

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Pedro Ardoino Francisco Nogueira

CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS:
limites e possibilidades legislativas

Porto Alegre

2024

Pedro Ardoino Francisco Nogueira

CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS:
limites e possibilidades legislativas

Trabalho de conclusão de curso apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dra. Roberta Camineiro Baggio.

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Nogueira, Pedro Ardoino Francisco
CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU
COMPARTILHADOS: limites e possibilidades legislativas
/ Pedro Ardoino Francisco Nogueira. -- 2024.
100 f.
Orientadora: Roberta Camineiro Baggio.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Candidaturas coletivas ou compartilhadas. 2.
Mandatos coletivos ou compartilhados. 3. Mandato
eletivo. 4. Representação política. 5. Direito
Eleitoral. I. Camineiro Baggio, Roberta, orient. II.
Título.

Pedro Ardoino Francisco Nogueira

CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS:

limites e possibilidades legislativas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Aprovado em 20/02/2024

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Roberta Camineiro Baggio (Orientadora)

Prof. Dr. Ricardo Silveira Castro

Prof. Dr. Rodrigo Luz Peixoto

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, Francisco de Assis Nogueira, pelo carinho e cuidado em cada gesto e palavra, a quem devo não apenas a memória de momentos felizes antes de sua partida, mas também minha consciência política e muito do que sou. À minha mãe, Eliane Fátima Constantin Nogueira, pelo amor e apoio incondicional, a quem devo minha admiração pela educação. Espero retribuir pelo menos um pouco do que vocês fizeram por mim durante toda minha vida.

À minha irmã, Lourdes, amiga de todas as horas, que sempre esteve ao meu lado nos momentos difíceis. Apesar da distância física, espero poder te ver em breve e te dar um abraço apertado. Ainda, a todos os meus familiares, que de alguma forma contribuíram nessa jornada.

Aos meus amigos Gabriel Schuster, Gabriel Zago, João Vitor, Karol, Léo, Lucas, Matheus, irmãos que vão muito além do vínculo de sangue. Especialmente, Karol e Gabriel Schuster, que me acompanharam em cada passo da minha formação, compartilhando os melhores momentos dentro da universidade. Igualmente, aos estimados colegas Amanda, Gustavo, Jeanderson, Jéssica, João Pedro e Letícia, que tornaram toda essa caminhada mais leve.

Aos demais colegas que tive oportunidade de encontrar durante essa jornada, em especial aos companheiros de CAAR e EDUCAAR, projetos onde entendi a importância da educação e de se fazer política na coletividade.

À minha companheira Moara, com quem dividi tantos momentos felizes durante a graduação - apesar, diga-se de passagem, da inimizade no início da faculdade - e que foi a base para esse trabalho sair do papel. Sem o seu apoio e amor inesgotável, nada disso seria possível.

Agradeço a todos vocês pelo suporte e companhia na caminhada. Compartilhar meu amor por vocês é o que me move.

Aos professores que tive durante minha jornada na graduação e, em especial, à Professora Roberta Baggio que, não apenas orientou este trabalho - com paciência e dedicação - oferecendo uma luz nos momentos difíceis, mas também serve de inspiração para defesa de uma universidade pública e de qualidade.

RESUMO

As candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados são uma modalidade de inovação democrática, crescendo sua relevância e utilização em um cenário de instabilidade política no Brasil. Sem regulamentação legal específica, surge a necessidade de se estabelecer os limites e possibilidades sobre eventual legislação sobre o tema, objetivo central deste trabalho. Com fundamento na compreensão do contexto histórico da representação política no país, da conjuntura em que estão inseridas e o conceito das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, do conjunto normativo em torno da instrumentalização da representação política e interação dessas iniciativa com ele, bem como do exame das propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional, traçou-se os limites e possibilidades de uma legislação sobre as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados. A análise é baseada em método dedutivo e indutivo, partindo de premissas gerais da representação política e do regime político democrático para contextualização das iniciativas, examinando regulamentação disponível sobre a matéria e a interação da modalidade de inovação com os elementos normativos da instrumentalização da representação política, para posterior identificação e exame dos projetos legislativos que tratam sobre o assunto. Os resultados obtidos apontam para 4 possibilidades de configuração: (i) tratar o tema como uma estratégia de organização coletiva de campanha, estando seu caráter coletivo restrito ao campo das propostas; (ii) regularizar o exercício dos mandatos coletivos ou compartilhados, não se restringindo apenas à fase de autorização através das eleições; (iii) proibir a utilização de candidaturas coletivas ou compartilhadas; e (iv) proibir o exercício do mandato sob a lógica da divisão do poder decisório. Concluiu-se que as alternativas apresentam as seguintes limitações: a primeira alternativa não atenderia o pressuposto básico dessas iniciativas, que é a divisão do poder decisório do mandato; a segunda ensejaria alteração substancial no formato da instrumentalização da representação política do país; a terceira desrespeitaria o princípio democrático da liberdade de expressão e valores corolários; a quarta estabeleceria limitação indevida ao exercício do mandato parlamentar.

