Constituição completa sua terceira década, um momento delicado, em que a atividade política passa por uma situação de preocupante desprestígio. Uma grave crise no sistema representativo compromete a legitimidade democrática das instituições legislativas. Nesse cenário, não é possível negar a falta de sintonia entre a sociedade civil e os órgãos de representação popular, em decorrência de um modelo político que deixou de servir adequadamente ao país. Por essa razão, tornou-se imprescindível a realização de uma Reforma Política, já de há muito adiada, capaz de fomentar a legitimidade democrática, a governabilidade e as virtudes republicanas”.

instituições que permitem seu nascimento. A quarta dúvida, por fim, é encontrar de que forma esta crise pode ser resolvida.

Dito isto, a pergunta (o problema de pesquisa) que se faz é: podem os mandatos coletivos serem uma ferramenta apta a contribuir para resolver esta crise democrática? A partir deste desafio, foram desenvolvidos os seguintes problemas de pesquisa:

1. O que são mandatos coletivos?
2. Qual contexto histórico, social, político e jurídico e social permitiu o surgimento dos mandatos coletivos?
3. Os mandatos coletivos se prestam a melhorar a qualidade da representação política?
4. São os mandatos coletivos constitucionais?
5. Quais são as controvérsias jurídicas decorrentes de sua implementação?
6. É possível os mandatos coletivos serem adequadamente regulados?
7. Quais são os contornos das proposições em tramitação no Congresso Nacional que tratam do tema?

A partir destes problemas de pesquisa, formulou-se como objetivo geral delinear o pretense instituto jurídico a partir das experiências observadas, contextualizar o nascimento destas experiências no Brasil, fazer o cotejo do instituto com a CRFB, identificar as questões juridicamente controversas aplicáveis aos mandatos coletivos e analisar as proposições em tramitação no Congresso Nacional que tratem do tema.

A abordagem metodológica utilizada para a consecução dos objetivos determinados e para o desenvolvimento do trabalho será qualitativa, partindo de pesquisa bibliográfica e documental.

É sobre estes objetivos que este trabalho se debruçará.

O trabalho foi organizado em três capítulos.

O primeiro capítulo trata de fazer uma contextualização, passando brevemente pelos conceitos de democracia, representação política e sobre a aparentemente interminável crise dos sistemas representativos. Buscará, ainda, examinar como a CRFB trata a representação política e como o país, em termos empíricos, representa os cidadãos (e especialmente, se esta representação é adequada). Por fim, tratará de definir com maior precisão o que vem a ser o mandato coletivo.

O segundo capítulo, servindo-se das contribuições doutrinárias, científicas e jurisprudenciais sobre a teoria dos princípios e sobre os princípios constitucionais eleitorais (se é que estes existem, como se procurará confirmar adiante), buscará fazer o estudo acerca da constitucionalidade dos mandatos coletivos para responder à pergunta: o mandato coletivo é compatível com a ordem jurídico-constitucional brasileira?

Superada a discussão acerca da constitucionalidade da matéria, o terceiro capítulo terá como objeto de análise o funcionamento dos mandatos coletivos tendo como parâmetro as normas infraconstitucionais e em que medida a legislação eleitoral e os regulamentos expedidos pela Justiça Eleitoral seriam capazes de regular de forma satisfatória, e com segurança jurídica, ressalte-se, o pretense instituto.

Será especialmente importante analisar a repercussão sobre os requisitos de elegibilidade (e as causas de inelegibilidade) e também a extensão das prerrogativas e imunidades parlamentares aos coparlamentares eleitos, como o uso da voz, as deliberações, participação em comissões e em plenário, remuneração, organização do gabinete parlamentar, dentre outros direitos e prerrogativas.

O terceiro capítulo, por fim, também buscará analisar as proposições em tramitação no Congresso Nacional que busquem adequar a legislação eleitoral à nova realidade. Merecerá atenção dedicada as alterações propostas pelo projeto de Código Eleitoral (PLP 112/2021), já aprovado pela Câmara dos Deputados no ano de 2021.

1 HISTÓRICO E CONTEXTO ATUAL DOS MANDATOS COLETIVOS

O primeiro capítulo trata de fazer uma contextualização necessária para explicar as iniciativas brasileiras de mandatos coletivos, passando brevemente pela evolução conceitual, desde o nascedouro, de democracia e de representação política. Tratará também sobre a aparentemente interminável e universalmente reconhecida na academia crise dos sistemas representativos e, em particular, das democracias representativas.

Em seguida, buscará examinar como a CRFB trata a representação política, se houve alguma opção deliberada pelo constituinte por alguma teoria da representação e se estes caminhos tomados, em termos empíricos, foram capazes de maximizar a representação dos interesses dos cidadãos e se, em especial, esta representação é proporcional ou assimétrica para determinados gêneros, classes sociais, etnias e se minorias políticas são representadas de forma adequada.

Por fim, tratará de definir com maior precisão o que vem a ser o mandato coletivo, buscando as referências mais recentes sobre o tema, que passou a ser mais estudado pela academia brasileira a partir de 2017, a partir dos estudos de Secchi.

1.1 Democracia, representação e crise

Uma primeira e persistente impressão compartilhada entre as pessoas da contemporaneidade é a de estabelecer, sem grandes objeções teóricas ou práticas, um vínculo indissociável entre os conceitos de democracia e o de representação política.

No entanto, uma simples consulta aos cânones das teorias da democracia ou da representação, seja na ciência do direito ou na ciência política, por outro lado, deixa cristalino o reconhecimento não só do caráter independente, mas de oposição, que, ao longo da história das sociedades ocidentais se estabeleceu entre as duas instituições, democracia e representação.

A primeira oração de Manin (1997, p. 1), ao iniciar o clássico da ciência política, “*The principles of representative government*”, afirma que os governos democráticos contemporâneos – por ele qualificado de democracias representativas – evoluíram a partir de sistemas políticos e eleitorais institucionalizados a partir das revoluções inglesa, americana e francesa, e que de forma alguma foram desenhados por seus fundadores como formas de governo democráticos – pelo contrário, buscaram criar mecanismos de limitação de participação plena da vida política pelos cidadãos, sob quem recaía medo e certa desconfiança.

Pitkin (2004, p. 335), no mesmo sentido, identifica a existência de um “relacionamento problemático” entre representação e democracia, na medida em que o conceito de representação, com a carga semântica política contemporânea, tem seu início datado do fim da era medieval, tendo nascido na Inglaterra do século XIV, portanto, em momento diferente do experimento democrático ateniense. O vocábulo representação (do latim *representare*) sequer existia no grego arcaico e, no sentido original utilizado pelos romanos, não detinha o mesmo significado atual, nem a aplicação na prática política.

É necessário, assim, retornar ao conceito clássico de democracia, por mais que neste trabalho não se pretenda esgotar a discussão sobre as origens desse sistema de governo, mas tão somente esclarecer sua conexão com a temática da pesquisa. Para Woodruff (2006, p. 9), a democracia, na experiência ateniense, é mais fácil de definir pelos seus “dublês”, cujos fracassos são facilmente caracterizados².

O primeiro dublê da democracia é o voto. Para o autor, não basta que um corpo de cidadãos vote para se conformar o que caracteriza como democracia, é necessário que este mesmo corpo tenha o poder de escolher os temas e as indicações políticas, na situação em que há representação, a serem deliberadas. Para demonstrar o ponto por ele provocado, comparou as cidades-estado de Atenas e Esparta, onde seus cidadãos votavam, mas apenas na primeira existia, de fato, uma democracia, tendo em que vista que aos cidadãos espartanos não era oportunizado o poder de decidir a agenda a ser deliberada pelos próprios.

O segundo dublê trata da maioria, a quem o autor atribui o caráter de tirânica (*ergo* a tirania das maiorias). O governo majoritário tende, ao longo do tempo, a excluir o acesso a cidadãos de grupos minoritários aos poderes de definição de agenda estatal, bem como aos cargos com poder decisório. Este dublê foi extensivamente criticado pelos *founding fathers* americanos, notórios opositores da democracia direta, associando a ela o papel de mero governo de facções, definido por Madison como “[...] um grupo de cidadãos, representando, quer a maioria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade.”

O terceiro dublê são os representantes eleitos. Lembra o autor que, ao contrário do que se esperava, Atenas contava com um extenso corpo representativo, mas nenhum deles era eleito, mas sorteado, de forma a reduzir o impacto que a riqueza poderia ter na eleição destes representantes.

² Originalmente “*Democracy is hard to define, but failures of democracy are fairly easy to spot*”.

Segundo Landemore (2020, p. 1), para os atenienses democracia significava o encontro num espaço público – a ágora – cujo produto era a produção legislativa fundada na agenda política de uma assembleia de cerca de 500 cidadãos aleatoriamente escolhidos (sorteados). Participar do processo decisório era simplesmente ser identificado como cidadão, situação bastante diferente do que se hoje atribui, em termos práticos, exclusivamente ao voto.

A autora (2020, p. 2-3), não por outra razão, reconhece que os edifícios dos parlamentos contemporâneos são intimidantes e de difícil acesso para a maioria dos cidadãos. Até porque são murados e protegidos por forças policiais. Dão a impressão de que somente certos tipos de pessoas – aquelas com as vestimentas adequadas, sotaques corretos, contas de banco, conexões e contatos, e até sobrenomes – são bem-vindas. As legislações produtos da atividade legiferante são incompreensíveis, escritas por e para advogados. Perdeu-se, entre as antigas e as modernas democracias uma noção fundamental de acesso, de uma abertura às pessoas comuns do povo.

A evolução histórica do conceito de representação caminha justamente para uma ideia de oposição à plenitude do acesso, tido por Landemore, anteriormente citada, como inerente à experiência ateniense.

Segundo Pitkin (2006, p. 22) o instituto da representação, no sentido de atividade política, teve sua origem na Inglaterra, em torno do século XIV, com o chamamento de autoridades locais para se reunir com o Rei e o centro político britânico, tão somente por mera conveniência dessas. Evoluiu em sentido inverso:

Do século XIV ao século XVII, houve um desenvolvimento gradual da ação unificada de cavaleiros e burgueses no Parlamento. Eles descobriram que tinham queixas comuns, e começaram a apresentar petições comuns, em vez de apresentar apenas petições separadas. Eles passaram a ser chamados de “membros” do Parlamento. Essa ação conjunta avançou passo a passo com uma consciência crescente de si mesmos como um corpo único.

Com a evolução social, a ideia de representação passou a ser utilizada na teoria política, tendo seu primeiro uso com a publicação de “O Leviatã” em 1651, de Thomas Hobbes. Segundo Pitkin (2006, p. 28), “Hobbes define a representação em termos dos aspectos formais da agência legal, especialmente em termos de autorização: um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, que fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria”.

É em Hobbes, e demais filósofos políticos, que a representação, no século XVIII, atinge seu apogeu e orienta as revoluções democráticas daquele século. Cumpre dar especial atenção ao processo revolucionário americano.

Brennan e Landemore (2021, p. 213, em tradução nossa) afirmam que:

Os “American Founders”, por exemplo, notoriamente reivindicaram a criação de uma república, em sentido oposto à de democracia, que eles associavam à mob rule. James Madison, especialmente, temia a tirania das maiorias tanto quanto rejeitava e desgostava da velha ordem monárquica. Ele desejava criar um regime misto que protegeria os indivíduos não somente de minorias poderosas, mas também de maiorias opressoras. Mais importante para Madison, a república americana seria definida, em contraste às democracias antigas, pela “total exclusão do povo em sua capacidade coletiva de qualquer parcela [do governo da república]” (Hamilton, Madison and Jay 2008, 63). Assim, os fundadores apresentaram explicitamente como uma característica superior de sua pretendida república o fato de que ela não deveria se repousar no demos-kratos, ou poder popular, mas sim no poder das elites eleitas, ele próprio devidamente limitado pela divisão do poder e um sistema complexo de freios e contrapesos.³

Gargarella (2002, p. 93. em tradução nossa) parte do pressuposto de que a crise da democracia representativa, ainda que reconhecendo também a pressão exercida por elementos circunstanciais, como crises econômica e corrupção:

[...] tem muito a ver com a forma como essas instituições foram desenhadas e o modo como ela tem funcionado em razão desta concepção.

[...]

As instituições que singularizam o sistema representativo (por exemplo, a democracia indireta; a existência de um poder judiciário capaz de controlar a validade das leis aprovadas pelo parlamento; a presença de um poder

³ No original: “The American Founders for example, famously claimed to want to create a republic, as opposed to a democracy, which they associated with mob rule. James Madison, in particular, feared the tyranny of the majority as much as he disliked and rejected the old monarchical orders. He wanted to create a mixed regime that would protect individuals not only from powerful minorities but also from oppressive majorities. Most importantly for Madison, the American republic would be characterized, in contrast to ancient democracies, by “the total exclusion of the people in its collective capacity from any share in [the government of the republic]” (Hamilton, Madison and Jay 2008, 63). The founders thus explicitly presented as a superior feature of their intended republic the fact that it was not meant to rest on demos-kratos, or people’s power, but instead on the power of elected elites, itself properly limited by the division of power and a complex system of checks and balances.”

legislativo bicameral; a autorização de mecanismos de veto legislativo por parte do executivo; etc.), foram concebidos de acordo com pressupostos elitistas, que hoje seriam claramente contra intuitivos.⁴

Landemore (2020, p. 25, em tradução nossa) chega rigorosamente às mesmas conclusões de Gargarella:

O principal problema [...] é que a democracia representativa foi desenhada com base em premissas eleitorais que impedem que mesmo suas melhores e mais democratizadas versões contemporâneas alcancem todo o potencial de um genuíno “governo popular”, isto é, um governo que empodera a todos igualmente. Se a democracia, quando concebida adequadamente, pode ser vista como um motor para a produção do que chamei em outro lugar de “razão democrática” (Landemore 2013a), então esse mesmo erro de design, que falha em capacitar a todos igualmente, necessariamente limita o potencial epistêmico das democracias de hoje e podem explicar em parte a sua crise. Mesmo nas melhores circunstâncias, as democracias como as conhecemos provavelmente teriam um desempenho abaixo do ideal. Além disso, a dissonância cognitiva entre a realidade dos regimes em que vivemos e as expectativas democráticas que as pessoas atribuem a eles só pode crescer com o tempo.

[...]

As eleições introduzem efeitos discriminatórios sistemáticos em termos de quem tem acesso ao poder, especificamente o poder de definição da agenda política. Ao fazer isso, as eleições distorcem o tipo de perspectivas e contribuições que moldam o processo legislativo, provavelmente produzindo em resultados abaixo do ótimo. Em segundo lugar, as eleições implicam um tipo de política partidária que em si não é tão propícia à deliberação ou as suas virtudes [...].⁵

⁴ No original: “[...] tiene mucho que ver con la forma en que tales instituciones fueron diseñadas, y el modo en que ellas han funcionado en consecuencia, y desde entonces.

[...]

Las instituciones que distinguen al sistema representativo (por ejemplo, la democracia indirecta; la existencia de un poder judicial capaz de controlar la validez de las leyes aprobadas por el parlamento; la presencia de un poder legislativo bicameral; la autorización de mecanismos de veto legislativo por parte del ejecutivo; etc.), fueron diseñadas conforme a presupuestos elitistas, que hoy nos resultarían claramente contraintuitivos.”

⁵ No original: “The main problem [...] is that representative democracy was designed on the basis of electoral premises that prevent even its best, most democratized contemporary versions from reaching the full potential of genuine “popular rule,” that is, a rule that empowers all equally. If democracy, when properly conceived, can be seen as an engine for the production of what I have called elsewhere “democratic reason” (Landemore 2013a),

As críticas acabam, ao final, por serem bastante similares àquela feita por Schmitt, segundo Bueno (2012, p. 9), pois “a democracia encontra-se oposta é ao liberalismo conquanto este último impede, devido à sua teoria da representação, a identidade entre governante e governado [...] o que lhe permite concluir que o liberalismo nega a democracia”.

Landemore (2020, p. xiii) admite que a democracia representativa é um instituto já datado, associado a epistemologias e tecnologias do século XVIII. Mais, que não é um produto genuinamente democrático, mas um liberal-republicano, cujo foco principal é a proteção de direitos individuais determinados, preterindo o empoderamento dos seus cidadãos. Conclui que as democracias representativas atuais não são democráticas o suficiente – podendo-se chegar a dizer que vivemos regimes explicitamente oligárquicos, quiçá plutocráticos.

Neste momento cabe trazer a distinção de Robert Dahl entre democracia – um tipo ideal – e poliarquia – aproximações reais da democracia, característica principal de toda a obra daquele autor, segundo Pereira (2013, p. 22). Reconhece Dahl (2009, p. 40) que “nenhum de nós acredita que realmente possamos chegar a um sistema perfeitamente democrático, dados os inúmeros limites que o mundo real nos impõe”.

Portanto, indica Dahl que as poliarquias são (e serão) um trabalho permanente de construção e de reformas.

Como se vê, a literatura de referência aponta para algumas premissas importantes a serem incorporadas no presente trabalho. Para além da dificuldade de trabalhar uma única noção de democracia (trata-se de um termo polissêmico e que passou por mutações ao longo da história), observa-se a precariedade da conexão entre democracia e representação. Não por acaso os dois termos vêm associados uma “crise”. Disso emerge a necessidade de olhar a conformação desses institutos na realidade brasileira, como faremos adiante.

then this same design mistake, which fails to empower all equally, necessarily limits the epistemic potential of today’s democracies and may well partly explain their crisis. Even under the best circumstances, democracies as we know them would be likely to perform suboptimally. Additionally, the cognitive dissonance between the reality of the regimes we live in and the democratic expectations people attach to them can only grow over time.

[...]

Elections introduce systematic discriminatory effects in terms of who has access to power, specifically agenda-setting power. By so doing, elections skew the type of perspectives and input that shape law-making, likely resulting in suboptimal results. Second, elections entail a type of party politics that is itself not all that conducive to deliberation or its prerequisite virtues, such as open-mindedness, rather than partisanship

1.2 Representação política e a Constituição de 1988

É possível observar, com a reabertura democrática brasileira da década de 1980, que culminou na instituição da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, uma reivindicação de protagonismo dos membros do Poder Legislativo em relação aos membros Poder Executivo, em especial a relação entre os Deputados Federais e Senadores do Congresso Nacional e o Presidente da República.

Para Martins (2020, p. 226-227), o papel exercido pelo constituinte foi o de:

“fortalecer a figura do representante parlamentar e dos partidos políticos, e privilegiar a atuação política pela representação, mediante voto, em detrimento de meios de atuação democrática direta. Os mecanismos de participação direta, ou o lugar do “povo” na relação com o representante político, estariam relegados à função legitimadora pontual do exercício do voto – de caráter obrigatório, como restou decidido –, e a partir do qual o exercício político passaria a ser precipuamente exercido pelos representantes”.

Curiosamente, o autor concluiu que a participação popular nos procedimentos de elaboração da Constituição de 1988 foi um processo que gerou comportamentos contraditórios pelos parlamentares constituintes. Martins afirma que “de um lado, a Constituinte incentivou setores da população brasileira a se constituírem como “povo” [...]. De outro, a representação política constituída [...] neutralizou a participação popular em muitas oportunidades”. (2020, p. 234)

Independentemente das consequências que a neutralização da participação popular tenha sobre o texto constitucional, o desenho escolhido pelo constituinte, especialmente em relação à forma federativa de Estado e da adoção da representação proporcional aos mandatos dos membros dos Poderes Legislativo dos entes públicos federados, ressalvados os mandatos de Senador, teve repercussão direta sobre a qualidade da representação.

Inicialmente, quanto ao modelo federativo, a discussão acerca da manutenção da forma do estado ou seu abandono foi um tema que aos constituintes foi incumbido deliberar, situação que não aconteceu nas constituintes anteriores, segundo Souza (2005, p. 110). A manutenção do modelo federativo, vigente no Brasil desde a Proclamação da República, em 1889, manteve, segundo Peppe et al (2020, p. 164), a “tradição centralizadora pendente em parte considerável

da história da República brasileira”, o que, segundo os autores (2020, p. 164) era uma “forma sutil” para adiar a “insolucionável” polêmica acerca da distribuição das competências entre os entes federados.

Souza vê, na experiência brasileira, “dificuldades do país para sustentar a governança constitucional, ameaçada quando o ambiente político e econômico é reestruturado ou quando o sistema político torna-se incapaz de encaminhar alternativas para grandes crises [...]” (2005, p. 118), apesar de ter reconhecido que o desenho da Constituição de 1988 promoveu maior equilíbrio aos entes subnacionais, comparando-se a distribuição de competências nos desenhos constitucionais anteriores.

Ademais, a multiplicidade de instâncias políticas presentes dos Estados federados permitiria uma maior identificação entre representantes e representados, segundo Catão et al (2019, p. 297), que afirma:

Nos países que proclamem a democracia como princípio constitucional de legitimação do poder do Estado, seja na forma representativa ou na direta, possivelmente a participação popular é maior no Federalismo. A razão é simples: nos países que adotam a forma federal, a quantidade de cargos políticos é superior ao número existente no Estado unitário. No primeiro, além de existir a eleição para escolha dos mandatários do governo central, haverá a necessidade de se escolher os representantes dos governos de cada ente federativo interno. Assim, quanto mais verticalizada for a federação em unidades regionais ou locais autônomas, mais escolhas dos seus representantes o povo deverá proceder. Ou seja, no federalismo, efetiva-se com mais intensidade aquilo que talvez seja o único momento em que muitos cidadãos de um país exercitam o princípio democrático: o direito ao voto para a escolha dos seus representantes.

Convém, todavia, fazer uma observação quanto ao desequilíbrio inerente ao desenho das federações. Almeida (2001, p. 16) afirma que a “representação distorcida em uma das câmaras legislativas é característica dos sistemas federais”. No mesmo sentido, Lijphart (1984, p. 173) considera a “sobrerrepresentação das unidades territoriais menores na câmara federativa do legislativo bicameral” um traço comum a todas as federações.

Adverte Almeida (2001, p. 16), ainda, que a distorção usual das federações não é observada, no caso brasileiro, apenas no Senado Federal, mas também na Câmara dos

Deputados, e em diferentes graus a cada nova legislatura. Segundo a autora (2001, p. 16), o modelo brasileiro:

é considerada, pela imensa maioria dos autores que se ocuparam do federalismo brasileiro, um tato saliente - e anômalo — de nosso sistema federativo. Dado que aqui Estado e distrito eleitoral se confundem, a distorção é designada pelos analistas políticos, dentro e fora da academia, na linguagem do federalismo, como um fenômeno de sobre-representação de alguns Estados e sub-representação de outros.

Santano e Salgado (2013, p. 39) reconhecem que a representação política é condicionada pelos seus elementos, a exemplo da estrutura do poder legiferante (se unicameral ou bicameral) e da forma de distribuição das cadeiras às circunscrições, em bases territoriais (tipicamente federações) ou demográficas, este último sempre tido como mais próxima do princípio democrático. Em outras palavras, todos os sistemas eleitorais, em maior ou menor grau, produzirão algum tipo de distorção e a sobre-representação de alguns distritos eleitorais (os Estados federados, no caso brasileiro) será, de certa forma, esperada.

Cabe citar, ainda, a crítica que Santano e Salgado (2013, p. 46) fazem à criação de um número mínimo e máximo de representantes por Estado federado como o maior responsável pelos efeitos danosos do sistema proporcional, pois o desenho vigente não permite a fruição de efeitos compensatórios entre regiões com disparidades sociais ou econômicas, apenas reforçando-as, e violando o princípio do “um homem, um voto”⁶ ao atribuir pesos entre os votos de diferentes estados.

Ainda que a representação seja o principal instituto das democracias contemporâneas, e reconhecida toda a problematização decorrente das escolhas do constituinte e suas repercussões na representação política brasileira, a ciência do direito ainda não esclareceu, de forma satisfatória, a natureza jurídica da representação e os efeitos jurídicos decorrentes entre representantes e representados, segundo Salgado (2014, p. 1089).

A autora atribui à democracia representativa brasileira as seguintes características, com base no próprio texto constitucional:

A democracia brasileira, republicana, deliberativa e fortemente representativa, implica em um mandato [...] livre. O constituinte pareceu

⁶ Do adagio americano “one man, one vote”

assumir a teoria da representação nacional, estabelecendo a relação de representação entre sujeitos coletivos, e não entre indivíduos. O povo brasileiro é representado pelos chefes do Poder Executivo e pelos Paramentos; não há um conjunto determinado de eleitores que possa se afirmar representado por um congressista ou um grupo parlamentar.

Utiliza a autora da presença, na Constituição, de dispositivos que enumeram as prerrogativas e garantias dos parlamentares para estabelecer, de forma categórica, que “o ordenamento jurídico pátrio reconhece ao representante uma liberdade individual de expressão política e um conjunto de direitos concernentes à representação”. (2014, p. 1102)

Por fim, cabe mencionar que a interpretação do TSE e do STF acerca da fidelidade partidária, especialmente quanto aos mandatos eleitos pelo princípio proporcional, mitiga a liberdade para o exercício do mandato (e, por conseguinte, fragiliza o próprio instituto de representação) e é tida por diversos juristas e doutrinadores como inconstitucional, conforme Nunes Junior (2014, p. 125). Este exame será retomado mais adiante, no capítulo destinado a analisar a constitucionalidade dos mandatos coletivos.

Por ora, cumpre enfatizar o que restou evidenciado até aqui: o momento constituinte que antecedeu a Constituição de 1988 foi marcado por uma guinada em termos de representação política, tanto na participação dos parlamentares, quanto no redesenho das instituições para garantir uma maior representação. Os principais aspectos da representação política estão, especialmente, no sistema eleitoral, na representação dos estados no Congresso Nacional, na mudança de partidos por parte de parlamentares durante o mandato e na distribuição do poder parlamentar. Nada obstante os avanços constitucionais indicados, persistem questões em aberto como, por exemplo, a quantidade mínima de representação que seria satisfatória, os eventuais novos arranjos institucionais que possam garantir maior representação política – como é o caso dos mandatos coletivos tratados neste trabalho –, entre outras, sobretudo a partir da consideração dos diferentes aspectos da representação, como se passará a abordar no próximo item.

1.3 Sub-representação no Brasil

Em face do cenário de sociedades complexas, composta por dezenas ou centenas de milhões de cidadãos, segundo Young (2006, p. 140), a democracia nestas sociedades multifacetadas “consiste em discussões e decisões fluidas, sobrepostas e divergentes, dispersas

tanto no espaço como no tempo”. Nestas sociedades, no entanto, segundo a mesma autora, “são muito frequentes as queixas que apontam o caráter excludente das normas de representação”.

A Oxfam Brasil (2021, p. 34), em recente estudo destinado a diagnosticar as relações entre desigualdades e democracia no Brasil, vai além e chega a identificar como maior característica da democracia brasileira a “sub-representação de maiorias demográficas”.

A publicação *Democracy Index 2021* (2021, p. 9), da revista *The Economist*, tem observado, na América Latina, compromissos incrementalmente mais frágeis para fortalecer uma cultura democrática, que tem dado espaço ao crescimento de populistas iliberais⁷.

Tabares *et al* (2020, p. 57) chega a admitir que em “sociedades desiguais como a brasileira, a identificação dos políticos com os seus eleitores parece uma utopia”.

O fato é que este diagnóstico não tem suas causas atribuíveis exclusivamente a questões circunstanciais brasileiras contemporâneas, mas tem raízes na própria evolução dos governos representativos e na experiência brasileira historicamente construída. Os fundadores dos governos representativos modernos, segundo Manin (2010, p. 188), desenharam as instituições de forma a restringir, inicialmente, o exercício do voto por bases muito extensas, revelando uma “natureza não-democrática do governo representativo em seus primeiros tempos [...] usualmente vista como repousando no caráter restrito do direito ao voto”.

O autor afirma também, ainda que estas restrições tenham sido extintas ou severamente mitigadas ao longo dos séculos XIX e XX, existiam outras circunstâncias, normativamente regulamentadas ou não, a depender do país objeto de atenção, que buscavam assegurar uma posição social mais elevada dos representantes em relação aos eleitores representados (2010, p.188), o que ele nomina de princípio da distinção – no sentido de se escolher, deliberadamente por meio do voto, o representante com características de identidade distintas (e mais moral e socialmente desejáveis) do conjunto de cidadãos representados.

Manin (2010, p. 222) chega a dizer que é possível conferir atributos às instituições representativas em geral a partir do debate ocorrido entre federalistas e antifederalistas no processo de ratificação da Constituição americana de 1787. Ainda que ambos os lados identificassem e buscassem um efeito aristocrático natural decorrente do processo de eleição (e de representação política de cidadãos), os antifederalistas afirmavam que:

para um governo representativo ser genuinamente popular, os representantes deveriam ser tão próximos quanto possível de seus eleitores: vivendo junto a

⁷ No original “Latin America’s increasingly weak commitment to a democratic political culture has given room for the growth of illiberal populists”

eles e compartilhando suas circunstâncias. Se essas condições fossem preenchidas, argumentavam, os representantes espontaneamente sentiriam, pensariam e agiriam como o povo que representavam. **Essa visão da representação foi claramente derrotada em 1787.** (grifo nosso)

No Brasil, o exemplo mais evidente do acompanhamento dos caminhos aristocráticos tomados pela Constituição americana de 1787 e pela Constituição francesa de 1791 é a instituição de requisitos censitários, predominantemente econômicos, para qualificação para o exercício do voto, política formalmente instituída pela Constituição Política do Império de 1824 em seu artigo 92⁸, inciso V, e 94⁹, inciso I.

Nesse mesmo sentido de extensa limitação do direito de voto, a previsão constitucional expressa na Constituição, de 1891, que tornava inalistáveis (e, em decorrência, inelegíveis) os analfabetos¹⁰ só viria a perder eficácia, segundo Nicolau (2002, p. 30), quase cem anos depois, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Convém ressaltar que taxa de analfabetismo na década de 1900, de acordo com o mesmo autor (2002, p. 42), atingia cerca de 65% da população adulta.

Ainda que a Constituição de 1891 demonstrasse um salto evolutivo em termos de universalização ao direito do sufrágio, a primeira eleição direta brasileira, ocorrida em 1894, contou com o voto de cerca de 2,4% da população brasileira daquele ano. Dos quase 14,3 milhões de cidadãos brasileiros, somente 800 mil cidadãos estavam habilitados a votar, dos quais apenas 351 mil votos foram contabilizados.

O lento caminho à universalização do sufrágio seguido pelas constituições brasileiras que se seguiram, entretanto, não conseguiu atenuar de forma sensível os problemas qualitativos de representação, até hoje observáveis nas eleições brasileiras.

⁸ “Art. 92. São excluídos de votar nas Assembléas Parochiaes.

[...]

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.”

⁹ “Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.”

¹⁰ Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:

[...]

2º) os analfabetos;

Os dados do TSE referentes às candidaturas registradas e às candidaturas eleitas nas eleições gerais de 2018, consolidados por Tabares *et al* (2020, p. 58), demonstram uma “notória sub-representação de mulheres, afrodescendentes, indígenas, pessoas com deficiência e da população LGBT nos postos de poder, e essa situação pouco se alterou desde a redemocratização”.

Nem mesmo a previsão de reserva obrigatória de 30% de candidaturas a mulheres nas listas partidárias, a teor do §3º do art. 10 da Lei 9.507/97¹¹, teve o condão de produzir impacto positivo em termos de candidaturas eleitas, produzindo efeitos apenas quanto à possibilidade de registro, nos exatos termos da obrigação imposta aos partidos.

Figura 1: Candidaturas solicitadas ao TSE no pleito de 2018 x gênero (%)

Candidaturas solicitadas ao TSE no pleito de 2018 x gênero (%)

	Feminino	Masculino	Total
Presidente	12,5	87,5	100
Governador	13,5	86,5	100
Vice-presidente e Vice-governador	34,9	65,1	100
Senador	17,6	82,4	100
Deputado Federal	32,2	67,8	100
Deputado Estadual e Distrital	32	68	100
Suplente para Senador	26,7	73,3	100
Total	31,6	68,4	100

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados oriundos do TSE (BRASIL, [2020]).

(N = 29.145 candidatos)²

Fonte: Tabares et al (2020)

¹¹ Art. 10. [...]

[...]

§ 3o Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)”

Figura 2: Cargo dos candidatos eleitos no pleito 2018 x gênero (%)

Cargo dos candidatos eleitos no pleito de 2018 x gênero (%)

	Feminino	Masculino	Total
Presidente	0	100	100
Governador	3,8	96,2	100
Vice-presidente e Vice-Governador	25,9	74,1	100
Senador	11,5	88,5	100
Deputado Federal	15	85	100
Deputado Estadual e Distrital	15,4	84,6	100
Suplente para Senador	30,8	69,2	100
Total	16	84	100

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados oriundos do TSE (BRASIL, [2020]).

(N = 1.782 eleitos)

Fonte: Tabares *et al* (2020)

Quanto aos recortes de raça ou cor, a ausência de norma prevendo reserva obrigatória é percebida nos números consolidados, preservada a baixa representatividade dos candidatos eleitos em relação à população brasileira.

Figura 3: Candidaturas solicitadas ao TSE no pleito de 2018 x raça/cor (%)

Candidaturas solicitadas ao TSE no pleito de 2018 x raça/cor (%)

	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Total
Presidente	0	81,3	0	6,3	12,5	100
Governador	0,9	64,8	0,9	23,9	9,6	100
Vice-presidente e vice Governador	0	68,3	1,6	17,9	12,3	100
Senador	0,3	65,6	0,6	23,7	9,8	100
Deputado Federal	0,7	57,1	0,5	30,9	10,9	100
Deputado Estadual e Distrital	0,5	49,4	0,4	38,7	10,9	100
Suplente para Senador	0,4	59,3	0,9	31,1	8,3	100
Total	0,6	52,4	0,5	35,7	10,8	100

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados oriundos do TSE (BRASIL, [2020]).

(N = 29.145 candidatos)

Fonte: Tabares *et al* (2020)

Figura 4: Cargo dos candidatos eleitos no pleito de 2018 x raça/cor (%)

Cargo dos candidatos eleitos no pleito de 2018 x raça/cor (%)

	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Total
Presidente	0	100	0	0	0	100
Governador	0	73,1	0	26,9	0	100
Vice-Presidente e Vice-Governador	0	70,4	3,7	22,2	3,7	100
Senador	0	75	0	19,2	5,8	100
Deputado Federal	0,4	75	0,2	20,3	4,1	100
Deputado Estadual e Distrital	0,1	71,1	0	25	3,8	100
Suplente para Senador	0	65,4	0	24	10,6	100
Total	0,2	72,1	0,1	23,4	4,3	100

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados oriundos do TSE (BRASIL, [2020]).

(N = 1.782 eleitos)

Fonte: Tabares *et al* (2020)

Considerando a adoção de cota de gênero em listas partidárias ter surtido algum efeito real sobre a composição das listas e, em um cenário bastante diverso de possíveis soluções para melhorar a representação de minorias identitárias, Tabares *et al* (2020, p. 73) propõem a adoção de algumas medidas:

[...] com base nos dados da eleição de 2018, observa-se a eficácia da cota que assegura um mínimo de 30% de mulheres disputando vaga nas eleições proporcionais, apesar de muitas dessas candidaturas serem pouco competitivas e só servirem para os partidos cumprirem a Lei no 9.504/1997. Se algo parecido fosse aplicado às candidaturas negras, talvez tivéssemos o mesmo efeito de estímulo à participação na política e percentuais maiores de candidatos negros eleitos. **Problemas de representação só podem ser resolvidos via desenho eleitoral que assegure vagas em listas partidárias, recursos para campanha, visibilidade no horário político-eleitoral, infraestrutura nas mídias sociais.** (g.n.)

Os mesmos autores (2020, p. 74), ao refletirem sobre as razões dificultadoras de uma maior representação destas minorias identitárias sub-representadas, identificam-nas:

[...] recrutamento partidário deficitário de grupos subalternizados (indígenas, pessoas com deficiência, transgêneros etc.), ausência de apoio financeiro dos partidos na repartição do fundo partidário, falta de treinamento político de mulheres e de negros para liderança, além de outros problemas de desigualdade. Numa sociedade patriarcal e colonialista, **os custos simbólicos para a entrada das minorias identitárias na política são pistas das condicionantes que travam sua inserção em cargos públicos.** A histórica cultura política ambivalente – com características coloniais, conservadoras, paroquiais e patrimonialistas –, aliada às regras institucionais que favorecem o status quo dominante, contribui para a invisibilidade desses grupos nos espaços de decisão e de gestão pública.

É importante citar que recente promulgação da EC nº 117/2022 trouxe, em certa medida, a concretização de algumas das sugestões trazidas nos parágrafos anteriores, com a reserva de parcela do fundo partidário para programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, além de reserva de pelo menos 30% do montante do FEFC e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita ¹².

Mais, a EC pareceu ter incorporado em seu texto decisão do STF, ao julgar a ADI nº 5.617/DF, de que não bastaria a mera reserva para mulheres nas listas partidárias, mas também seria corolário do princípio da igualdade material a reserva de acesso ao fundo partidário. Tem o seguinte teor a ementa do julgado:

2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende **o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que**

¹² "Art. 17.

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário." (NR)

estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW.

[...]

4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; **(ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção;** (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.

(ADI 5617, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018)

As alterações promovidas pela EC nº 117/2022 também incorporaram ao texto constitucional jurisprudência do TSE que, utilizando-se das mesmas razões daquela ação de controle concentrado, ampliou o escopo da aplicação de cota de gênero não só quanto ao acesso ao fundo partidário, mas também ao FEFC e à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, nos termos do acórdão da Consulta nº 600252-18, com a seguinte ementa:

[...]

11. Se a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, consoante decidiu a Suprema Corte ao julgamento da ADI 5617, com maior razão a aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) - cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições - há de seguir a mesma diretriz.

12. No tocante ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, consabido não haver disposição normativa expressa que balize a sua

distribuição em termos de percentual de gênero. A despeito disso, a carência de regramento normativo que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão não obstaculiza interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação.

[...]

14. Aplica-se, no ponto, a mesma ratio decidendi adotada pela Suprema Corte na ADI 5617, com prevalência ao direito à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e à igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF).
(CTA 0600252-18.2018.6.00.0000 - Consulta nº 060025218 - BRASÍLIA – DF - Acórdão de 22/05/2018 - Relator(a) Min. Rosa Weber - Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 163, Data 15/08/2018).