Palavras-chave: candidaturas coletivas ou compartilhadas; mandatos coletivos ou compartilhados; representação política; crise de representatividade; inovações democráticas.

RESUMEN

Las candidaturas y mandatos colectivos o compartidos son una modalidad de innovación democrática que ha ganado relevancia y uso en un escenario de inestabilidad política en Brasil. Sin una regulación legal específica, surge la necesidad de establecer los límites y posibilidades de una eventual legislación sobre el tema, objetivo central de este trabajo. Fundamentándose en la comprensión del contexto histórico de la representación política en el país, en la coyuntura en la que se insertan y en el concepto de candidaturas y mandatos colectivos o compartidos, así como en el conjunto normativo en torno a la instrumentalización de la representación política y la interacción de estas iniciativas con él, así como en el examen de las propuestas legislativas en trámite en el Congreso Nacional, se trazaron los límites y posibilidades de una legislación sobre las candidaturas y mandatos colectivos o compartidos. El análisis se basa en un método deductivo e inductivo, partiendo de premisas generales de la representación política y del régimen político democrático para contextualizar las iniciativas, examinando la regulación disponible sobre la materia y la interacción de la modalidad de innovación con los elementos normativos de la instrumentalización de la representación política, para posterior identificación y examen de los proyectos legislativos que tratan sobre el asunto. Los resultados obtenidos señalan cuatro posibilidades de configuración: (i) tratar el tema como una estrategia de organización colectiva de la campaña, limitando su carácter colectivo al ámbito de las propuestas; (ii) regularizar el ejercicio de los mandatos colectivos o compartidos, no limitándose solo a la fase de autorización a través de las elecciones; (iii) prohibir la utilización de candidaturas colectivas o compartidas; y (iv) prohibir el ejercicio del mandato bajo la lógica de la división del poder decisorio. Se concluye que las alternativas presentan las siguientes limitaciones: la primera alternativa no cumpliría con el supuesto básico de estas iniciativas, que es la división del poder decisorio del mandato; la segunda requeriría una modificación sustancial en el formato de la instrumentalización de la representación política del país; la tercera irrespetaría el principio democrático de la libertad de expresión y valores correlativos; la cuarta establecería una limitación indebida al ejercicio del mandato parlamentario.

Palabras clave: candidaturas colectivas o compartidas; mandatos colectivos o compartidos; representación política; crisis de representatividad; innovaciones democráticas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PHS - Partido Humanista da Solidariedade

PL - Partido Liberal

PL - Projeto de Lei

PLP - Projeto de Lei Complementar

PP - Partido Progressista

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSD - Partido Social Democrático

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PT - Partido dos Trabalhadores

PV - Partido Verde

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

União - União Brasil

ZE - Zona Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CRISE DE REPRESENTATIVIDADE: OS MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS COMO ALTERNATIVA INOVADORA.....	14
2.1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	14
2.2 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E SEU AGRAVAMENTO APÓS AS JORNADAS DE JUNHO DE 2013: O FORTALECIMENTO DAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS.....	24
2.3 CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS: CONCEITO E CONTEXTUALIZAÇÃO.....	28
3 CONJUNTO NORMATIVO E PROTEÇÃO JURÍDICA DAS CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS.....	37
3.1 ESCOPO LEGAL DAS CANDIDATURAS E MANDATOS ELETIVOS NO BRASIL E A INCLUSÃO DOS MANDATOS COLETIVOS NESSA ESFERA.....	37
3.2 RESOLUÇÃO N. 23.675/2021 E SEUS IMPACTOS NA PROTEÇÃO JURÍDICA DOS MANDATOS COLETIVOS.....	50
4 CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS E SUAS POSSIBILIDADES LEGISLATIVAS.....	62
4.1 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS.....	62
4.2 CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS: LIMITES E POSSIBILIDADES LEGISLATIVAS.....	76
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	89