Merece atenção, por fim, contraponto feito pelo Grupo de Trabalho de Prevenção e Combate à Violência Política de Gênero do Ministério Público Federal por intermédio da Nota Técnica nº 1/2022, que apontou alguns retrocessos com a edição da EC, especialmente o uso do vocábulo “mulher” (2022, p. 3), preterindo o uso de “gênero”¹³, acabando por restringir a proteção constitucional; a primazia da autonomia partidária em relação à distribuição de recursos dos fundos partidário e especial de financiamento de campanha (2022, p. 4); e, mais gravosamente, a anistia a partidos políticos que deixaram de cumprir as regras de cotas até a promulgação da emenda (2022, p. 5).

Como se vê, as políticas produtoras de sub-representação no Brasil tem se sustentado ao longo da história brasileira e, ainda que seja observado uma tendência clara quanto à universalização do direito ao sufrágio ao longo dos últimos dois séculos, problemas qualitativos de representação política de grupos ainda padecem de uma vontade legislativa efetivadora do princípio da igualdade de oportunidade. É nesse contexto em se situa o mandato coletivo, a ser abordado no próximo item.

¹³ Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º e 8º:

"Art. 17.

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das **mulheres**, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas **candidatas**, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário." (NR) (grifos nossos)

1.4 A experiência brasileira dos mandatos coletivos

O cenário apresentado, até aqui, sugere uma aparente (e talvez insuperável) impossibilidade teórica de harmonização dos conceitos contraditórios contidos no instituto da democracia representativa. Há ainda uma dificuldade conceitual para, satisfatoriamente, delimitar o arcabouço do multifacetado instituto da representação, agravados pelo exercício prático da representação nas democracias representativas contemporâneas – que tem preservado, desde o nascedouro, contornos oligárquicos, como prenunciado de Rousseau, Weber, Schmitt, Gargarella à Landemore.

Diante disso, não é difícil vislumbrar um caminho de intensa experimentação social que busque oferecer maior participação social e responsividade política pois, conforme Young (2006, p. 156) nota, os processos de autorização de representação (em especial as eleições), “sem [...] participação cidadã a conexão entre representantes e eleitores fica mais sujeita a romper-se, fazendo do representante um agente da elite”.

Secchi (2019, p. 10), ao buscar descrever a experiência brasileira dos mandatos coletivos, relatou, nas últimas duas décadas, pelo menos dez experiências ao redor do mundo que objetivavam ampliar a participação dos cidadãos nos mandatos eletivos.

Podemos agrupar as experiências em dois grandes grupos, o primeiro deles formado por novos partidos políticos que, por meio de ferramentas de tecnologias de informação e comunicação, passaram a estimular a participação direta dos cidadãos na condução dos debates sobre temas de interesse público e também orientar o posicionamento dos mandatários dos partidos eventualmente eleitos, como o Demoex (em 2003, na Suécia), o Partido Pirata (em 2006, na Suécia), o Partido Senator Online (em 2007, na Austrália), o Movimento Cinco Estrelas (em 2009, na Itália), o Partido de la Red (em 2012, na Argentina), o Podemos (2014, na Espanha), o Flux (2016, na Austrália).

O segundo grupo, composto pelo Foros Legislativos Virtuales (em 2003, no Peru), ManaBalss (em 2011, na Letônia) e pela Assembleia Constituinte da Islândia (em 2011, na Islândia), tratam de instituições, pública ou privadas, que estimulam a participação dos cidadãos mediante consulta pública, posicionamento em relação a matérias, e definição da agenda do debate público.

Os mandatos coletivos, conforme a visão de Sepúlveda (2020, p. 829), “nascem, dessa forma, da urgência política, sobretudo da descrença nos partidos e nos seus personagens tradicionais”.

Os mandatos coletivos, como vivenciados no Brasil, não são uma experiência tão recente quanto se acreditava, havendo registro de uma candidatura coletiva a Deputado Estadual no estado de Minas Gerais nas eleições gerais de 1994.

Segundo Secchi (2019, p. 37):

[...] entre os anos de 1994 e 2018, mapeamos 94 pessoas que experimentaram em suas candidaturas as lógicas coletivas ou compartilhadas. Esses 94 candidatos e candidatas concorreram em 110 campanhas legislativas em todo o Brasil, em diferentes momentos. Tais candidaturas foram para os cargos de vereador, deputado estadual, deputado federal e senador, dispersas em 50 municípios, 17 estados da federação, representando 22 partidos políticos distintos. Juntos, atingiram mais de um milhão e duzentos mil votos válidos.

As eleições municipais de 2020, por sua vez, deram ao fenômeno uma escala antes não conhecida. Segundo relatório do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC (2020, p. 6), “confirmou-se a tendência de crescimento desse tipo de arranjo e o número saltou para, pelo menos, 327 pedidos de registro de candidaturas coletivas, um aumento de 234,69%” somente no ano de 2020 em relação às candidaturas somadas do biênio 2016-2018. O instituto, reconhecendo como base de comparação o registro de 71 candidaturas coletivas nas eleições municipais anteriores, de 2016, demonstra que o incremento chega a 361,97%.

No mesmo sentido, relatório coordenado pelos professores Leonardo Secchi e Leonardo Leal (2020, p. 5), chega a números bastante próximos ao da pesquisa anterior, considerando a inexistência de parâmetros classificatórios nos regulamentos do TSE à época:

[...] foram identificadas 313 candidaturas coletivas para o cargo de vereador que conquistaram um total de 389.379 votos, das quais 22 tiveram êxito eleitoral (ver anexo 1). Frente ao total de 518.329 candidaturas que solicitaram registro eleitoral e o total de 113.458.166 votos nas eleições a vereador em todo o Brasil (TSE, 2020a), as candidaturas coletivas representaram apenas 0,06% das candidaturas e 0,34% dos votos.

Uma primeira análise que se pode fazer diante dos resultados relatados pelos estudos de Secchi e do INESC, em que pese a relativa inexpressividade do número de candidaturas, é o desempenho eleitoral das candidaturas, em termos de votos, que parece indicar maior aderência entre os candidatos e os eleitores representados.

Uma possível razão para o relativo sucesso observado é a mais fiel representação demográfica das candidaturas femininas e pretas eleitas (ainda que não possa estimar, com precisão a participação prévia a posterior de população PCD, LGBTQIA+, conforme se observa na tabela:

Figura 5: Distribuição racial/étnica das candidaturas eleitas em 2020 em comparação com as candidaturas coletivas eleitas em %

Quadro 3 - Distribuição racial/étnica das candidaturas eleitas em 2020 em comparação com as candidaturas coletivas eleitas em %

	DISTRIBUIÇÃO RACIAL/ÉTNICA DE TODAS AS CANDIDATURAS ELEITAS EM 2020		DISTRIBUIÇÃO RACIAL/ÉTNICA DAS CANDIDATURAS COLETIVAS ELEITAS EM 2020	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Branca	9,5	43,9	36,4	18,1
Parda	5,6	33,5	4,6	4,6
Preta	0,8	5,1	27,3	4,5
Indígena	0	0,3	0	0
Amarela	0,1	0,3	-	4,5
Sem informação	0,1	0,9	-	-

Fonte: elaboração própria com base em TSE (2020d).

Fonte: Secchi e Leal (2020)

O fenômeno, mesmo diante de relativo sucesso (ao menos em relação às populações feminina e preta), mas ainda incipiente, já que ausente uma reiteração observável de resultados que possa ser atribuída de forma segura aos mandatos coletivos, carece de uma definição precisa. Uma primeira razão para tal é estarmos diante de um campo sujeito a experimentação e, assim, organizado com diferentes vieses conceituais e variadas finalidades práticas e ideológicas.

Backes (2022, p. 142) procura caracterizar mandato coletivo:

[...] como uma forma de exercício do mandato em que os candidatos/representantes eleitos se comprometem a dividir o poder com um

grupo de cidadãos, permitindo que este os ajude a definir seus posicionamentos em relação às matérias deliberadas nos Parlamentos. Trata-se de mais do que consultas aos cidadãos, a ideia aqui é de vincular o mandato ao grupo, construindo as decisões coletivamente.

No mesmo sentido, Secchi (2019, p. 21) define mandato coletivo como:

[...] todas aquelas iniciativas – candidaturas e mandatos – que empregam a representação delegada como princípio fundante da relação entre mandatário e eleitores. Sabemos que tecnicamente o termo “mandato” é reservado ao período posterior à posse, mas reforçamos aqui a decisão de utilizá-lo de modo mais amplo, incorporando também as iniciativas relativas ao período de campanha eleitoral.

Importante notar que, por vezes, o caráter de coletivo pode ser atribuído exclusivamente à candidatura, primariamente utilizada como estratégia de arrecadação de recursos de campanha, não tendo por objetivo maior o exercício do mandato de forma a se aproximar à figura da representação delegada. Não é objeto deste trabalho a análise da constitucionalidade e da juridicidade dessa estratégia estritamente eleitoral, até porque já reconhecido pelo TSE em Resolução, como se verá nos próximos capítulos.

Secchi (2019, p. 22) faz uma tentativa de sistematização da experiência, discriminando os elementos componentes de um mandato coletivo:

- “1) Parlamentar: o ator político eleito, que administra e ocupa legalmente um assento legislativo, sacrifica a sua autonomia política em favor do compartilhamento do poder com os coparlamentares.
- 2) Coparlamentar: cidadão que participa de um mandato coletivo ou compartilhado para influenciar e até mesmo para determinar a posição do parlamentar em votações ou no exercício de outras atividades legislativas.
- 3) Estatuto do mandato: é um acordo, um contrato formal ou informal ou uma carta de compromisso capaz de delimitar os elementos fundamentais do vínculo contratual entre parlamentar e coparlamentares”

Convém citar que a experiência de mandato coletivo liderado pelo Vereador João Yuji, em Alto Paraíso de Goiás – GO, em 2016, formalizou documentos com propósito similar ao estatuto do mandato e submeteu o respectivo contrato a registro em cartório de registro de

títulos. Da mesma forma, idêntico processo de formalização, em mandatos cujo número de coparlamentares alcança maior número (especialmente aqueles que fazem uso intenso de TIC no processo de tomada de decisão e/ou distribuindo os coparlamentares em extensas áreas geográficas), seria virtualmente inadministrável.

Na toada, o mesmo autor (2019, p. 25) reconheceu dez variáveis para o arranjo dos mandatos coletivos, cuja reprodução integral reputamos obrigatória, considerando a incipiência não só do fenômeno, mas também de sua observação e teorização pela jurisprudência e pela academia, tanto da ciência política quanto do direito:

- “1) Iniciativa: pode vir do político, do partido político ou de um grupo de cidadãos.
- 2) Tamanho do grupo envolvido: de duas pessoas até milhões de cidadãos.
- 3) Elegibilidade: relativo a quem tem direito de participar do mandato coletivo ou compartilhado. Pode ser delimitada a partir de proximidade e confiança com o parlamentar, filiação partidária específica, por critério de idade (por exemplo, de jovens ou de idosos), por território (residentes ou eleitores de determinado território) ou por categoria profissional (por exemplo, de empresários, de artistas ou de estudantes). A elegibilidade também pode ser ampla, ou seja, acessível a qualquer cidadão de qualquer origem ou perfil.
- 4) Momento do acesso: o momento de entrada de um coparlamentar na candidatura ou no mandato pode variar: antes do registro da candidatura, durante a campanha eleitoral, durante o interstício entre o dia da eleição e a diplomação ou posse, durante o mandato, ou a qualquer tempo.
- 5) Critérios de permanência: mandatos coletivos ou compartilhados também podem configurar algum critério para permanência ou desligamento dos coparlamentares. Alguns critérios podem ser: a assiduidade de participação, a demonstração de esforço ou de desempenho (por exemplo, votos conquistados em determinado distrito ou bairro) ou o respeito a princípios ou regras do Estatuto do mandato.
- 6) Distribuição do poder: refere-se ao critério de distribuição do peso político de cada coparlamentar dentro do mandato, podendo ser de uma fração percentual padrão (por exemplo, 1% para cada um dos 100 coparlamentares) ou de distribuição desigual entre os coparlamentares (por exemplo, o parlamentar pode ficar com X% e os demais coparlamentares com um percentual proporcional ao seu desempenho na campanha eleitoral). Também pode ser feita uma distribuição desigual de poder em determinadas matérias

legislativas, como, por exemplo, alguns coparlamentares especialistas em determinada área de política pública podem ter maior poder de voto.

7) Escopo do poder compartilhado: o mandato pode ampliar o escopo decisório para além de decisões plenárias, incluindo decisões compartilhadas também para assuntos tratados nas comissões legislativas, decisões referentes a gastos de gabinete, seleção de pessoal para assessoria parlamentar, fiscalização ou elaboração conjunta de projetos de lei, etc.

8) Partilha de custos e benefícios: o estatuto do mandato pode determinar a distribuição dos custos de campanha entre os coparlamentares, bem como a distribuição dos benefícios decorrentes do mandato: salários, verbas indenizatórias, emendas parlamentares, exposição midiática, representação parlamentar, etc.

9) Processo de tomada de decisão: a metodologia utilizada para decidir sobre as matérias legislativas pode variar desde a agregação de preferências por votação individual até a deliberação dialogada entre os coparlamentares.

10) Mecanismo de interação: as ferramentas e métodos utilizados para promover a interação entre os coparlamentares incluem a possibilidade de interação on-line (via web, redes sociais ou aplicativo dedicado), face a face (reuniões presenciais), assim como a interação mista on-line e face a face.”

Importante admitir que, diante de um extenso rol de arranjos possíveis, fica evidente que cada escolha implica a adoção de diferentes objetivos ambicionados pelos coparlamentares através do exercício do mandato. Backes (2022, p. 147), ao analisar de forma perfunctória as experiências brasileiras, identifica pelo menos sete motivações, das quais trazemos três aspectos que comentamos a seguir.

O primeiro deles é simplesmente aumentar a representatividade de grupos sub-representados no Poder Legislativo, especialmente quanto a negros, mulheres e LGBTQIA+:

[...] Ao instrumentalizar sujeitos tradicionalmente postos à margem dos processos político-decisórios, os mandatos coletivos tornam-se uma estratégia a serviço dessa reativação. Especificamente no que se refere às mulheres negras, essa estratégia pode significar uma forma de burlar os mecanismos sexistas, racistas e classistas que têm gerado uma baixa participação na política institucional. (SEPÚLVEDA, 2020, p. 828)

Outro objetivo é o de estimular a participação dos cidadãos, mitigando o exercício do mandato eletivo de forma puramente fiduciária, sem qualquer tipo de vinculação entre o mandatário eleito e os cidadãos representados:

Para além da aproximação e abertura de canais de diálogo entre representantes e civis, o mandato compartilhado busca mecanismos de inclusão da sociedade nos processos de decisão e o aumento do seu poder de influência e interferência dentro dos espaços políticos. (XAVIER, 2019)

Por fim, a autora observou que certos mandatos foram eleitos com discursos abertamente antipartidários, significando a eleição do grupo um *by-pass* do requisito constitucional de filiação partidária – no sentido de submissão da candidatura a uma estrutura de controle pouco democrática, na visão daqueles candidatos/mandatários.

Salgado (2020, p. 109) percebe que, em face do regime jurídico-constitucional brasileiro dos partidos políticos, orientado pela manifesta escolha do constituinte pela democracia partidária, a atribuição aos partidos de uma estrutura monopolística de escolha dos candidatos, sem a existência de mecanismos de promoção de democracia interna acabou por dar contornos oligárquicos às estruturas internas do partidos políticos – justamente uma das razões que explicam não só a desconfiança dos cidadãos em relação aos partidos, mas os experimentos dos mandatos coletivos.

O discurso antipartidário, no entanto, não encara a existência dos partidos como um obstáculo, mas como uma ferramenta passível de reforma e de renovação.

Como se vê, a complexidade do cenário fático deixa pendente, segundo Backes (2022, p. 164), uma série de aspectos ainda em debate, inclusive acerca da necessidade e da conveniência de regulamentação dos mandatos coletivos, seja no plano constitucional ou infraconstitucional.

Buscou-se, neste capítulo, identificar a constante tensão entre as ideias de democracia e de representação política, desde o seu nascedouro. O Brasil não foi exceção à regra, como demonstrado, tendo nascido de um ambiente de restrição ao direito do sufrágio, cenário que trouxe uma sub-representação atual de maiorias demográficas, como negros e mulheres, e de minorias como a população LGBTQIAP+, os PCD, dentre outras populações.

Apresentou-se, ainda, dificuldade de definir conceitualmente o que vem a ser mandatos coletivos, dada sua fluidez conceitual e o seu caráter multidisciplinar, servindo-se de conceitos do direito, da sociologia e da ciência política.

Fica evidente que, num cenário de crise das democracias representativas contemporâneas, incapazes de representarem adequadamente populações cada vez mais diversas, podem os mandatos coletivos ser uma ferramenta destinada a fomentar o pluralismo político. Restam dúvidas, entretanto, acerca dos aspectos constitucionais e jurídicos dos mandatos coletivos, que serão objeto de análise nos próximos capítulos.

2 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E JURÍDICOS DOS MANDATOS COLETIVOS

A pergunta fundamental que se pretende responder neste Capítulo é: o mandato coletivo é compatível com a ordem jurídica? Ou, noutras palavras, porque o exercício do mandato de forma coletiva causa certa estranheza da comunidade jurídica, qual é a argumentação que sustenta este incômodo?

Buscar-se-á reconhecer se existem e quais são os dispositivos constitucionais e os princípios constitucionais que regulam os mandatos (e se estes poderiam regular eventualmente os mandatos coletivos).

Buscará ser respondido, ainda, se a constituição admite algum tipo de relativização quanto à liberdade do parlamentar para o exercício do mandato, se existe alguma vinculação necessária de atuação e se o diploma admite a hipótese de mandato imperativo.

Por fim, será verificado se os mandatos coletivos têm a capacidade de reforçar o princípio constitucional do pluralismo político e como eles afetam o funcionamento e organização dos partidos políticos

Cumprir fazer a ressalva, neste momento, de que não é no escopo deste trabalho considerações acerca da teoria dos princípios, bem como alguma tentativa de sistematização dos princípios constitucionais eleitorais, mas se servirá das contribuições doutrinárias, científicas e jurisprudenciais sobre os dois pontos para, com base nesse corpo de conhecimento dogmático, fazer o necessário cotejo acerca da constitucionalidade dos mandatos coletivos.

2.1 O silêncio da Constituição e o papel dos princípios constitucionais eleitorais

Bem se sabe que, ao menos do ponto de vista estritamente legal, não existe autorização normativa expressa prevista para o registro de candidaturas coletivas. O fato não impediu, contudo, a edição da Resolução nº 23.675/2021 do TSE, regulamento que permite a promoção coletiva de candidaturas (reforçando que esta não se confunde com mandato coletivo, como exposto no capítulo anterior). Uma vez que o regulamento trata de questões de filiação e elegibilidade, a análise de seu mérito será realizada no capítulo seguinte.

Importante, neste momento, observar que a fundamentação daquela resolução, de ausência de previsão legal dos mandatos coletivos, é comumente utilizada pela Justiça Eleitoral para tratar da temática, *ex vi* o reconhecimento pelo Ministro Carlos Horbach de que o relator da Resolução, o Ministro Edson Fachin, “[...] deixa muito claro que essas candidaturas

coletivas, do ponto de vista jurídico, não existem, ainda que possam muito bem ser promovidas coletivamente” (2021, p. 17)

Neste mesmo sentido argumenta o jurista Dalmo de Abreu Dallari (2020) em artigo do sítio Jota, afirmando que:

Não há, em nenhum dispositivo do Código Eleitoral, qualquer referência, direta ou indireta, à possibilidade de “inscrição coletiva” ou “alistamento coletivo”. Cada eleitor pode e deve alistar-se individualmente e depois externar, também individualmente, sua vontade política, o que é direito e dever de cada cidadão ou cidadã.

No entanto, vê-se que o autor, ao longo do artigo, utiliza de normas infraconstitucionais para argumentar que não há norma constitucional que fundamente a (im)possibilidade jurídica do mandato coletivo no ordenamento brasileiro. Parece incorrer em sentido contrário ao proposto por Kelsen ao buscar fundamento de validade de norma constitucional tendo por parâmetro norma legal, já que, segundo Barroso (2011, p. 155) “o ponto de partida do intérprete há que ser sempre os princípios constitucionais, que são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins” e que, por decorrência do princípio da supremacia da constituição, “nenhum ato jurídico, nenhuma manifestação de vontade pode subsistir validamente se for incompatível com a Lei Fundamental”. (2011, p. 165)

Dallari (2020) ainda se utiliza de um princípio, esse de ordem constitucional, que parece não ter aplicação ao caso ao afirmar que:

Os direitos de alistar-se como eleitor, votar e ser votado são direitos individuais subjetivos. Como bem observa o eminente constitucionalista José Afonso da Silva, foi consagrado na Constituição brasileira o princípio “one man, one vote”, segundo o qual cada eleitor ou eleitora temo direito de expressar sua vontade política através do voto, que é individual e secreto (Comentário Contextual à Constituição, São Paulo, Ed. Malheiros, 2014, págs.218/9). Como fica evidente, sendo um direito individual subjetivo o direito de votar e de ser votado não admite uso coletivo de um mesmo voto.

Antes de adentrar a aplicabilidade do princípio à situação de fato – se é que a Constituição brasileira reconhece o princípio como proposto no artigo pelo jurista, cabe uma

questão: qual é o fundamento normativo de ordem constitucional, seja regra, princípio ou outra categoria normativa reconhecida pela doutrina, que fixa a individualidade do exercício do mandato eletivo? Em decorrência da primeira pergunta surge uma segunda: existe fundamento normativo constitucional para o exercício do mandato coletivo? Destas perguntas nascem uma série de problemas a serem investigados.

Cabe uma observação, neste momento, de que a constitucionalização do mandato coletivo, bem como sua regulamentação infraconstitucional no ordenamento jurídico brasileiro, foram duas das sugestões do Subgrupo de Trabalho População Negra à segunda fase do projeto do TSE intitulado “Sistematização das Normas Eleitorais (SNE 2)”, com o propósito de reconhecer, segundo os integrantes daquele subgrupo, “a prática que as candidaturas negras têm utilizado para efetivar a luta antirracista” (BRASIL, 2021, p. 63).

A essa aparente ausência de dispositivos (e de princípios) constitucionais manifesta-se Salgado (2011, p. 1) ser sua pesquisa “uma série de perplexidades em relação à ausência marcante de um tratamento jurídico adequado sobre os fundamentos constitucionais do Direito Eleitoral”. A título de exemplo, a busca pelo vocábulo “eleitoral” na obra “Interpretação e aplicação da Constituição”, do Ministro Luis Roberto Barroso, retorna apenas seis resultados.

Dessas ausências (em termos de dispositivos, pelo menos), no entanto, não deixa de existir o exercício interpretativos realizado pelas Cortes Eleitorais.

Nóbrega (2020, p. 69), ao analisar as Consultas nº 0600252-18.2018.6.00.0000/DF e 0604054-58.2017.6.00.0000/DF, que tratam de cota feminina de acesso ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha e de acesso de pessoas trans a cotas de gênero feminino, respectivamente, reconhece que a argumentação do TSE no âmbito dos direitos fundamentais, naqueles dois casos:

[...] não está vinculada às decisões tomadas pelo Poder Legislativo, que a precedem: **o discurso argumentativo não está à disposição da lei ordinária, em geral relativamente concreta.** Em seu lugar estão as disposições dos direitos fundamentais, extremamente abstratas, abertas e ideologizadas”.

É útil, ainda, a observação de Branco e Mendes (2021, p. 114), acerca da desconstitucionalização das normas eleitorais materialmente constitucionais, dispersas no ordenamento brasileiro:

Ocorre que nem todas as normas do ordenamento jurídico que tratam de tema que se possa considerar como tipicamente constitucional se acham contidas no texto da Constituição. Servem disso exemplo as tantas normas de direito eleitoral, que cuidam de tema central para a organização do Estado, definindo como se alcança a titularidade de cargos políticos. Repare -se que a Constituição não contém todas as regras sobre direito eleitoral, muitas delas estão dispostas no Código Eleitoral e em outras leis (ordinárias ou complementares). Essas normas dispõem sobre matéria que se reputa de natureza constitucional, mas estão vertidas em diplomas diferentes da Constituição. Elas não ostentam o mesmo status jurídico das normas que estão dispostas no Texto Magno.

Por fim, é oportuna a reflexão de Gomes (2020, p. 77 apud Viana Pereira, 2008, p. 15), de que o Direito Eleitoral “parece ter se mantido na penumbra, em um território fosco em que predomina uma espécie de desprezo teórico, e mesmo legislativo, relativamente a vários de seus institutos”.

Osório (2015, p. 92) vai além, ao afirmar que:

A dogmática eleitoral experimenta, assim, um grave subdesenvolvimento teórico, que se reflete em três principais deficiências: (i) a inexistência de identificação e sistematização consistente dos princípios substantivos norteadores do direito eleitoral e seus respectivos conteúdos, (ii) a construção da disciplina sob fundamentos teóricos inconsistentes e contraditórios com o ideal democrático, e (iii) a regulação excessiva, assistemática e casuísta, instituída à margem do sistema de direitos fundamentais. Como será demonstrado, tais deficiências revelam que o direito eleitoral ainda não foi constitucionalizado, tendo se estruturado sem suficiente irradiação dos valores e normas constitucionais, em especial da liberdade de expressão.

O problema começa pelo próprio subdesenvolvimento da principiologia estruturante do direito eleitoral. Em primeiro lugar, ainda não se formulou, de forma definitiva, um catálogo de princípios substantivos específicos eleitorais que derivem da Constituição e sejam capazes de conferir unidade e coerência à disciplina. Cada autor tem proposto (ou repetido) um determinado elenco assistemático de princípios eleitorais, muitas vezes sem identificar de forma precisa seus conteúdos e sem reconduzi-los adequadamente ao sistema constitucional.

Por esta razão é de fundamental importância os trabalhos de Eneida Salgado e de Aline Osório, de estruturar os princípios constitucionais eleitorais, até porque Gomes (2020, p. 114) afirma que “não há [...] consenso doutrinário acerca de um catálogo mínimo. Importantes obras de Direito Eleitoral sequer tratam desse assunto, a exemplo de Cândido (2002), Michels (2006), Castro (2006), Velloso e Agra (2009), Zílio (2010) e Costa (2006)”.

Osório (2015, p. 100-101) parte dos princípios gerais de alta carga axiológica presentes na Constituição, a título do princípio democrático (art. 1º, *caput*), o princípio republicano (art. 1º, *caput*), o pluralismo político (art. 1º, V), a soberania popular (arts. 1º, Parágrafo Único, e 14, *caput*), o princípio representativo (art. 1º, Parágrafo Único), a liberdade (art. 5º, *caput*) e a igualdade (art. 5º, *caput*), para, a partir deles:

extrair da Carta de 1988 quatro diretrizes básicas para a regulação do processo político-eleitoral. Para que o resultado dos pleitos possa ser considerado legítimo, as regras do jogo devem garantir: (i) a igualdade política entre os cidadãos, de modo a conferir aos eleitores o igual valor do voto e a igual possibilidade de influenciarem o resultado das eleições; (ii) a igualdade de oportunidades ou paridade de armas aos candidatos e partidos na disputa por cargos políticos, buscando evitar que alguns competidores possam extrair vantagens ilegítimas do acesso aos poderes econômico, midiático e político; (iii) a legitimidade do processo eleitoral, resguardando a autonomia da vontade do eleitor e a máxima autenticidade da manifestação da vontade popular, assim como a lisura do pleito, impedindo fraudes, corrupção, manipulações e outros constrangimentos indevidos; e (iv) a liberdade de expressão político-eleitoral, permitindo que todos os atores do processo eleitoral - cidadãos, políticos, partidos e meios de comunicação -, possam participar amplamente do debate público em torno das escolhas eleitorais.

Salgado (2010, p. 92-93), por sua vez, sistematiza uma série de princípios substantivos aplicáveis ao direito eleitoral:

No núcleo constitucional intangível estão incluídos, exemplificativamente, o princípio republicano, o princípio do Estado de Direito, o princípio democrático (para além da garantia do voto direto, secreto, universal e periódico), o princípio da anualidade tributária, o princípio da legalidade penal, os princípios da Administração Pública e os cinco princípios eleitorais

aqui explicitados: a autenticidade eleitoral, a liberdade para o exercício do mandato, a necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, máxima igualdade na disputa eleitoral e a legalidade específica em matéria eleitoral. Esses princípios fazem parte dos conteúdos essenciais da Constituição, são decisões constituintes fundamentais, compõem seu núcleo imodificável.

É a partir destas frágeis bases constitucionais, ainda em processo de construção e de estabilização, por parte da dogmática, que se buscará, nas próximas seções, encontrar os fundamentos constitucionais que autorizariam – ou não – o reconhecimento jurídico dos mandatos coletivos.

2.2 O mandato (individual) e os princípios da máxima igualdade na disputa eleitoral e da necessária participação das minorias nas instituições políticas

Parece que, ressalvados os estudos nos últimos cinco anos reconhecendo os mandatos coletivos, estudos em sua grande maioria construídos a partir da perspectiva da ciência política, por convenção e desenvolvimento históricos dos institutos da representação, não se havia cogitado, ao menos no âmbito jurídico doutrinário e acadêmico, do exercício compartilhado do mandato, como vivenciado pelas experiências brasileiras.

A discussão que se pretende iniciar nesta seção trata de que eventual determinação de que o mandato seja obrigatoriamente individual, sem a demonstração de adequadas razões para tanto, deve ser lida enquanto erro de desenho porque poderia inviabilizar a concretização máxima dos princípios da necessária participação das minorias nas instituições políticas e da máxima igualdade na disputa eleitoral, princípios com conteúdo normativo delineado por Salgado (2010).

Quanto ao conteúdo normativo do princípio da necessária participação das minorias nas instituições políticas, parte-se da percepção de Salgado (2010, p. 218) de que:

“A todos deve ser reconhecida a liberdade de participação. Mas isso não é suficiente. Não basta a possibilidade de serem ouvidos. Impõe-se que todos os interesses sejam igualmente considerados. A participação de grupos minoritários ou de partidos menores na tomada de decisão é indispensável

para a configuração da democracia. Restam injustificadas, assim, as determinações infraconstitucionais que restringem a expressão, a participação e a consideração dos interesses das minorias”.

No mesmo sentido, Gomes (2020, p. 144) atribui ao princípio do pluralismo político a mesma carga axiológica-normativa:

Em sua vertente eleitoral, o princípio do pluralismo político assegura a todos o direito de participar livremente do processo eleitoral, lançar-se na disputa de postos político-estatais, realizar campanha para divulgação da imagem, ideias e projetos, bem como acessar recursos, meios de financiamento e de promoção da candidatura.

Mendes *et al* (2008, p. 147) afirmam serem pressupostos das repúblicas constitucionais contemporâneas “a igualdade de condições, sem quaisquer distinções, na investidura no poder e o acesso aos cargos públicos, desde que preenchidas as condições constitucionais e legais”.

Nesta toada, a adoção do sistema proporcional é, em maior ou menor grau, uma opção do constituinte para homenagear os princípios citados, desdobradas em duas preocupações fundamentais na visão de Nicolau (2004, p. 37), quais sejam “assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação”.

O mesmo autor (2004, p. 83-86) conclui que, de uma comparação dos desenhos dos sistemas eleitorais de diferentes países a partir do índice de desproporcionalidade proposto por John Loosemore e Victor Hanbyos (1971, p. 467), os sistemas proporcionais “são mais generosos na dimensão representativa: a fragmentação é maior, a desproporcionalidade é menos intensa e a taxa de mulheres representadas é maior”.

Apesar disto, não cabe “deitar em berço esplêndido” e esperar que a adoção do sistema proporcional tenha o condão de *per se* reproduzir integralmente as preferências dos eleitores, pois, como afirma Salgado (2010, p. 226), “sua capacidade de reprodução do espectro social não é absoluta”.

É neste momento que a demonstração empírica de que, graças à adoção dos mandatos coletivos, a representação política nas eleições de 2020 evoluiu de forma positiva e trouxe maior representatividade dos segmentos da população feminina e negra, como já referido nas figuras das páginas 26-28, citando o trabalho de Tabares *et al* (2020).

Se os mandatos coletivos, ainda incipientes, já parecem produzir resultados quanto à qualidade da representação (ao menos para as populações feminina e preta, como visto no primeiro capítulo), não é desarrazoado esperar que resultados de eleições futuras, em cenários com os mandatos coletivos já juridicamente reconhecidos e devidamente regulados pelo Congresso Nacional, potencializem ainda mais esta modalidade de arranjo. Restaria otimizada, assim, a concretização do princípio da necessária participação das minorias nas instituições políticas.

Não se pode esquecer, também, do princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral, até porque, segundo Salgado (2011, p. 119), é o princípio constitucional eleitoral “que mais se mostra ofendido na prática política brasileira”. Ainda que a autora venha a reconhecer este princípio como corolário em face dos princípios republicano e democrático, tem ele seu conteúdo próprio, propugnando “uma eleição livre e justa, a partir de uma campanha eleitoral sem desvios e abusos”.

A partir do ponto de vista de Osório (2015, p. 103), esta atribui ao princípio da igualdade política entre os cidadãos um conteúdo normativo bastante similar, ao reconhecer que a igualdade política “pressupõe que, em uma democracia, todos os cidadãos tenham iguais oportunidades de influenciar o resultado eleitoral e isso inclui, é claro, a possibilidade de participarem amplamente do debate público”. Como se vê, a participação por meio de candidaturas promovidas coletivamente, oportunizadoras de participação de grupos subalternizados, é uma forma de concretizar estas normas, independente da nomenclatura que seja adotada.

Até porque, para Post (2005, p. 147), a garantia de que todos os cidadãos possam se expressar nas formas que desejarem ou possam materializar a igualdade de participação nos debates públicos.

Neste momento cabe destacar que as maiorias eleitas, especialmente aquelas regidas pelo princípio majoritário, podem usar-se desta condição de mandatários eleitos para obstar a concretização do princípio da participação das minorias nas instituições políticas, viciando a livre formação da vontade do eleitor. Neste sentido, trata Salgado (2010, p. 272) da neutralidade dos poderes públicos como aspecto do princípio da máxima igualdade entre os candidatos como ferramenta destinada a coibir abusos:

Outro aspecto do princípio constitucional da máxima igualdade entre os candidatos é a exigência da absoluta neutralidade dos poderes públicos na campanha eleitoral. No caso do poder político, seu uso já configura abusivo,

pois se trata de fator absolutamente irrelevante na disputa eleitoral, que não comporta sequer medidas para compensar a desigualdade entre os candidatos.

Deve-se observar, desta forma, que a adoção dos mandatos coletivos busca superar a ideia de mandato individual enquanto um produto mais histórico, contingente da época em que desenvolvido a partir das teorias clássicas da representação, que uma opção deliberada do constituinte e do legislador, considerando que esta possibilidade não havia sido posta em prática à época. Inexistente regra expressa proibindo este tipo de arranjo, e a concretização ótima dos princípios citados ao longo deste item, parece que não há alternativa senão reconhecer como constitucionais os mandatos coletivos

Assim, parece que eventual juízo tornando proibido o exercício coletivo dos mandatos eletivos criaria um obstáculo inconstitucional diante da violação aos princípios do pluralismo político, da necessária participação das minorias nas instituições políticas e da máxima igualdade na disputa eleitoral.

Esta conclusão é especialmente verdadeira quando reconhecemos, como já visto no primeiro capítulo, que a qualidade da representação é um problema não só circunstancial, a exemplo de uma crise econômica ou social, mas essencialmente de desenho institucional. Assim, parece útil a análise da juridicidade de institutos como os mandatos coletivos, em que medida podem contribuir para melhorar a representatividade nas instituições.

Soa razoável, portanto, que uma solução adequada para problemas de desenho seja a adoção de um novo modelo que proponha a superação das consequências imprevistas (ou até deliberadas, como se viu nas primeiras experiências da democracia representativa no século XVIII) e indesejadas do desenho anterior.

A controvérsia, contudo, acerca da relativa subordinação jurídica do representante do mandato coletivo ao estatuto que rege o grupo pode, para alguns, significar o retorno a uma modalidade de mandato imperativo, de tal sorte que restrinja o campo de atuação do mandatário. Será analisado, na próxima seção, se o texto constitucional admite algum grau de vinculação jurídica do mandato aos representados (i.e. seu caráter imperativo) e os limites da proteção constitucional à liberdade para o exercício do mandato.

2.3 A representação delegada, o mandato imperativo e a liberdade para o exercício do mandato

Como apresentado, o mandato coletivo – em algumas de suas matizes – assume uma natureza, ainda que sem previsão jurídica expressa, com similitudes ao mandato imperativo, especialmente quanto à atuação vinculada do mandatário. Cumpre-nos, neste momento, verificar se o ordenamento brasileiro admite tal modalidade de mandato e, caso negativo, a extensão da liberdade para o exercício do mandato conferido ao representante. Será a partir de tal extensão que se fará o “ajuste fino” acerca da constitucionalidade daqueles arranjos que imponham alguma de subordinação jurídica a seus representados ou a partidos políticos.

O mandato imperativo se caracteriza, segundo Laurentiis (2011, p. 15) pela “equiparação do mandato político àquele disciplinado pelo direito civil. Neste sentido, a relação representado-representante como uma espécie da relação mandante-mandatário, condicionando completamente a atuação parlamentar aos interesses daqueles que o elegeram”.

Bonavides (2000, p. 262) vê no mandato imperativo uma ferramenta inadequada aos regimes representativos:

O mandato imperativo, que sujeita os autos do mandatário à vontade do mandante; que transforma o eleito em simples depositário da confiança do eleitor e que “juridicamente” equivale a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor e “politicamente” ao reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral, é mais técnica das formas absolutas do por, quer monárquico, quer democrático, do que em verdade instrumento autêntico do regime representativo.

Não por outra razão, Bobbio (2004, p. 64) faz uma defesa enfática do mandato representativo, atribuindo ao mandato imperativo característica de estados autocráticos:

Quem age à base de instruções rígidas é o porta-voz, o núncio, nas relações internacionais o embaixador; a rigidez das instruções não é exatamente um modo característico do agir dos corpos coletivos. É uma característica dos organismos regulados por critérios hierárquicos, isto é, daqueles organismos nos quais o fluxo de poder precede do alto para baixo e não de baixo para cima, e é portanto muito mais adequada aos sistemas autocráticos que aos sistemas democráticos.

Parece, a uma primeira vista, que o modelo do mandato imperativo é categoricamente rejeitado não só pela Constituição brasileira, mas pelas democracias representativas contemporâneas, o que parece verdadeiro. Assim opina Salgado (2010, p. 143) reconhecendo que a Constituição assume a teoria da representação popular, a teor do artigo 45, que determina que os Deputados Federais (e, por corolário, todos aqueles parlamentares eleitos pelo sistema proporcional, quais sejam Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores) são representantes do povo – e não dos cidadãos individualmente considerados.