1 INTRODUÇÃO

A representação política fundamenta o exercício do mandato parlamentar na democracia liberal, sendo definidos, através do sufrágio, os indivíduos autorizados a tomar as decisões pelo grupo (Bobbio, 2009, p. 30-31; Pitkin, 2006, p. 16-20). No Brasil, tradicionalmente, essa atividade é atribuída a apenas um indivíduo que, após ser autorizado pelo processo eleitoral, assume o dever legal de representação (Magarian, 2023, p. 6-7).

Os avanços promovidos pelas formas de participação política implementadas nos anos 90, após a redemocratização que culminou na promulgação da Constituição de 1988, apesar de constituírem um dos grandes êxitos da democracia brasileira, não foram capazes de modificar sua relação com a representação política, que permanece baseada em um procedimento eleitoral para formação de governos (Avritzer, 2016; Santos e Avritzer, 2003, p. 39-40). Em um sistema político marcado pela fragmentação partidária, desorganização administrativa e propensão a corrupção, onde o cânone autorizativo ignora a dimensão representativa da prestação de contas do representante ao eleitorado e a representação de identidades diversas, o sistema político perde a legitimidade aos olhos dos cidadãos, gerando um cenário de insatisfação que resultam, por exemplo, nas marchas de junho de 2013, principal símbolo da quebra de confiança entre os representados com os representantes e partidos políticos no país (Avritzer, 2016; Santos e Avritzer, 2003, p. 49; Andrés 2023, p. 382).

Nesse cenário de insatisfação geral, como alternativa para se repensar a representação política dentro de sua própria racionalidade, surgem as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados. Os mandatos coletivos e compartilhados podem ser conceituados como uma forma de exercício de mandato legislativo em que o representante eleito se compromete a dividir o poder com um grupo de cidadãos, diferenciando-se dos mandatos exercidos de forma tradicional, onde se fiduciam todas atividades e responsabilidades a um único indivíduo (Secchi *et al.*, 2019, p. 15). Modalidade de inovação democrática que ocorre na parte interna da democracia representativa, devendo obediência às regras eleitorais institucionalizadas e ao conjunto normativo democrático, essas iniciativas se apresentam como uma alternativa de resposta ao problema da falta de representatividade através da divisão do poder decisório do mandato parlamentar (Silva; Secchi; Cavalheiro, 2021, p. 176-177; Warren, 2021, p. 18).

No período compreendido entre 1994 a 2021, foram constatadas 423 candidaturas nesta modalidade, das quais 54 obtiveram êxito eleitoral, notando-se o crescimento vertiginoso de sua utilização a partir das eleições de 2014 (Secchi; Leal; 2020; Secchi *et al.*,

2019, p. 15). Apenas nas eleições gerais de 2022, foram registradas 215 candidaturas coletivas aptas, sendo que duas delas se converteram em mandatos eletivos (INESC; Common Data; 2022).

Entretanto, mesmo com um número significativo de candidaturas propostas e mandatos eleitos, as iniciativas carecem de regulamentação legal, contando apenas com disposição sobre a possibilidade de inclusão da nomenclatura “coletivo” na urna eletrônica, inserida através da alteração dos §2º, §3º, e §4º, do art. 25, da Resolução-TSE 23.609/2019 pela Resolução-TSE 23.675/2021 (Brasil, 2019; Brasil 2021a). Dessa forma, frente ao cenário de insegurança jurídica que paira sob esta modalidade de inovação democrática, as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados passaram a ser objeto de discussão nos órgãos do poder judiciário e por parte da doutrina (Rais; Magarian; 2021).

Em resposta à falta de legislação sobre o tema, foram apresentados diversos projetos legislativos com finalidade de regular a matéria. Haja vista o recente processo de utilização desta modalidade de inovação democrática e seu notório caráter experimental e autogerido (Portugal; Neto; 2021), notam-se divergências quanto à conceituação e delimitação da abrangência destas candidaturas e mandatos nos projetos em pauta.