Contudo, a liberdade para o exercício do mandato no Brasil não é plena, como se demonstrará adiante pelo desenho constitucional e por controvérsias dirimidas pelo STF envolvendo o debate sobre as repercussões dos partidos políticos e da fidelidade partidária sobre os mandatos eleitos pelo sistema proporcional.

As decisões do STF nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, segundo Cândido (2016, p. 705), definiram que os mandatos eletivos das eleições proporcionais pertencem aos partidos políticos e que filiação a nova agremiação sem justa causa “implica perda do mandato eletivo pelo respectivo titular”.

O relator da ADI 5081, Ministro Roberto Barroso, cujo acórdão declarou a inconstitucionalidade de norma regulamentar do TSE que aplicava aos mandatários eleitos pelo sistema majoritário as mesmas regras de fidelidade partidária (na hipótese de desfiliação), assim resumiu as motivações para aquelas decisões do STF em sede de MS:

A combinação do sistema proporcional de lista aberta, direito a recursos do fundo partidário, acesso gratuito ao rádio e à televisão, possibilidade de coligações em eleições proporcionais e ausência de cláusula de barreira produz uma Babel partidária, de efeitos sombrios sobre a legitimidade democrática, a governabilidade e a decência política. A pulverização partidária encontra-se documentada em números bastante eloquentes: desde a redemocratização do Brasil, quase uma centena de agremiações partidárias estiveram em funcionamento.

A este posicionamento se opõe frontalmente Salgado.

A autora (2010, p. 142), inclusive, não identifica quebra de confiança entre eleitores e representante decorrente de nova filiação partidária do mandatário, porque “as propostas partidárias e sua adesão a elas [pelo representante] não são elementos da fidedignidade da representação política”.

Também Clève (1998, p. 269) manifesta opinião contrárias às decisões citadas, mediante o risco, com sua adoção, de se “transformar o parlamentar em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, sem independência e violentando a consciência e a liberdade de convicção, as deliberações tomadas pelos órgãos partidários, nem sempre constituídos por titulares de mandatos conferidos pelo eleitorado”.

Desta forma, ainda que exista controvérsia no meio jurídico acerca da correção da decisão tomada pelo STF, não restam dúvidas de que, ao menos jurisprudencialmente, a liberdade para o exercício do mandato admite algum tipo de relativização.

Observou-se que os mandatos coletivos, ainda que orientem a atuação do parlamentar de forma incisiva, só reforçariam mecanismos de *accountability* vertical e de conexão entre representantes e representados, na expressão utilizada por Young, permaneceriam incapazes de gerar qualquer obrigação - na acepção jurídica do termo - para o mandatário, até porque, como se viu ao longo deste trabalho, quem é representado é o povo, e não um grupo específico de eleitores ou uma ideologia político-partidária, em que pese a relevância constitucional dos partidos políticos e a mesma opção do constituinte é aplicável aos parlamentares e coparlamentares de um mandato coletivo.

Salgado (2010, 157-158), por fim, faz uma reflexão que caminha para a sugestão de uma ferramenta de controle do exercício parlamentar que não fira a liberdade inerente ao mandato nos regimes democráticos. Pode-se especular livremente que talvez os mandatos coletivos, depois de sua regulação no âmbito infraconstitucional, possam cumprir este papel:

A ausência de instrumento jurídico para o controle da relação de representação política e do exercício do mandato pelos representados revela uma noção jurídica de representação que se confunde com a autorização, dada pelo processo eleitoral, para o exercício do mandato, por tempo certo, sem qualquer conteúdo e sem qualquer previsão de responsabilidade jurídica. A questão parece, ao mesmo tempo, árida para o Direito e antipática para a política. Faz-se necessário talvez pensar uma forma de controle, que não exceda dos princípios constitucionais, que não aniquile a liberdade para o exercício do mandato. Além disso, de alguma maneira, para que esse controle exista, é necessário estabelecer mais um espaço de intersecção entre o campo jurídico e o campo político, com os riscos aí inerentes. Não parece democrático regulamentar intensamente a arena política, mas tampouco se mostra satisfatória a “auto-regulação do mercado político.

Parece que, pelo exposto, os compromissos assumidos pelo candidato de candidatura promovida coletivamente, bem como pelo representante que tenha aderido a uma estrutura política de mandato coletivo, possuem natureza essencialmente política, sem qualquer possibilidade de translação para o campo jurídico, de tal sorte que a pretensa vinculação no exercício do mandato não seria juridicamente exigível. Assim, parece-nos que o exercício dos mandatos coletivos não implicaria qualquer violação ao princípio da liberdade para o exercício do mandato e sequer a sua relativização.

2.4 Democracia partidária brasileira e o mandato coletivo como instrumento de democracia interna

Como vimos no primeiro capítulo a sub-representação atinge diversas camadas da população nacional. Parte desta sub-representação é reforçada, como se verá adiante, pelas estruturas dos partidos brasileiros e com uma regulação partidária relativamente frouxa, o que estimulou o uso de mandatos coletivos como uma ferramenta para “desvio” da burocracia partidária, como relatado por Backes (2022, p. 146).

A partir da leitura dos estatutos dos partidos, Salgado (2020, p. 129) observa que a maioria das agremiações não se utiliza de mecanismos democráticos para a sua organização interna e processos decisórios, com uma concentração de poder e recursos nos diretórios, o que, na visão da autora, é um assunto particularmente espinhoso em uma federação que não admite a organização de partidos locais.

Parece, assim, que a lei de ferro das oligarquias, expressão do cientista político Robert Michels, vige plenamente no país. O autor (1982, p. 237-238) assim define a lei:

a lei sociológica fundamental que rege inelutavelmente os partidos políticos pode ser assim formulada: a organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. Quem diz organização, diz oligarquia.

Para Braga, (2012, p. 86), Michels reconhecia que:

“[...] a democracia nos grandes partidos políticos [...] não teria chances de prevalecer, pois a vida partidária seria dominada pelo antagonismo

permanente entre duas grandes tendências: a ininterrupta concentração de poderes no aparato organizacional pela elite oligárquica e a aspiração de participação pela coletividade, que cada vez mais se afastaria dos processos decisórios”.

O desenho constitucional dos partidos políticos, ao prever autonomia plena no *caput* do artigo 17, associado a uma interpretação extensiva da autonomia pelas Cortes Superiores, até como reação ao histórico brasileiro de controle estatal da atuação das agremiações (“amarras de antipartidarismo inserido nas Constituições anteriores e nas legislações que regulamentavam a vida política dos partidos políticos”, segundo Veira (2011, p. 196-197)) tem criado uma liberdade que prejudica a concretização dos princípios constitucionais. Para Salgado e Hualde (2015, p.):

a leitura que mais se harmoniza com o sistema constitucional é a de uma autonomia mitigada dos partidos políticos, em face da posição que estes ocupam no Estado brasileiro. Os valores constitucionais recortam a capacidade de auto-organização e funcionamento dos partidos, impondo uma atuação condizente com os princípios republicano e democrático. Os estatutos dos partidos políticos e, de maneira mais enfática, sua prática cotidiana devem fazer eco aos comandos constitucionais, exigências do Estado Democrático de Direito que empresta aos partidos políticos papel protagonista na democracia representativa.

Silveira (2016), no mesmo sentido, procura encontrar “até que ponto os partidos políticos podem definir, com absoluta liberdade, o modelo interno de organização, deliberação e escolha de seus dirigentes”, até porque a “autonomia partidária só existe, portanto, enquanto for capaz de resguardar o regime democrático”.

A autora (2016) segue categórica, afirmando ser “não apenas viável mas necessário, que instrumentos de concretização da democracia intrapartidária sejam inseridos em nosso sistema. Sem ultrapassar a autonomia dos partidos ou a reserva legal”, mas que “qualquer implementação de democracia intrapartidária (em maior ou menor grau) envolve reestruturação de alto impacto” e que, dado o impacto, é necessária a “construção coletiva em bases que não descuidem da segurança jurídica”.

Para Salgado e Hualde (2015, p. 69) a dominação oligárquica nos partidos e o conseqüente afastamento do papel previsto para as agremiações de sua previsão constitucional,

ocorrem justamente pela “falta de incorporação da cultura e das práticas democráticas no interior dos partidos. Apesar de sua configuração como protagonista da democracia institucional no Brasil e na Argentina, não parece haver partidos democráticos nesses sistemas democráticos”.

Ainda que recaia sobre os próprios filiados o papel de protagonista da democratização dos partidos políticos, Salgado (2020, p. 129) admite que a lei pode servir ao propósito de promover a democracia interna. Parece que os mandatos coletivos, pela sua própria natureza e a depender de sua previsão nas leis eleitorais e nos regulamentos do TSE – discussão *de lege ferenda*, portanto, pode ser utilizada como ferramenta a serviço das agremiações, pode contribuir para concretizar os princípios republicano, democrático e do pluralismo político nas instituições políticas brasileiras, especialmente considerando que, para Secchi et al (2021, p. 184) os mandatos coletivos ao mesmo tempo “têm característica plural do ponto de vista ideológico e de pertencimento de seus membros” e “possuem um alinhamento ideológico claro”.

Da análise feita neste capítulo, sem a pretensão de esgotamento do tema, não vislumbramos, *prima facie*, ofensa direta dos mandatos coletivos a qualquer norma constitucional, seja regra ou princípio, de natureza geral ou eleitoral, estruturante ou não, mas apenas a relativização de princípios, quando em situação de conflito. Fica bastante claro, contudo, que a adoção do modelo não só não contradiz, como reforça o sistema constitucional-eleitoral.

Desta forma, admitiremos a constitucionalidade do pretense instituto para que a ele possamos atribuir os contornos jurídicos infraconstitucionais necessários, de ordem legal e regulamentar – sem deixar de identificar os problemas decorrentes desta adaptação normativa – para que seja privilegiada a máxima concretização dos princípios constitucionais aplicáveis à situação de fato.

3 CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS PENDENTES DE REGULAÇÃO E ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Superada a discussão acerca da constitucionalidade dos mandatos coletivos, com a conclusão de que daquela situação de fato não brotam violações reconhecíveis *prima facie* à Constituição, de que não há violação à liberdade para o exercício do mandato, de que não há fragilização dos partidos políticos (pelo contrário, de que ele pode ser uma ferramenta capaz de gerar atuação conforme as orientações ideológicas dos programas partidários se regulamentado de forma a ser incluído como ferramenta dos partidos) e de que existe reforço aos princípios do pluralismo político e da máxima igualdade na disputa eleitoral, melhorando a qualidade da representação (no sentido de reproduzir melhor a demografia nacional), passa-se a analisar o funcionamento dos mandatos coletivos tendo como parâmetro as normas infraconstitucionais, estabelecidas na dispersa normatização eleitoral e, por conseguinte, nos regulamentos do TSE.

É previsível a insuficiência destes dispositivos vigentes para regular os mandatos coletivos de forma a privilegiar a segurança jurídica, daí ser necessária a identificação daqueles pontos em que houver a inadequação normativa diante da nova situação fática. A proposição de alterações e correções, contudo, ultrapassa o escopo deste trabalho e não serão objeto de análise.

Por fim, diante do reconhecimento de que é imperiosa a regulação infraconstitucional, como já afirmado por algumas vezes ao longo deste trabalho, é oportuno analisar as contribuições feitas pelo Poder Legislativo e, em especial, as alterações propostas pelo projeto de Código Eleitoral (PLP 112/2021) que foi aprovado pela Câmara dos Deputados no ano de 2021 e, no momento, pende de apreciação pelo Senado Federal.

3.1 (In)elegibilidade, filiação e registrabilidade

Elegibilidade, segundo Vasconcelos (2020, p. 102) é “instituto jurídico composto pelo conjunto de requisitos constitucionais mínimos necessários para o exercício do mandato político” e para o “exercício do direito de concorrer a um mandato (direito de ser votado) o pleiteante a condição de candidato (pré-candidato)”. Para o autor, além dos requisitos previstos na CRFB, deve o pretense candidato não incidir nas causas de inelegibilidade (que, portanto, impedem a elegibilidade) previstas nas normas constitucionais ou infraconstitucionais.

Cândido (1999, p. 124) caminha no mesmo sentido:

Não basta, para uma pessoa poder concorrer a qualquer cargo eletivo, que possua ela as condições de elegibilidade que foram examinadas. É mister, ainda, que não incida ela em nenhuma causa de inelegibilidade. Estas, ao contrário daquelas que figuram em lei ordinária, só podem ser fixadas na própria Constituição Federal ou em lei complementar, tão-somente. Constituem em restrições aos direitos políticos e à cidadania, já que por inelegibilidade entende-se a impossibilidade, temporária ou definitiva, de uma pessoa ser eleita para um ou mais cargos eletivos.

Salgado (2012, p. 197) faz importante observação acerca de que as “restrições ao direito político fundamental de elegibilidade, como qualquer restrição a direito fundamental, devem ser passíveis de justificação em face das demais decisões políticas fundantes do Estado e impõem uma interpretação restritiva do seu alcance”.

Jorge Miranda (2003, p. 63), na mesma toada, reconhece limitações impostas à elegibilidade não podem atingir seu núcleo essencial, sendo impostas somente por lei – dado o seu caráter geral e abstrato – e de forma a homenagear o princípio da proporcionalidade. Eventual restrição só se justificaria por intermédio de fundamentação para proteger outros direitos de igual apreço constitucional, como a liberdade dos eleitores, independência no exercício do mandato, renovação dos mandatários ocupantes de cargos eletivos e preservação das instituições da República.

Para aferir as presença ou ausência das condições de elegibilidade, bem como para identificar causas de inelegibilidade, deve o partido político formalizar, conforme Gomes (2020, p. 524):

pedido ou requerimento de registro de candidatura de seus filiados que tenham sido escolhidos em convenção e concordem em disputar as eleições. Para tanto, é instaurado um complexo processo, cujo objeto é o registro de candidatos no pleito político-eleitoral.

É produto desta análise, realizada pela Justiça Eleitoral, que o candidato passa juridicamente a ser reconhecido como tal. Costa (2006, p. 403) salienta que a “candidatura e a condição de candidato são efeitos jurídicos do registro, operados em virtude de sentença constitutiva prolatada no processo de pedido de registro de candidatos”.

Diante deste cenário, é razoável supor que uma candidatura coletiva possa causar algum tipo de embaraço acerca da identidade do candidato para o eleitor, que pode incorrer em algum tipo de erro no momento de exercer seu direito de escolha e voto. A situação fica(va)

especialmente insolúvel diante dos regulamentos do TSE ao, no afã de proteger os eleitores, adotar critérios rígidos de identificação dos candidatos.

A Corte, contudo, a partir do ano de 2021, com a publicação da Resolução nº 23.675, de 16 de dezembro de 2021, alteradora da Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, normas que regulamentam a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições, passou a reconhecer a possibilidade do registro de candidaturas promovidas coletivamente – o que não se confunde, ressalte-se, com o mandato coletivo, sendo a candidatura fase necessária e preliminar desse arranjo. Pode-se dizer, ainda, que a expressão utilizada busca, ao que parece, distinguir-se da expressão candidatura coletiva, já que a candidatura continuaria única, com apenas um candidato identificado.

É importante a reprodução do art. 25 da citada Resolução, de forma a tornar clara a escolha do TSE:

Art. 25. O nome para constar da urna eletrônica terá no máximo 30 (trinta) caracteres, incluindo-se o espaço entre os nomes, podendo ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual a candidata ou o candidato é mais conhecida(o), desde que não se estabeleça dúvida quanto a sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente.

§ 1º Não será permitido, na composição do nome a ser inserido na urna eletrônica, o uso de expressão ou de siglas pertencentes a qualquer órgão da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta. (Renumerado pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 2º No caso de candidaturas promovidas coletivamente, a candidata ou o candidato poderá, na composição de seu nome para a urna, apor ao nome pelo qual se identifica individualmente a designação do grupo ou coletivo social que apoia sua candidatura, respeitado o limite máximo de caracteres. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 3º É vedado o registro de nome de urna contendo apenas a designação do respectivo grupo ou coletivo social. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 4º Não constitui dúvida quanto à identidade da candidata ou do candidato a menção feita, em seu nome para urna, a projeto coletivo de que faça parte. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021) (grifo nosso)

Ainda que seja um avanço ao reconhecimento jurídico do pretense instituto, parece-nos que se trata de uma evolução bastante tímida e que, no final das contas, não adentra uma séria de outros problemas decorrentes do arranjo.

Desta forma, para a adequação dos mandatos coletivos ao microsistema normativo eleitoral uma série de perguntas devem ser respondidas e reguladas pela legislação, pelos regulamentos do TSE ou pela jurisprudência das cortes eleitorais: as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade se aplicam a todos os cocandidatos, indistintamente? Os cocandidatos são equiparados, quanto às condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, aos suplentes, ainda que juridicamente não sejam considerados suplentes? É aplicável o regime de suplentes dos candidatos aos cargos de Senador para os cocandidatos? É necessário criar um regramento jurídico próprio para os cocandidatos? A filiação dos cocandidatos é uma condição de elegibilidade? Devem os cocandidatos serem filiados necessariamente a um mesmo partido? Eventual causa de inelegibilidade reconhecida a cocandidato afeta a candidatura? Cabe substituição ou complementação de nome do cocandidato ao longo do processo eleitoral? Causas de inelegibilidade supervenientes ao pleito impedem o exercício como coparlamentar?

3.2 Prerrogativas e imunidades parlamentares

Outro aspecto que deve ser objeto de observação por este trabalho diante das repercussões que os mandatos coletivos possam ter trata da fruição das prerrogativas e imunidades parlamentares por aquelas candidaturas exitosas no pleito eleitoral e regularmente diplomadas pelas Justiça Eleitoral.

O núcleo essencial do regime jurídico a que se sujeitam os parlamentares brasileiros está disposto nos arts. 53 a 56 da CRFB, em seu Título IV, Capítulo I, Sessão V. Streck (2018, p. 2038) assim relaciona o regime instituído pelo texto constitucional:

“a Carta Magna concede aos congressistas inviolabilidade por suas palavras, opiniões e votos, ou seja, imunidade material e, também, desde a diplomação, foro por prerrogativa de função perante o Supremo Tribunal Federal, bem como a garantia de não serem submetidos à prisão, a não ser em casos de

flagrante em crime inafiançável, isto é, imunidades formais. Tais garantias e imunidades, entretanto, não devem ser vistas como regalias ou privilégios dados aos deputados e senadores, uma vez que se referem à instituição “Poder Legislativo” e, não, à pessoa do congressista, o que se percebe pela própria dicção constitucional que denota que tais normas somente são aplicáveis para se proteger a função parlamentar.”

Segundo o mesmo autor (2018, p. 2038), não se pode desconsiderar os fins almejados pela instituição das prerrogativas, que por vezes são, de forma derogatória, confundidas com privilégios concedidos a determinada elite política:

“[...] o estatuto dos congressistas tem o escopo de garantir aos congressistas, no exercício do mandato ou em função dele, plena liberdade e, dessa forma, tem a importante missão de preservar a instituição Poder Legislativo, os princípios da separação dos poderes e da soberania popular e, portanto, a própria democracia.”

Quanto às imunidades parlamentares, Nascimento (2021) reconhece que o instituto existe para garantir o livre exercício dos mandatos eletivos e o funcionamento das casas legislativas:

[...] dada sua relevância pública e a visibilidade decorrente do mandato representativo, a opção de deixar o parlamentar exposto a numerosas e reiteradas ações judiciais exigindo responsabilização criaria verdadeiro embaraço ao exercício do mandato, perturbando também o funcionamento da própria Casa Legislativa.

Cabe, neste momento, questionar se a proteção conferida aos parlamentares eleitos ou suplentes, no exercício do cargo eletivo, abarcaria de forma idêntica ou de maneira mitigada aqueles demais cocandidatos eleitos.

A própria CRFB delimita que a imunidade material (definida no *caput* do art. 53) isenta o parlamentar de qualquer responsabilidade, civil, penal ou administrativa, decorrente de seus votos, palavras ou opiniões, emitidos no exercício do mandato (*in officio*) ou em função dele (*propter officium*).

Pelo exposto, parece haver pouco espaço para questionamento quanto à extensão da imunidade material aos coparlamentares, na medida em que a diplomação dos candidatos eleitos realizada pela Justiça Eleitoral, nos termos do art. 215¹⁴ do Código Eleitoral, não é estendida aos cocandidatos eleitos, mas tão somente limitada àquele candidato designado conforme o §4º do art. 25 da Resolução nº 23.675/2021 no momento do registro de candidatura, de tal sorte que não constituiria dúvida da identidade da candidata ou do candidato a menção ou referência candidatura coletiva, sendo a identificação inequívoca.

Poder-se ia, por outro lado, argumentar que a natureza de cocandidato seja idêntica ao de suplente. O argumento, contudo, é bastante frágil porque a regulação da figura do candidato suplente em candidaturas sujeitas ao sistema proporcional, conforme o art. 112¹⁵ do Código Eleitoral, homenageia o papel constitucional que foi atribuído aos partidos políticos.

Ademais, a imunidade não alcança candidaturas ou suplências, porque destinada ao efetivo exercício do mandato. Neste sentido decidiu o STF em QO no Inq 1400, cuja ementa reproduzimos integralmente:

EMENTA: IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL (CF, ART. 53, "CAPUT") - ALCANCE, SIGNIFICADO E FUNÇÃO POLÍTICO-JURÍDICA DA CLÁUSULA DE INVIOABILIDADE - GARANTIA CONSTITUCIONAL QUE NÃO PROTEGE O PARLAMENTAR, QUANDO CANDIDATO, EM PRONUNCIAMENTOS MOTIVADOS POR PROPÓSITOS EXCLUSIVAMENTE ELEITORAIS E QUE NÃO GUARDAM VINCULAÇÃO COM O EXERCÍCIO DO MANDATO LEGISLATIVO - PROPOSTA DE CONCESSÃO, DE OFÍCIO, DA ORDEM DE "HABEAS CORPUS", QUE SE REJEITA.

¹⁴ Art. 215. Os candidatos eleitos, assim como os suplentes, receberão diploma assinado pelo Presidente do Tribunal Regional ou da Junta Eleitoral, conforme o caso.

Parágrafo único. Do diploma deverá constar o nome do candidato, a indicação da legenda sob a qual concorreu, o cargo para o qual foi eleito ou a sua classificação como suplente, e, facultativamente, outros dados a critério do juiz ou do Tribunal.

¹⁵ Art.112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária:

I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos;

II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade.

Parágrafo único. Na definição dos suplentes da representação partidária, não há exigência de votação nominal mínima prevista pelo art. 108. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

- A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, "caput") - destinada a viabilizar a prática independente, pelo membro do Congresso Nacional, do mandato legislativo de que é titular - não se estende ao congressista, quando, na condição de candidato a qualquer cargo eletivo, vem a ofender, moralmente, a honra de terceira pessoa, inclusive a de outros candidatos, em pronunciamento motivado por finalidade exclusivamente eleitoral, que não guarda qualquer conexão com o exercício das funções congressuais. Precedentes.

- O postulado republicano - que repele privilégios e não tolera discriminações - impede que o parlamentar-candidato tenha, sobre seus concorrentes, qualquer vantagem de ordem jurídico-penal resultante da garantia da imunidade parlamentar, sob pena de dispensar-se, ao congressista, nos pronunciamentos estranhos à atividade legislativa, tratamento diferenciado e seletivo, capaz de gerar, no contexto do processo eleitoral, inaceitável quebra da essencial igualdade que deve existir entre todos aqueles que, parlamentares ou não, disputam mandatos eletivos.

(Inq 1400 QO, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2002, DJ 10-10-2003)

No mesmo sentido, o STF consolidou sua interpretação de que a imunidade material só abarca os parlamentares em exercício, ao editar a Súmula 245 ("A imunidade parlamentar não se estende ao corréu sem essa prerrogativa") e a cancelar a Súmula 4 ("não perde a imunidade parlamentar o congressista nomeado Ministro de Estado").

Por outro lado, a imunidade formal, segundo Abreu (2019, p. 43), numa concepção histórica, ainda que hoje seja controversa, encontra razão de ser em:

"[...] impedir que a coação indireta, exercida por meio de prisão e persecução criminal de membros do Congresso, influa na composição e votações deste. Por esse motivo, dá-se à Casa Legislativa o poder de retirar a imunidade do membro, para que o mandato não se transforme em proteção ao crime."

As imunidades formais previstas nos §§1º a 5º do art 53 da CRFB são garantidas aos parlamentares no momento da diplomação e, desde 2018, seguem as teses fixadas no julgamento da QO na AP 937, cuja ementa reproduzimos:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. QUESTÃO DE ORDEM EM AÇÃO PENAL. LIMITAÇÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO AOS CRIMES PRATICADOS NO CARGO E EM RAZÃO DELE. ESTABELECIMENTO DE MARCO TEMPORAL DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA.

I. Quanto ao sentido e alcance do foro por prerrogativa

1. O foro por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, na interpretação até aqui adotada pelo Supremo Tribunal Federal, alcança todos os crimes de que são acusados os agentes públicos previstos no art. 102, I, b e c da Constituição, inclusive os praticados antes da investidura no cargo e os que não guardam qualquer relação com o seu exercício.

2. Impõe-se, todavia, a alteração desta linha de entendimento, para restringir o foro privilegiado aos crimes praticados no cargo e em razão do cargo. É que a prática atual não realiza adequadamente princípios constitucionais estruturantes, como igualdade e república, por impedir, em grande número de casos, a responsabilização de agentes públicos por crimes de naturezas diversas. Além disso, a falta de efetividade mínima do sistema penal, nesses casos, frustra valores constitucionais importantes, como a probidade e a moralidade administrativa.

3. Para assegurar que a prerrogativa de foro sirva ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções – e não ao fim ilegítimo de assegurar impunidade – é indispensável que haja relação de causalidade entre o crime imputado e o exercício do cargo. A experiência e as estatísticas revelam a manifesta disfuncionalidade do sistema, causando indignação à sociedade e trazendo desprestígio para o Supremo.

4. A orientação aqui preconizada encontra-se em harmonia com diversos precedentes do STF. De fato, o Tribunal adotou idêntica lógica ao condicionar a imunidade parlamentar material – i.e., a que os protege por suas opiniões, palavras e votos – à exigência de que a manifestação tivesse relação com o exercício do mandato. Ademais, em inúmeros casos, o STF realizou interpretação restritiva de suas competências constitucionais, para adequá-las às suas finalidades. Precedentes.

II. Quanto ao momento da fixação definitiva da competência do STF

5. A partir do final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais – do STF ou de

qualquer outro órgão – não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo. A jurisprudência desta Corte admite a possibilidade de prorrogação de competências constitucionais quando necessária para preservar a efetividade e a racionalidade da prestação jurisdicional. **Precedentes.**

III. Conclusão

6. Resolução da questão de ordem com a fixação das seguintes teses:

“(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo”

[...]

(AP 937 QO, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/05/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-265 DIVULG 10-12-2018 PUBLIC 11-12-2018)

Fica cristalino, portanto, que a aplicabilidade dessa imunidade é de plano afastada a coparlamentares, ainda que o grupo tenha sido eleito e o nome indicado no registro tenha sido diplomado, diante da ausência do requisito da diplomação dos coparlamentares.

Interessante notar que, a título de curiosidade, apenas a Constituição brasileira de 1932 previa expressamente¹⁶ a concessão de imunidade formal ao “suplente imediato” do parlamentar, situação que não encontrou guarida nas Constituições seguintes.

Superada a discussão acerca das prerrogativas e imunidades do “Estatuto dos parlamentares” na CRFB, como reconhecido por Streck (2018, p. 2038), passamos às prerrogativas reconhecidas pelos regimentos internos das Casas Legislativas, corolário das atribuições constitucionalmente imputadas aos órgãos Poder Legislativo e do poder de auto-organização, como expressamente previsto nos arts. 51, III e 52, XII da CRFB.

¹⁶ Art 32 - Os Deputados, desde que tiverem recebido diploma até à expedição dos diplomas para a Legislatura subsequente, não poderão ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. **Esta imunidade é extensiva ao suplente imediato do Deputado em exercício.** (grifo nosso)

A exemplo do Regimento Interno da Câmara de Deputados, por força do art. 226, o uso das prerrogativas parlamentares de oferecer proposições, fazer uso da palavra, participar de deliberações de Comissões (e delas integrar como membro) ou do Plenário e de ser remunerado é restrito aos parlamentares devidamente empossados, observando o procedimento previsto nos arts. 3º e 4º do Regimento Interno.

Procedimento bastante similar é adotado pelo Regimento Interno do Senado Federal, conforme os arts. 4º e 5º, para que o Senador faça uso das prerrogativas dispostas no Capítulo II do Título II daquela norma.

Importante notar que a posse em qualquer das Casas tem como requisito a apresentação do diploma de candidato eleito regularmente expedido pela Justiça Eleitoral, sendo impossível, portanto, que coparlamentar faça uso das prerrogativas regimentais.

3.3 Proposições em tramitação no Congresso Nacional

A ausência de previsão expressa no texto constitucional e na legislação eleitoral faz voltar as atenções para as proposições em tramitação no Congresso Nacional que busquem incorporar a modalidade à ordem jurídica. A proposição do novo Código Eleitoral (o PLP nº 112/2021), diante da complexidade da matéria e das repercussões sobre o objeto deste trabalho, será objeto de análise na próxima seção.

Inicialmente, é curioso notar que, em buscas aos portais institucionais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados das expressões “mandato(s) coletivo(s)” ou “candidatura(s) coletiva(s)”, não foi encontrado nenhuma proposição cuja tramitação tenha se iniciado pelo Senado Federal ou, em outras palavras, não houve iniciativa legislativa de nenhum Senador da República acerca da matéria.

Da mesma forma, das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados, nenhuma delas teve como autor ou coautor autoridades públicas previstas no caput do art. 61 da CRFB (Presidente da República, STF, Tribunais Superiores, PGR ou cidadãos, por intermédio da iniciativa popular, como previsto no §2º do art. 61 da CRFB), sendo todas as propostas identificadas de autoria exclusiva de parlamentares da Câmara dos Deputados.

A pesquisa no portal institucional da Câmara dos Deputados retornou seis proposições, a PEC nº 379/2017, os PL nº 4475/2020, 4724/2020, 1422/2021 e 1593/2021, além do PLP nº121/2021, já citado.

A primeira proposição, a mais antiga delas, é a PEC nº 379/2017, de autoria da Deputada Renata Abreu (Podemos/SP). A proposta, em si, é bastante simples e apenas acrescenta um novo parágrafo ao art. 14 da CRFB, com a redação: “Os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo poderão ser individuais ou coletivos, na forma da lei. (NR)”. Não trata a proposta de regular a matéria, mas apenas de conferir a ela segurança jurídica e proteção constitucional.

A medida vai ao encontro de sugestão feita pelo Subgrupo de Trabalho População Negra à segunda fase do projeto do TSE intitulado “Sistematização das Normas Eleitorais (SNE 2)”, de constitucionalizar a previsão dos mandatos coletivos como forma de garantir a segurança jurídica do instituto, ainda que a constitucionalização, na visão de Backes (2021, p. 160), possa ser dispensável, bastando a alteração dos diplomas legais.

A proposição ainda aguarda a análise de admissibilidade feita pela CCJC, nos termos do art. 202 do RICD para posterior exame de mérito pela comissão especial a ser constituída para essa finalidade e, por fim, apreciada pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Convém, neste momento, fazer uma observação acerca da tramitação da PEC nº 125/2011, que teve seu objeto ampliado no curso das discussões no âmbito da comissão especial destinada a examinar o mérito da matéria, e cuja relatora foi a Deputada Renata Abreu. No curso da tramitação na comissão especial foi aventada pela Relatora a possibilidade de incorporar semelhante previsão da PEC nº 379/2017 àquela proposta, tendo sido organizada audiência pública, no âmbito da Comissão, com o convite a autoridades do Poder Judiciário e juristas da seara eleitoral para debater a matéria. A proposição, contudo, acabou sendo aprovada sem a previsão dos mandatos coletivos e foi promulgada na Emenda à Constituição nº 111/2021.

O PL nº 4475/2020, de autoria do Deputado João Daniel (PT/SE), busca alterar a Lei de Eleições para estabelecer regras para o registro e para a propaganda eleitoral de candidaturas promovidas coletivamente. A proposição, ainda, teve a ela pensada outras três matérias para tramitação em conjunto, os PL nº 4724/2020, 1422/2021 e 1593/2021, que serão descritos à frente.

É válido mencionar que as proposições da mesma espécie (aquelas previstas no art. 59 da CRFB e no §1º do art. 100 do RICD), podem ser umas pensadas a outra em razão de tratarem de matérias análogas ou conexas, nos termos do inciso I do art. 139, e arts. 142 e 143 do RICD. Em termos práticos, a medida busca homenagear o princípio da eficiência e concentrar as discussões e deliberações da Casa. Na tramitação em conjunto, somente um parecer é ofertado ao conjunto de proposições e entre elas existe uma relação de

prejudicialidade, podendo a discussão ou a votação de uma implicar a rejeição das demais, conforme as regras previstas no art. 163 do RICD.

O PL nº 4475/2020, em seu mérito, tem o escopo reduzido apenas para o registro de candidaturas promovidas coletivamente, propondo alterações¹⁷ nos artigos 12 e 36 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) para que, nas palavras do próprio autor:

(i) no registro de candidatura seja autorizado o registro do nome do grupo ou coletivo social que apoia o candidato, que será acrescido ao nome registrado pelo candidato, sendo vedado o registro apenas do nome do respectivo grupo ou coletivo social, de modo a não gerar dúvidas no eleitorado quanto à identidade do candidato registrado e; (ii) na propaganda de candidaturas promovidas coletivas seja indicado, de forma inequívoca, o candidato registrado e, facultativamente, o grupo ou coletivo social que o apoia e seus apoiadores, desde que não se estabeleça dúvida quanto à identidade do candidato registrado, sendo vedada a menção à candidatura e o pedido de voto ou de apoio eleitoral a terceiro não registrado como candidato.

A proposição ainda tramita na CCJC, conjuntamente com as outras três proposições apensadas, para exame de mérito e aspectos de constitucionalidade, de juridicidade e de técnica legislativa.

O PL nº 4724/2020, de autoria do Deputado André Figueiredo (PDT/CE) tem como ementa “Dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo” e está apensado ao PL nº 4475/2020.

Este projeto, por sua vez, busca disciplinar por completo os mandatos coletivos, cabendo mencionar os pontos seguintes da proposta de regulação:

¹⁷ Art. 2º Os arts. 12 e 36 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar acrescidos dos respectivos §§ 6º, com as seguintes redações:

“Art. 12.
 § 6º No caso de candidaturas promovidas coletivamente, o candidato poderá indicar, no pedido de registro, o nome do grupo ou coletivo social que o apoia, que será acrescido ao nome registrado pelo candidato, desde que não se estabeleça dúvida quanto à identidade do candidato registrado, sendo vedado o registro apenas do nome do respectivo grupo ou coletivo social.” (NR)

“Art. 36.....
 § 6º A propaganda de candidaturas promovidas coletivamente deverá indicar, de forma inequívoca, o candidato registrado, e, facultativamente, o grupo ou coletivo social que o apoia e seus apoiadores, desde que não se estabeleça dúvida quanto à identidade do candidato registrado, sendo vedada a menção à candidatura e o pedido de voto ou de apoio eleitoral a terceiro não registrado como candidato.” (NR)

1. o mandato coletivo é possível apenas nos cargos eletivos do Poder Legislativo (inclusive aí o de Senador da República, sujeito ao princípio majoritário, ressalte-se);
2. previsão de estatuto do mandato com natureza contratual expressa;
3. indicação de apenas um nome para ocupar o mandato, com prerrogativas e obrigações exclusivamente aplicáveis a este nome indicado (inclusive com proibição ;
4. subordinação do ocupante do mandato às deliberações do estatuto do mandato;
5. necessidade de regulamentação interna dos partidos políticos, com previsão expressa em seus respectivos estatutos;
6. para o registo da candidatura, requisitos de residência na circunscrição e filiação, ambos por seis meses, nas mesmas condições dos demais candidatos, e atribuível a todos os cocandidatos;
7. possibilidade de uso de fotografia de todos os cocandidatos.
8. exigência de filiação de todos os cocandidatos, ainda que a outros partidos do candidato, com possibilidade substituição;
9. análise do registro de candidatura dos coparlamentares pela Justiça Eleitoral;
10. a equiparação da violação ao estatuto do mandato, pelo parlamentar ou coparlamentares, à violação dos deveres partidários, subordinando-se ao sistema de fidelidade e disciplina partidárias.

O PL nº 1422/2021, de autoria do Deputado Bacelar (Podemos/BA), tem como ementa “Dispõe sobre o mandato coletivo” e está apensado ao PL nº 4475/2020.

O projeto, no mérito, trata dos seguintes pontos:

1. limitação dos mandatos coletivos aos cargos de Deputados Federal, Estadual, Distrital e de Vereador;
2. limitação do coletivo a três membros, um deles o representante e dois participantes, filiados necessariamente ao mesmo partido político;
3. atribuição de prerrogativas e obrigações parlamentares apenas ao membro-representante;
4. extensão aos membros-participantes das imunidades parlamentares e a participação nas decisões do membro-representante, conforme previsão no estatuto do respectivo partido político;
5. extensão dos requisitos de elegibilidade aos três membros da chapa;

6. extensão das regras de sanção e de perda de mandato aplicáveis a todos os membros, não se aplicando inelegibilidade a um membro aos demais, de forma automática.

Por fim, o PL nº 1593/2021, de autoria do Deputado Paulo Teixeira (PT/SP), tem como ementa “Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer a previsão de candidaturas coletivas nas eleições proporcionais, nos termos em que especifica” e também está apensado ao Projeto de Lei nº 4475/2020.

Quanto ao mérito do projeto, cabe citar as seguintes previsões:

1. admite candidaturas coletivas apenas em cargos sujeitos ao sistema proporcional;
2. prevê, na convenção partidária, a entrega de documento com os “termos de exercício de mandato coletivo”, com eficácia de título executivo extrajudicial, cuja competência para resolução de eventual controvérsia é atribuída à Justiça Eleitoral;
3. admite que os coparlamentares faça uso das prerrogativas (como participar de reuniões de comissões ou sessões plenárias);
4. previsão estatutária dos partidos é necessária para admitir candidaturas e mandatos coletivos;
5. verificação de requisitos de elegibilidade e causas de inelegibilidade de todos os cocandidatos.