Nesse contexto, em que cresce a relevância social, jurídica, política e eleitoral da matéria, surge a necessidade de se traçar as balizas sobre possível legislação sobre o tema. Para isso, é necessário analisar a relação dessas iniciativas com a representação política, as normas que regulam as candidaturas e o exercício do mandato, bem como as proposições legislativas que abordam o assunto.

Portanto, o problema a que este trabalho pretende responder é o seguinte: quais são os limites e possibilidades de uma legislação sobre as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados?

Desse modo, o objetivo geral do trabalho é analisar e traçar os limites e perspectivas sobre possível introdução de normas que tratem sobre as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados no ordenamento jurídico brasileiro. A partir desse objetivo, estabelecem-se três objetivos específicos. O primeiro é a compreensão do contexto histórico-material da representação política no país, analisando-se o cenário recente para averiguar a existência de uma possível crise de representatividade e seus desdobramentos após junho de 2013, com o fim de contextualizar e conceituar as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados. O segundo é a análise do conjunto normativo em torno da matéria e a interação das iniciativas com o ordenamento jurídico, direcionando foco especial às alterações promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021. O terceiro é o exame das iniciativas legislativas que abordam as

candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, com o fim de traçar os limites e possibilidade de possível legislação sobre o tema.

Para cumprir os objetivos traçados, o presente trabalho, que possui caráter exploratório, descritivo e explicativo, faz uso de métodos dedutivos e indutivos, partindo-se de premissas gerais da representação política e do regime político democrático para contextualização das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, passando-se a análise da regulamentação disponível sobre a matéria e da interação das iniciativas com os elementos normativos da instrumentalização da representação política, para posterior identificação e análise dos projetos legislativos que tratam sobre o assunto, com a finalidade de responder quais são os limites e possibilidades legislativas sobre o tema.

Em especial, o trabalho se vale da técnica de verificação do estado da arte do objeto de estudo, revisando a literatura através de livros, revistas, matérias jornalísticas, artigos científicos, teses e dissertações, entre outros, além da identificação e revisão da legislação sobre o tema e projetos legislativos que abordam o assunto. A partir dessa verificação, realiza-se a contextualização histórico-material dos mandatos coletivos, valendo-se do método dedutivo ao se partir de premissas gerais estabelecidas no campo da representação política e do regime político democrático brasileiro.

Em momento posterior à delimitação histórico-conceitual do objeto, parte-se ao estudo do conjunto normativo em torno da matéria, descrevendo-o e analisando-o por intermédio da investigação de documentos e notas taquigráficas. Por fim, com base na delimitação quantitativa dos projetos legislativos que visam regulamentar a matéria dos mandatos coletivos no Congresso Nacional, realiza-se estudo qualitativo-exploratório acerca destas proposições.

Assim sendo, o primeiro capítulo identifica e traça o contexto histórico-material da representação política e da suposta crise de representatividade instalada no Brasil, com o fim de compreender a figura dos mandatos coletivos ou compartilhados. Posteriormente, o segundo capítulo analisa as interações das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados com o escopo normativo da instrumentalização da representação política no Brasil, em especial as alterações promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021. Por fim, o terceiro capítulo elenca e analisa as proposições legislativas que abordam o tema das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, levando-se em conta a definição dos elementos delimitados nos capítulos anteriores, com o fim de responder quais são os limites e possibilidades de uma legislação sobre o tema.

2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CRISE DE REPRESENTATIVIDADE: OS MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS COMO ALTERNATIVA INOVADORA

O presente capítulo objetiva identificar e delinear o contexto histórico-material da representação política e da suposta crise de representatividade instalada no Brasil, com o fim de compreender a figura dos mandatos coletivos ou compartilhados, possível modalidade de inovação democrática que visa responder aos déficits representativos do sistema brasileiro. Desse modo, torna-se viável delimitar a esfera de atuação político-jurídica dessas iniciativas no país.

No primeiro momento, buscar-se-á compreender o processo de incorporação do governo representativo e sua posterior democratização, com o intuito de extrair características básicas da evolução e formato do atual regime político brasileiro. Balizados os elementos da representação política no país, passa-se a análise do cenário recente para averiguar a existência de uma possível crise de representatividade e seus desdobramentos após junho de 2013.

A partir desse contexto, analisa-se o surgimento e fortalecimento de iniciativas de inovações democráticas, que promovem a participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomadas de decisão (Santos; Avritzer, 2003, p. 59). Dessa forma, abre-se a possibilidade de examinar e delinear os mandatos coletivos ou compartilhados, presumida espécie desses empreendimentos inovadores.

Neste sentido este capítulo se faz de extrema relevância para delinear os limites conceituais da democracia e estabelecer como se desenvolveu as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados no cenário brasileiro. Realizada a demarcação dos mandatos coletivos ou compartilhados no cenário político brasileiro, será possível analisar o conjunto normativo que os circundam, em especial às alterações promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021.

2.1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Elemento fundamental para a história moderna, a representação política é um fenômeno complexo que exige a análise de seus elementos teóricos e práticos para a sua devida compreensão e conceituação (Cotta, 1992, p. 1101). Consolidada através da

transformação do Estado absoluto em Estado representativo, aproximou-se do regime democrático mediante o desenvolvimento dos direitos políticos dos cidadãos (Bobbio, 2022, p. 152-154).

Fenômeno cultural, político e humano, a representação incorporou ao seu sentido, sob a perspectiva histórico-etimológica, durante a transição da idade média à modernidade, o significado de “tomar ou ocupar o lugar de outra pessoa, substituir”, ou “atuar para alguém como seu agente autorizado ou deputado” (Pitkin, 2006, p. 16-20). Ingressando no campo da agência e da atividade política, o conceito de representação acompanhou o desenvolvimento histórico das instituições e da interpretação que a teoria política a ele imputou (Pitkin, 2006, p. 21).

Descrevendo esse desenvolvimento a partir da experiência inglesa, Hanna Pitkin (2006, p. 21-24) apresenta a evolução gradual da atuação dos cavaleiros e burgueses no Parlamento, que iniciou como uma questão de conveniência política e administrativa para o Rei, com a principal finalidade da cobrança de tributos das comunidades. No decorrer do século XIV ao século XVII, com o avanço da atuação unificada dessas duas classes, consolidou-se a ideia de cavaleiros e burgueses como um corpo único. Paulatinamente, superou-se a ideia dessas figuras políticas como simples procuradores e delegados de comunidades específicas, incorporando-se ao conceito o fundamento de que cada participante do parlamento atua para a nação como um todo, inclusive o Rei.

A partir dessa transformação, abre-se a possibilidade de fortalecer o sentido da representação política, que se fundamenta na ideia de garantir o controle do poder político a quem não pode exercê-lo pessoalmente, expresso no axioma *quod omnes tangit ab omnibus probari debet* (Cotta, 1992, p. 1102). Desloca-se o foco da representação de grupos específicos para a representação de indivíduos singulares que têm seus direitos políticos reconhecidos, baseado no pressuposto da igualdade natural entre os homens (Bobbio, 2022, p. 153).

Contudo, esse postulado ético nem sempre foi reconhecido pelos Estados que adotavam o modelo representativo, ensejando um período de desenvolvimento através do alargamento dos direitos políticos dos cidadãos e da concretização do sufrágio universal masculino e feminino (Bobbio, 2022, p.153-154). Desse modo, materializa-se um processo gradual de democratização do Estado representativo (Bobbio, 2022, p. 200) e sua forma de governo mediante o deslocamento do reconhecimento do direito de voto baseado em critérios de propriedade e cultura para o direito ao sufrágio universal e a emergência de associações políticas que se consolidaram como partidos de massa (Manin, 1995).

Conforme destaca Robert Dahl (2001), a representação contrastava com a democracia em sua origem pelo fato de serem antagônicos os modos de formação de consenso dos governados nesses dois sistemas. Aquele, baseando a obtenção do consentimento através de assembleias locais, em que todos os homens livres poderiam participar, sendo sorteados delegados para tarefas específicas; este, valendo-se do método das eleições para determinar seus representantes. Porém, sob o argumento da impossibilidade de se reunir em assembleia os indivíduos que habitam determinada unidade política, que na era moderna passam a ser cada vez mais populosas, em territórios extensos¹, adapta-se o conceito de democracia com a finalidade de aproximá-lo do conceito de representação, agora baseado em um *demos* inclusivo (Dahl, 2001, p. 120), fundamentado na igualdade perante a lei, no princípio da publicidade, na participação no poder e em um governo das leis (Mendes, 2007, p. 146).