Como se vê, as proposições acima são relativamente semelhantes em suas propostas e conferem os contornos dos assuntos que precisam ser disciplinados, notadamente: 1) permissão dos mandatos coletivos, com a definição da quantidade máxima de participantes e se para todos os cargos eletivos ou só os proporcionais; 2) definição quanto à necessidade de os coparticipantes serem ou não do mesmo partido; 3) fixação das regras de imunidade aos coparticipantes; 4) previsão quanto às regras sobre sanções e perda do cargo; e 5) exigência de que todos os coparticipantes cumpram os requisitos de elegibilidade.

3.4 O projeto do novo Código Eleitoral (PLP 112/2021)

O PLP nº 112/2021, foi proposto pelos Deputados Soraya Santos (PL/RJ), Jhonatan de Jesus (Republicanos/RR), Paulo Teixeira (PT/SP), Giovani Cherini (PL/RS), Orlando Silva (PCdoB/SP), Lafayette de Andrada (Republicanos/MG), Dulce Miranda (MDB/TO) e Otto

Alencar Filho (PSD/BA) em 3 de agosto de 2021, como produto do Grupo de Trabalho destinado a elaborar estudos para reforma da legislação eleitoral, este instalado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira (PP/AL) em 11 de fevereiro de 2021, cuja relatoria foi atribuída à Deputada Margarete Coelho (PP/PI), jurista da seara eleitoral e membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político.

A opção por instalar grupo de trabalho foi criticada pelos parlamentares da oposição diante da reduzida transparência dos trabalhos realizados e pela baixa aderência à proporcionalidade, tendo o Presidente da Casa plena autonomia para indicar membros. Os grupos de trabalho também não encontram previsão regimental expressa no RICD e são instalados apenas por prática corrente da Casa.

A opção do Presidente da Câmara dos Deputados, inclusive, foi retratada pela imprensa como uma forma de distorção do processo legislativo:

Um grupo de trabalho foi formado para elaborar proposta, passando pelas comissões permanentes em vez do rito tradicional. Este estilo foi adotado pelo ex-presidente da Câmara, Rodrigo Maia e continuado pelo novo presidente, o deputado Arthur Lira. A estratégia é concentrar poderes nas mãos de deputados indicados e escolhidos pelo manda-chuva da Casa.

Cumpre-nos, ainda, observar que a tramitação de projetos de código no âmbito da Câmara dos Deputados obedece a procedimento especial, nos termos dos artigos 205 a 211 do RICD. Este procedimento, diante da complexidade de análise inerente aos projetos de código, apresenta algumas particularidades, suprimidas pela aprovação do requerimento de urgência nº 1670/2021 aprovado pelo Plenário da Casa em 31/08/2021, em flagrante violação ao procedimento de tramitação dos projetos de código previsto no RICD e dispensando, de forma indevida, a nosso ver, o papel exercido pela comissão especial, inclusive quanto à possibilidade de oferecimento de emendas ao texto original da proposição.

Diante de diversas violações, em tese, ao devido processo legislativo, a tramitação deste projeto foi questionada judicialmente pelo partido Novo através do MS nº 38.199/DF, impetrado no STF. Os autores argumentaram, em síntese, que (i) a proposta não tramitou seguindo o rito previsto no RICD, que torna indispensável a apreciação de projeto de código por comissão especial, garantindo a proporcionalidade partidária e a participação de minorias no processo legislativo; (II) a proposta tramitou em regime de urgência, o que é vedado pelo RICD, inclusive sendo a urgência constitucional para tramitação de proposições, prevista nos

§§ 1º e 2º do art. 64 da CRFB, inaplicável aos projetos de código pelo §4º do mesmo artigo, dada sua natureza de complexidade, exigindo exame minucioso do Congresso; e (III) desvio de finalidade pela tramitação por meio de um grupo de trabalho, e não por intermédio de comissão especial, havendo violação ao princípio da publicidade (e da própria transparência do processo legislativo, cujo sigilo é medida excepcional).

O relator, o Ministro Dias Toffoli, em seu voto pelo indeferimento de medida cautelar, acompanhada à unanimidade pelos demais Ministros no âmbito do Plenário Virtual, valeu-se do Tema nº 1120 da sistemática de repercussão geral no STF. A decisão foi assim ementada:

Mandado de segurança. Medida acautelatória. Projeto de lei complementar. Legislação eleitoral. PLP nº 121/2021. Devido processo legislativo. Proporcionalidade partidária. Nulidade do requerimento de urgência. Ofensa a princípios e regras constitucionais. Não ocorrência. Indeferimento da tutela liminar.

1. Conforme remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive em precedente julgado sob a Sistemática da Repercussão Geral (Tema nº 1.120), “Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis”. (RE nº 1.297.884, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 4/8/21).

2. Embora comumente se fale a seu respeito em termos de código, o questionado PLP nº 112/2021 diz respeito a projeto de lei complementar que busca sistematizar e consolidar a legislação eleitoral e processual eleitoral brasileira em um único diploma, a qual hoje está esparsa em diversos diplomas. A consolidação das normas – que não se confunde com a codificação, nos termos do art. 13 da LC nº 95, de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001 – visa à racionalização e à simplificação de determinado ramo do ordenamento jurídico, atributos essenciais à concretização do princípio da segurança jurídica.

3. A Constituição de 1988 não menciona a necessidade de Código Eleitoral; tão somente estabelece a exigência de lei complementar em determinadas matérias relativas à seara eleitoral (art. 14, § 9º, e art. 121). Não havendo, em juízo preliminar, inobservância das regras constitucionais do processo

legislativo, o não enquadramento do PLP nº 121/2021 no rito legislativo para projetos de código estabelecido nos arts. 205 a 211 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados é matéria essencialmente interna corporis.

4. A adoção do rito de urgência em proposições legislativas é prerrogativa regimental atribuída à Presidência da Casa Legislativa, consistindo em matéria genuinamente interna corporis, não cabendo ao STF adentrar tal seara.

5. Verificou-se, no juízo de cognição sumária, que não há suposta ameaça a direitos líquidos e certos dos impetrantes/parlamentares quanto ao conhecimento, à participação na elaboração e à discussão do PLP nº 112/2021, nem inobservância do devido processo legislativo ou violação de princípios e regras constitucionais.

6. A excepcionalidade, no sistema brasileiro, do controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade de projetos de lei não prejudica a possibilidade de controle a posteriori pelo Poder Judiciário de eventual legislação aprovada pelo Congresso Nacional por meio do controle difuso de constitucionalidade ou do controle abstrato de normas.

(MS 38199 MC, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 04-02-2022 PUBLIC 07-02-2022)

Importante observar que, no curso da tramitação da proposição no âmbito da Câmara dos Deputados, foram apresentadas ao projeto de código 137 emendas, como um todo, das quais 129 emendas de plenário. As emendas de plenário 8, 12, 17 (supressiva) e 104 tinham como objeto a regulamentação das candidaturas e mandatos coletivos. Cabe mencionar que a emenda de plenário nº 17 tinha por objeto a supressão dessa regulamentação, tendo em vista a oposição do autor da emenda à incorporação do pretense instituto ao ordenamento jurídico pátrio.

A emenda de plenário nº 104 foi acolhida pela relatora e incorporada ao texto aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 9/9/2021. A proposição, até a data de 20/01/2023, tramita no Senado Federal, onde aguarda parecer do relator designado na CCJ. Uma vez que o Relator, o Senador Alexandre Silveira (PSD/MG) não foi reeleito para a legislatura 2023-2026, deve o futuro Presidente da CCJ designar novo relator para que a proposição siga o curso do processo legislativo.

A proposição que tramita no Senado Federal apresenta os seguintes pontos:

1. As candidaturas coletivas somente serão possíveis caso previstas no estatuto do partido (ou em norma do diretório nacional do partido) e expressamente autorizadas em convenção;
2. As candidaturas coletivas são exclusivamente utilizadas em cargos eletivos sujeito ao sistema proporcional;
3. Persiste a identidade única do candidato, que será o único registrado na candidatura junto à Justiça Eleitoral;
4. Possibilidade de qualquer número de cocandidatos e coparlamentares;
5. Caso o partido admita candidaturas coletivas, o Código determina uma série de pontos a serem disciplinados pelo partido, como filiação de todos os membros ao mesmo partido político, o processo decisório do coletivo no exercício do mandato, dentre outros aspectos;
6. A suplência do mandato não será exercida pelos coparlamentares, mas pelos suplentes do partido político (diplomados como tal pela Justiça Eleitoral)

Em que pese vozes como Backes (2022, p. 163) sugerirem que a regulação por intermédio de lei “pode se revelar excessivamente rígida, num momento em que estas formas de mandato ainda estão ensaiando definições”, parece que há riscos reconhecidos pela própria autora (2022, p. 159) a exemplo de não haver garantia aos próprios eleitores que os termos compromissados pelo coletivo sejam mantidos até o final do mandato.

A habitualidade com que notícias surgem na mídia expondo conflitos dentro de mandatos coletivos motivados, em última análise, pela ausência de regulação expressa, ainda que de ordem infralegal, reforça a necessidade de suprir este espaço normativo. Segue, na lista abaixo, alguns trechos de reportagens:

- [...] quando membros da Bancada Ativista do PSOL foram barrados por seguranças do Tribunal Regional Eleitoral (TRE-SP) ao tentarem subir ao palco para ficar ao lado da deputada estadual Mônica Seixas (PSOL), representante do chamado mandato coletivo.¹⁸
- Yuri Almeida (PSOL) ainda nem assumiu o mandato na Alerj, mas a vaga que deixará na Câmara de Petrópolis já virou polêmica. A primeira suplência é de

¹⁸ Diplomação em São Paulo é marcada por confusão e troca de ofensas. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/diplomacao-em-sao-paulo-e-marcada-por-confusao-e-troca-de-ofensas>

Ju Coletiva Feminista Popular — agora, com apenas duas das quatro co-vereadoras. A troca de acusações inclui preconceito e perseguição.¹⁹

- A sanitarista Raquel Marques foi surpreendida na semana passada pelo anúncio de que havia sido afastada da Mandata Ativista, mandato coletivo da Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp) para o qual foi eleita junto com outras oito pessoas há pouco mais de dois anos.²⁰
- Integrantes do coletivo Todas as Vozes anunciaram nesta segunda-feira (11) que deixaram o mandato do vereador Ramon Faustino (Psol) em Ribeirão Preto. Em comunicado publicado nas redes sociais, sete integrantes do movimento fizeram acusações contra o parlamentar.²¹
- A primeira experiência de mandato coletivo em Santa Catarina implodiu na última sexta-feira, dia 11. Eleitas para uma vaga na Câmara de Florianópolis em 2020 sob a alcunha “Coletiva Bem Viver”, Cíntia Mendonça, Mayne Goes, Livia Guilardi, Marina Caixeta e Joziléia Kaingang romperam a relação iniciada naquela eleição com a proposta de reunir diferentes perfis em uma única chapa – a primeira delas seria a legalmente titular e as demais ganhariam o título informal de co-vereadoras, mas com a regra interna de que não haveria hierarquia e que as decisões seriam sempre compartilhadas.

A experiência durou quase dois anos e foi encerrada ruidosamente. No dia 9 de novembro, Cíntia Mendonça, utilizando os poderes de vereadora titular do mandato, demitiu cinco assessores do gabinete. Foi o estopim para que Mayne, Livia, Marina e Joziléia anunciassem dois dias depois, através das redes sociais do mandato, que estavam deixando os cargos.²²

¹⁹ Antes de assumir titularidade em Petrópolis, mandato coletivo se envolve em polêmica. <https://odia.ig.com.br/colunas/informe-do-dia/2023/01/6556078-antes-de-assumir-titularidade-em-petropolis-mandato-coletivo-se-envolve-em-polemica.html>

²⁰ A crise em SP que escancara os desafios dos 'mandatos coletivos'. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56020783>

²¹ Vereador de Ribeirão enfrenta racha em mandato coletivo. <https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/politica/Vereador-de-Ribeirao-enfrenta-racha-em-mandato-coletivo-20220711-0008.html>

²² Entenda o fim da experiência de mandato coletivo do Psol na Câmara de Florianópolis. <https://www.upiara.online/entenda-o-fim-da-experiencia-de-mandato-coletivo-do-psol-na-camara-de-florianopolis/>

Merece atenção o fato de que, ressalvada uma Emenda de Plenário feita ao PLP 112/2021, não foi encontrado qualquer proposição que buscasse proibir os mandatos coletivos no ordenamento pátrio.

Contudo, mesmo diante de um aparente consenso entre os parlamentares acerca da possibilidade jurídica dos mandatos coletivos, não se observou, ao longo da pesquisa realizada junto aos portais do Congresso Nacional um esforço sistemático do parlamento para ultimar o processo legislativo, mas apenas de alguns atores. Ademais, parece que nem aqueles parlamentares eleitos para exercer um mandato coletivo assumiu o protagonismo da discussão da matéria.

Parece provável, contudo, que do consenso surja uma regulação mínima, desde que acompanhada por temas que afetem de forma mais significativa a vida política dos parlamentares, a exemplo das corpo de normas eleitorais deliberadas no PLP 112/2021.

De toda forma, e diante da miríade de proposições legislativas buscando disciplinar a matéria, e com um diferente foco adotado para cada proposição, elaboramos a tabela abaixo comparando as proposições a partir dos critérios estabelecidos por Backes (2022, p. 161-163).

Tabela 1: Comparativo de proposições em tramitação no Congresso Nacional

QUESTÕES	PEC Nº 379/2017	PL Nº 4.475/2020	PL Nº 4.724/2020	PL Nº 1.422/2021	PL Nº 1.593/2021	PLP Nº 121/2021
Descrição geral da proposta	Inclui previsão constitucional para o exercício de mandato coletivo	Estabelece regras para o registro e para a propaganda eleitoral de candidaturas promovidas coletivamente.	Proposta detalha muitos aspectos, estendendo algumas garantias do mandato para os membros participantes, definindo direitos e deveres.	Proposta estabelece algumas definições na lei sobre o tamanho das chapas e sanções.	Estabelece a previsão de candidaturas coletivas nas eleições proporcionais.	Proposta remete a maior parte das definições sobre o funcionamento e divisão de papéis para os estatutos do partido.
Definição	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Não aborda tema.	“[...]candidaturas coletivas, compreendidas como aquelas nas quais mais de um candidato (a) pleiteia um mandato eletivo sob uma mesma candidatura.”	“As candidaturas coletivas consistem na exteriorização de uma estratégia voltada a facilitar o acesso dos partidos políticos aos cargos proporcionais em disputa”.
Formação de chapa	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Um candidato/ e até mais cinco coparlamentares (partido define regras).	Um candidato e mais dois participantes, com direito a decisões.	Na convenção partidária os membros entregarão documento com os termos de exercício do mandato coletivo.	Um candidato, podendo haver coparlamentares, conforme estatuto do partido.
Registro	Não aborda tema.	Reproduz regras de registro de candidaturas da Res. 23.675/2021 TSE	Proposta cria várias regras para o registro (sobre a foto dos candidatos, documentos, nome apresentado).	Não aborda tema.	O registro é instruído com documentos de todos os cocandidatos.	Só é possível se a candidatura coletiva for regulada no estatuto partidário e escolhida em convenção.
Instância em que se definem as regras da candidatura/mandato	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Lei define o número máximo de participantes.	Lei define o tamanho da chapa e os papéis do membro representante e	Membros da candidatura coletiva elaboram documento encaminhado a partido	Estatuto e convenções do partido definem as regras de

				dos participantes, garantindo a prevalência da vontade do membro representante em caso de dissenso.	durante convenções partidárias.	constituição e definição dos papéis nas chapas.
Autonomia do partido	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Estatuto do partido deve estabelecer regras para admissão de candidaturas coletivas	A instituição de regras partidárias relacionadas às candidaturas coletivas é matéria interna corporis, gozando o partido de autonomia para definição dos requisitos de modulação da candidatura coletiva.
Imunidade parlamentar	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Garante imunidade aos membros participantes.	Cria situação de revezamento ou substituição dos mandatários	Não aborda tema.
Regras de elegibilidade	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Aplicam-se aos membros representante e aos membros participantes todas as condições de elegibilidade e requisitos para registro previstos na legislação eleitoral.	Aplicam-se a todos os membros da candidatura coletiva.	Membros devem preencher os requisitos necessários ao exercício dos direitos políticos passivos previstos na legislação e na Constituição Federal.
Sanções penais	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Não aborda tema.	As sanções penais sobre propaganda indevida e perda de mandato aplicam-se a toda a chapa.	Não aborda tema.	Não aborda tema.

Inelegibilidade	Não aborda tema.	Não aborda tema.	Não aborda tema.	A sanção de inelegibilidade imposta a um dos membros do Coletivo Parlamentar não afeta a capacidade eleitoral passiva dos demais.	“[...] eventuais restrições serão atraídas para a candidatura como um todo.”	Não aborda tema.
Na urna eletrônica	Não aborda tema.	Mantém regras vigentes, apenas um candidato é registrado. Cabe referência a coletivo social.	Deverá aparecer no painel da urna eletrônica o nome do candidato a parlamentar e o nome da chapa; a fotografia do candidato a parlamentar ou de toda a chapa.	A urna eletrônica exibirá, para o eleitor, painéis contendo o nome de todos com menção clara ao membro representante.	Justiça Eleitoral regulamentará o modo de apresentação da candidatura.	Não aborda tema.

Fonte: o autor, adaptado de Backes (2022)

CONCLUSÃO

O presente trabalho abordou o fenômeno dos mandatos coletivos. A partir dos estudos realizados para dar conta da compreensão do que são, que tipo de problema pretendem resolver e quais são os aspectos polêmicos salientados pela literatura que aborda a temática, foi possível constatar o caráter complexo e multidisciplinar da questão.

Os mandatos coletivos são um fenômeno que ultrapassa os campos do Direito Eleitoral e do Direito, como um todo, e alcança a Sociologia e a Ciência Política, tendo sido necessário constituir panorama multidisciplinar de institutos ao tema. O cenário escolhido foi o brasileiro, dada sua particularidade e ausência de experiências nos demais países do mundo (ou não reportadas pelos autores brasileiros que estudam o fenômeno, ao menos).

O Capítulo 1 tratou de, inicialmente, esclarecer que democracia representativa, um conceito naturalizado nos dias de hoje, nem sempre foi visto como uma soma ideias complementares, pelo contrário, uma conjugação impossível. E mais, para Gargarella e Landemore, respectivamente, as democracias representativas atuais foram construídas com pressupostos elitistas e tecnologias e epistemologias datadas, não mais úteis para a contemporaneidade.

A situação brasileira, ainda que construída em ideários mais democráticos, com a promulgação da CRFB em 1988, trouxe uma série de problemas, como a sub-representação (na Câmara dos Deputados e no Senado Federal) de estados populosos, violando o postulado democrático mais fundamental, o *one man, one vote*.

Em termos empíricos, vimos que a Oxfam Brasil identificou como maior característica da democracia brasileira a sub-representação das maiorias demográficas, especialmente mulheres e negros, e publicação tradicional sobre índices democráticos da revista *The Economist* avaliou uma redução de compromissos do governo de 2019-2022 com a democracia. Este diagnóstico de curto prazo foi sistematicamente construído sobre um extenso passado de limitação do direito ao voto, culminando em sub-representação não só de maiorias demográficas, mas também de minorias como indígenas, pessoas com deficiência e população LGBTQIA+.

Por fim, o Capítulo 1 trouxe uma definição, ainda bastante fluida, dada a multiplicidade de organizações possíveis e o caráter de experimentação das candidaturas, para o mandato coletivo. Identificou, ainda, que o pequeno número relativo de candidaturas coletivas tem um desempenho eleitoral superior, em termos de votos, às demais candidaturas tradicionais

e o perfil étnico e de gênero das candidaturas coletivas exitosas parece ter sido mais fiel à demografia do país.

O Capítulo 2 buscou verificar se o mandato coletivo poderia se harmonizar com as normas constitucionais. A primeira noção é de que não parece haver fundamento normativo de ordem constitucional que determina a individualidade do exercício do mandato eletivo, até porque, para Osório (2015, p. 92), a “[...] dogmática eleitoral experimenta, assim, um grave subdesenvolvimento teórico, que se reflete [...] [n]a inexistência de identificação e sistematização consistente dos princípios substantivos norteadores do direito eleitoral [...]”. Identificamos, a partir de Salgado e de Osório, propostas de identificação dos princípios constitucionais aplicáveis ao Direito Eleitoral.

Ficou claro, ainda, que a participação de minorias no processo de tomada de decisão no ambiente político é indispensável, segundo Salgado, para a configuração da democracia. Assim, parece razoável esperar que o mandato coletivo, na medida que inclui (em termos empíricos) minorias em cargos eletivos com voz nestes processos de tomada de decisão.

Outro ponto relevante é a verificação de que a ordem constitucional não dá plena liberdade para o exercício do mandato eletivo, ainda que se esteja longe de se transformar o mandatário num autômato, nos termos da analogia de Cléve. O mandato coletivo, na verdade, acaba por reforçar os mecanismos de *accountability* vertical entre representantes e representados, para além do controle do exercício do parlamentar por meio do voto (na hipótese de candidatura do incumbente à reeleição).

O capítulo trouxe, por fim, a lei de ferro das oligarquias, que parece descrever o funcionamento dos partidos políticos, para Braga. Silveira e Salgado ecoaram o desvirtuamento da autonomia partidária culminando no estabelecimento de dominação oligárquica sobre os órgãos partidários. Por fim, fica claro que o instituto do mandato coletivo pode reforçar a concretização, no âmbito dos partidos, dos princípios democrático e republicano, aos quais os partidos devem obediência.

Vistos esses panoramas sobre o contexto em que emergem os mandatos coletivos, bem como as discussões quanto à sua juridicidade, constata-se que a atual falta de regulamentação conduz a um cenário de insegurança jurídica, na medida em que pairam dúvidas sobre a aplicabilidade de diversos institutos tradicionais pensados para o exercício de mandatos em caráter individual – por exemplo, institutos como a inviolabilidade, a prerrogativa de foro, a imunidade formal, os impedimentos e vedações, as remunerações, etc. seriam extensíveis aos coparlamentares?

Daí a necessidade de uma disciplina normativa, a partir de lei aprovada pelo Congresso Nacional. Não há resposta certa ou errada. A partir disso, o trabalho avançou, então, para investigar as propostas de regulamentação dos mandatos coletivos que tramitam atualmente nas duas Casas Legislativas, com o objetivo de mapear os seus contornos e sistematizar as principais normas apresentadas para sanar as dúvidas jurídicas sobre o alcance e os contornos dos mandatos coletivos.

Neste sentido o Capítulo 3 se debruça sobre aspectos regulatórios decorrentes de um eventual reconhecimento de constitucionalidade do mandato coletivo, aspectos controvertidos diante da nova realidade não prevista por aquelas normas.

A primeira controvérsia diz respeito aos requisitos de elegibilidade, às causas de inelegibilidade e à registrabilidade da candidatura coletiva. Apenas quanto à registrabilidade pronunciou-se o TSE, permitindo que candidaturas possam ser promovidas coletivamente, mas tornando claro que o mandato, caso a candidatura seja exitosa, será ocupado apenas por uma pessoa, não implicando, ao final, necessidade de alterações normativas. Prevalece, contudo, dúvidas acerca da extensão de aplicabilidade dos requisitos de elegibilidade e das causas de inelegibilidade aos demais cocandidatos.

Outra questão controversa trata da extensão de prerrogativas e imunidades parlamentares, aqui já aplicável a um mandato coletivo (e não mais a uma candidatura promovida coletivamente). Sabendo que a figura do coparlamentar não se confunde com a figura do suplente (especialmente porque, nos cargos sujeitos ao sistema proporcional, as suplências devem ser ocupadas por candidatos do mesmo partido), não há que cogitar de estender as imunidades e prerrogativas aos coparlamentares.

Quanto àquelas prerrogativas decorrentes do exercício parlamentar (como de apresentar proposições, deliberar matérias, participar de comissões) só é conferida àqueles candidatos diplomados eleitos pela Justiça Eleitoral que tenham tomado posse (sendo a diplomação um requisito para esta, inclusive), nos termos dos regimentos internos das casas legislativas – situação que não ocorre com os cocandidatos. Até porque os cocandidatos não são diplomados eleitos (sequer diplomados suplentes).

Por fim, analisamos as proposições que tramitam no Congresso Nacional, que, de forma geral, apenas buscaram dar segurança jurídica para o instituto - ainda que possível vislumbrar eventual questionamento judicial em sede de controle concentrado de constitucionalidade – sem o condão de regularem a matéria de forma satisfatória.

Uma boa forma de avaliar as limitações regulatórias das proposições em tramitação pode ser observada mediante sua aplicação àqueles conflitos reportados pela imprensa nacional

e aqui citados no capítulo 3. As normas, se existissem no ordenamento, seriam ineficazes para impedir os conflitos de surgirem ou para minimizar os impactos sobre os eleitores (que podem se sentir traídos pela exclusão de um dos seus membros, ou então por votação em sentidos diversos dos compromissos firmados em campanha, a título de exemplo), os partidos e sobre os próprios coparlamentares do mandato.

É fundamental a previsão legal de vinculação dos coparlamentares aos termos dos estatutos dos mandatos – e a possibilidade de acesso ao Judiciário. Poder-se ia até cogitar atribuir aos diretórios dos partidos o papel de mediador ou de árbitro do conflito dos coparlamentares do mandato, sem necessidade de recorrer à Justiça Eleitoral.

Pode-se dizer que a insuficiência regulatória dos mandatos coletivos também ocorre no texto do novo Código Eleitoral, cuja tramitação já se concluiu na Câmara dos Deputados e pende de apreciação pelo Senado Federal. A grande ideia do Código Eleitoral quanto à regulação dos mandatos coletivos foi a de submeter os arranjos à uma autorização expressa do partido político (por previsão estatutária) e também autorizada por ocasião das convenções partidárias.

Ainda que a aderência ideológica seja o benefício imediato e a supervisão do partido reforce os vínculos entre eleitores, candidatos e o próprio partido, pode a lei férrea das oligarquias silenciar esta possibilidade de arranjo. Pior, abre-se um espaço para possíveis abusos, como violação a cotas de candidaturas.

Em suma, quer-se acreditar que os mandatos coletivos podem ser uma alternativa real à tão necessária oxigenação democrática dos partidos políticos brasileiros, até porque o diagnóstico de Salgado (2020, p. 129) aponta para uma intensa concentração de poder nos diretórios (o que é uma contradição, considerando que o desenho federativo brasileiro impede o funcionamento de partidos locais) e uma ausência, nos estatutos, de mecanismos democráticos de tomada de decisão, além de processos opacos de escolhas de candidatos.

Como concessão ao juízo dos mais críticos opositores, parece que o mandato coletivo merece, na pior das hipóteses, o mesmo reconhecimento dado pelo Presidente da Suprema Corte americana, o *Justice*²³ Antonin Scalia, ao dizer que sua vida como *Justice* seria muito mais fácil se, ao invés de precisar elaborar argumentos jurídicos para analisar as ações de controle concentrado de constitucionalidade que tramitam naquela Corte, pudesse simplesmente carimbar nas normas analisadas o brocardo “estúpido, mas constitucional”²⁴. Noutras palavras, parece não haver inconstitucionalidades aparentes, apenas dúvidas razoáveis sobre a eficácia

²³ *Justice* é o pronome de tratamento americano equivalente ao Ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro

²⁴ Originalmente em inglês “*stupid but constitutional*”

do arranjo para corrigir as dificuldades de minorias políticas em participar, de forma exitosa, da vida partidária.

Dito por outras palavras, ao que tudo indica, os mandatos coletivos podem emergir como solução para o problema do déficit de representatividade parlamentar. Pode até ser que não resolvam esse problema, mas trazem a visibilidade para a questão e proporcionam a reflexão de arranjos alternativos que aproximem os parlamentares de suas bases eleitorais.

Acredita-se que, se adequadamente regulamentado, seja pela via legislativa ou pela via jurisprudencial, conciliando o mandato coletivo com o desenho constitucional do papel dos partidos políticos no Brasil, e superadas as diversas controvérsias jurídicas decorrentes do microssistema normativo ainda inadequado para esse novo instrumento, o mandato coletivo poderia funcionar como uma ferramenta de renovação da democracia representativa brasileira.

Se Przeworski (2019, p. 206) é relativamente pessimista com o futuro da democracia – não com sua sobrevivência, mas não sendo capaz de enxergar uma saída para o estado atual de descontentamento, só resta seguir o conselho de Woodruff (2019, p. 17), de permitir que tratemos a democracia como um sonho, mas exigir que continuemos a sonhar a democracia.

Após todo o percurso seguido, acredita-se que este trabalho alcançou o objetivo de mapear as discussões sobre os mandatos coletivos e apresentou seus contornos para, segundo o que indicam as propostas em tramitação no Congresso Nacional, evoluir as discussões em termos legislativos, com a conclusão da tramitação do novo Código Eleitoral prevendo expressamente dispositivos regulando esta matéria.

REFERÊNCIAS

ABREU, Dã Filipe Santos de. Prerrogativas parlamentares no Supremo: uma análise das ações cautelares n° s 4039 e 4327 a partir da retórica analítica. 2019. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

AIETA, Vânia Siciliano. A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral-PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados. *Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença*, v. 20, n. 1, p. 148-167, 2022.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios jurídicos. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BACKES, Ana Luiza. Os mandatos coletivos resolvem os dilemas do individualismo na representação política? – uma discussão sobre a importância e os limites desta prática no Brasil e os aspectos de sua regulamentação. *Agenda Brasileira – Eleições*, Brasília, Ano 3, n. 5, p. 139-176. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. O futuro da Democracia. São Paulo. Paz e Terra. 2004.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 10 ed. rev, atual e ampl. São Paulo, 2000.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Democracia e organização nos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, p. 83-95, 2012.

BRENNAN, Jason; LANDEMORE, Hélène. Debating Democracy: Do We Need More Or Less?. Oxford University Press, 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Sistematização das normas eleitorais: metodologia e registros históricos do GT-SNE 2. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. 183 p. (Coleção SNE. Fase II ; v. 1).

BRASIL, Nota Técnica Grupo PGE

BUENO, Roberto. Carl Schmitt e a crítica à democracia liberal. *Revista de Estudos Jurídicos UNESP, Franca*, v. 16, n. 24, 2012.

CAMPOS NETO, Raymundo. *A democracia interna nos partidos políticos brasileiros*. 2016. Tese de Doutorado.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro. rev. atual. e ampl.* São Paulo: Edipro, 2016.

CASTRO, Edson Rezende de. *Curso de Direito Eleitoral*. 6ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 501-502.

CATÃO, Matheus Jeruel Fernandes; DE LUCENA CORDEIRO, Glauber. A contribuição da forma federativa de Estado na efetivação do Princípio Democrático. *Direito e Desenvolvimento*, v. 10, n. 2, p. 286-299, 2019.

CLÈVE, Clèmerson Mèrlin. A teoria constitucional e o direito alternativo: para uma dogmática constitucional emancipatória. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Uma vida dedicada ao direito: homenagem a Carlos Henrique de Carvalho: o editor dos juristas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 53.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade partidária: estudo de caso*. Curitiba: Juruá, 1998.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 6. ed. rev., atual. E ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

DAHL, Robert. *Sobre Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DAHL, Robert. *A Democracia e Seus Críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DA SILVA, Willian Quadros; SECCHI, Leonardo; CAVALHEIRO, Ricardo Alves. Mandatos coletivos e compartilhados no Brasil: análise descritiva de inovações democráticas no Poder Legislativo. *Revista Debates*, v. 15, n. 1, p. 168-190, 2021.

DE ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 51, p. 13-34, 2001.

GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la representación política, primera reimpression*. México, Ediciones Coyoacán, 2002.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 16ª ed, São Paulo: Atlas, 2020.

JORGE, Flávio Cheim. - A ação eleitoral como tutela dos direitos coletivos e a aplicação subsidiária do microsistema processual coletivo. In: TAVARES, André Ramos; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walber de Moura. O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Ed. Fórum. 2016. p. 79.

LANDEMORE, Hélène. Open democracy: Reinventing popular rule for the twenty-first century. Princeton University Press, 2020.

LAURENTIIS, Lucas Catib. Vinculação e liberdade dos representantes políticos: entre mandato imperativo e representativo. Revista da Faculdade Mineira de Direito, v. 14, n. 27, p. 5-5, 2011.

LOOSEMORE, John; HANBY, Victor J. The theoretical limits of maximum distortion: Some analytic expressions for electoral systems. British Journal of Political Science, v. 1, n. 4, p. 467-477, 1971.

MAGARIAN, Bárbara Rebeca Alves. Ideias, presença e ação: mandata coletiva Juntas na Assembleia Legislativa de Pernambuco. 2022. Tese de Doutorado.

MANIN, Bernard. The principles of representative government. Cambridge University Press, 1997.

MANIN, Bernard. O princípio da distinção. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 4, p. 187-226, 2010.

MARTINS, Argemiro Cardoso; MIZUTANI, Larissa Caetano, 2020. A representação política diante do povo na Constituinte de 1987-1988. Revista Estudos Políticos: a publicação semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF). Rio de Janeiro, Vol.11 | N.22, pp. 224-247, dezembro de 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional-Série IDP-16ª Edição 2021. Saraiva Educação SA, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: 2008, p. 147

MICHELS, R. . Sociologia dos partidos políticos. Brasília: UnB, 1982.

MIRANDA, Jorge. Direito Constitucional III: direito eleitoral e direito parlamentar. 2003.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Adeus, imunidade parlamentar. *In: Jota*. Brasília, 3 mar. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/adeus-imunidade-parlamentar-03032021>. Acesso em: 10 jan.2023.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. Ativismo judicial no Brasil: o caso da fidelidade partidária. *Revista de informação legislativa*, v. 51, n. 201, p. 97-128, 2014.

NICOLAU, Jairo Marconi. *História do voto no Brasil*. Zahar, 2002.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Editora FGV, 2004.

NÓBREGA, Ana Karina Vasconcelos da. Reflexões sobre a aplicação dos princípios e regras no processo de argumentação das decisões do Tribunal Superior Eleitoral. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 14, n. 1, ed. especial, p. 50-72, jan./abr. 2020.

OSORIO, Aline Rezende Peres. *O direito eleitoral e a liberdade de expressão: política, palavra e paixão*. 2015. 319 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

PEPPE, Atilio Machado et al. Reflexões sobre a federação brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 31, n. 4, p. 157 a 182-157 a 182, 1997.

PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. *Teoria democrática contemporânea: o conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl*. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013

PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação: palavras, instituições e ideias*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 15-47, 2006.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California, 1967.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representation and democracy: uneasy alliance. *Scandinavian Political Studies*, v. 27, n. 3, p. 335-342, 2004.

POST, Robert. Democracy and equality. *Law, Culture and the Humanities*, v. 1, n. 2, p. 142-153, 2005

PRZEWORSKI, Adam. *Crises of democracy*. Cambridge University Press, 2019.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral. rev. ampl. e atual*. Niterói, RJ: Impetus, 2008.

REIS, Márlon. Direito Eleitoral Brasileiro. Brasília: Alumnus, 2012.

RIBEIRO, Alexsandro Teixeira. MANDATO COLETIVO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: perfil das candidaturas nas capitais nas eleições municipais de 2020. REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS-POLITI (K) CON, v. 2, n. 1, p. 12-26, 2021.

SALGADO, Eneida Desiree; HUALDE, Alejandro Pérez. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 15, n. 60, p. 63-83, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Ed.). Direito Constitucional Brasileiro: teoria da constituição e direitos fundamentais. Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. Representação política e o modelo democrático brasileiro. Direito constitucional brasileiro: teoria da Constituição e direitos fundamentais, v. 1, p. 1, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. Intra-party democracy index: a measure model from Brazil. Revista de Investigações Constitucionais, v. 7, p. 107-136, 2020.

SALGADO, Eneida Desiree. Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral. 2010.

SALGADO, Eneida Desiree. A elegibilidade como direito político fundamental, as inelegibilidades retroativas da Lei Complementar 135/10 e a (in) decisão do Supremo Tribunal Federal. Direito Constitucional-Os Desafios Contemporâneos-Uma Homenagem ao Professor Ivo Dantas. Curitiba: Juruá Editora, p. 194-218, 2012.

SAMPAIO, Nelson de Souza. Prerrogativas do poder legislativo. R. Inf. Legisl., 17 (67):79-110, Jul/Set. 1980.

SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. El sistema electoral proporcional brasileño y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos. Perspectivas Internacionales, v. 9, n. 2, 2014.

SECCHI, Leonardo. et al. Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: RAPS, 2019. 117 p.

SECCHI, Leonardo; LEAL, Leonardo. As candidaturas coletivas nas eleições municipais de 2020: análise descritiva e propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos no Brasil. Brasília: Editora IABS, 2020. 34 p.

SECCHI, Leonardo (coord). Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo. Arapyau/PUBLICA, 2019. Disponível em: <https://arapyau.org.br/wp-content/uploads/2019/05/PUBLICA%C3%87%C3%83O_Mandatos-coletivos-e-compartilhadosinova%C3%A7%C3%A3o-na-representa%C3%A7%C3%A3o-legislativa.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2022.

SEPÚLVEDA, Bárbara T. Para se socializar a política: mulheres negras e mandatos coletivos no Brasil. Revista Serviço Social em Perspectiva, v. 4, edição especial, março de 2020.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de sociologia e política, p. 105-121, 2005.

TABARES, Camila de Vasconcelos; DA SILVA CONCEIÇÃO, Bruno; MARQUES, Rodolfo Silva. Mulheres, raça e partidos no Brasil: análise da sub-representação das candidaturas identitárias nas eleições 2018. Revista de Informação Legislativa, v. 58, n. 229, p. 57-77, 2021.

TROTTA, Laura Cazarini. Participação social e pluralidade: mandatos coletivos como nova forma de fazer política. In: Simpósio Gênero e Políticas Públicas, VI, v. 6, 2020. Disponível em: <<http://anais.uel.br/portal/index.php/SGPP/article/view/1141>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

UNIT, Economist Intelligence. Democracy index 2021: XXXXXXXXXX. 2022.

VASCONCELOS, Clever. Direito Eleitoral- 2 edição 2020. Saraiva Educação SA, 2020.

VIANA PEREIRA, Rodolfo. Tutela coletiva no direito eleitoral: controle social e fiscalização das eleições. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. A aplicação pelos partidos políticos do princípio da autonomia político-partidária: uma análise à luz dos estatutos partidários do DEM, do PSDB, do PMDB e do PT. In: DORNELLES, João Ricardo Wanderley; GRAZIANO SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos (org.). Estado, Política e Direito. Criciúma: Ed. UNESC, 2011, p. 195-221.

WOODRUFF, Paul. First democracy: The challenge of an ancient idea. Oxford University Press, 2006.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 139-190, 2006.

ZILIO, Rodrigo Lopes. Direito Eleitoral. 6ª edição. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018