No contexto brasileiro, esse processo de incorporação de um governo representativo e sua posterior democratização se materializou no decorrer dos séculos XIX e XX. Inspirado na experiência inglesa e na revolução francesa, adotou-se no Brasil como forma de governo a monarquia constitucional com a representação política de determinados setores da sociedade através do parlamento (Dolhnikoff, 2008, p. 13). Permitindo a inserção das elites provinciais no jogo político nacional, oportunizou-se a negociação de conflitos intra-elite e a formulação de políticas nacionais por parte desses grupos (Dolhnikoff, 2008, p.13).

Contudo, a adoção desse sistema veio acompanhada de uma série de restrições à cidadania, negando-se direitos políticos às mulheres, pessoas escravizadas e àqueles que não possuíam determinada renda mínima, por exemplo (Brasil, 1824). Sob o argumento de garantir que apenas aqueles com melhor “discernimento” pudessem garantir uma “boa representação” através do voto, o que estava alinhado com a visão europeia da época, limitou-se a participação no jogo político nacional de setores da população pela restrição do sufrágio (Dolhnikoff, 2011, p. 6-7).

Inspirada pelo sistema de escolha de representantes francês, a Constituição de 1824 adotou o sistema de votação indireta para o parlamento², em que os “cidadãos ativos” votantes escolhiam os eleitores, que iriam eleger os senadores e deputados (Nicolau, 2012, p. 18-19). Em 1881, a Assembleia Geral alterou esse sistema de votação pela adesão das eleições

¹ Em sentido contrário, Rancière afirma que “a representação nunca foi um sistema inventado para amenizar o impacto do crescimento das populações. Não é uma forma de adaptação da democracia aos tempos modernos e aos vastos espaços. É, de pleno direito, uma forma oligárquica, uma representação das minorias que têm título para se ocupar dos negócios comuns.” RANCIÈRE, Jacques. O ódio à democracia. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 69.

² Art. 90. As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia.

diretas, eliminando a figura dos votantes, através da aprovação do decreto n. 3.029, de 9 de janeiro de 1881, popularmente conhecida como Lei Saraiva que dispunha sobre a reforma da legislação eleitoral (Brasil, 1881).

Partindo na contramão da ampliação dos direitos políticos na Europa do final do século XIX, a Lei Saraiva realizou alterações substanciais ao proibir o voto dos analfabetos e adotar critérios mais rígidos para a comprovação da renda necessária para o alistamento eleitoral (Carvalho, 2008). Como consequência direta, o número de eleitores alistados reduziu de maneira significativa, passando de mais de 1 milhão em 1872 para um pouco mais de 100 mil em 1886, simbolizando um corte de 90% do eleitorado aproximadamente (Carvalho, 2008).

A instauração do regime republicano no país em 1889 não alterou de maneira significativa o cenário da representação política. Inspirado no modelo norte-americano, adotou a distribuição e organização federativa, descentralizando o sistema político-eleitoral ao adotar a eleição para presidente dos estados, o que ocasionou a formação de sólidas oligarquias estaduais que atuavam na defesa dos interesses das elites locais (Carvalho, 2008). Desse modo, consolidaram-se como objeto da representação política as unidades federativas, e não o povo ou o indivíduo (Hollanda, 2008, p. 26).

Com a finalidade de se manter no poder, as elites regionais promoviam sistemáticas manipulações no processo eleitoral, fundando o sistema representativo da Primeira República em bases fraudulentas e que não simbolizavam a vontade dos eleitores (Nicolau, 2012, p. 52). Adulteravam-se cada uma das etapas do processo eleitoral, desde o alistamento até a entrega dos diplomas pelo Poder Legislativo, caracterizando um verdadeiro “circo” do sufrágio no país. Assim, conforme explica Holanda (2008, p. 26): “os rituais da representação política permaneciam inscritos num universo ficcional fundado no divórcio entre normas e práticas da política”.

Outro ponto relevante que marcou o processo eleitoral da época foi a baixa participação popular. Mesmo que inovando ao abolir o censo econômico para o alistamento eleitoral, o sexto decreto outorgado pelo Governo Provisório da República (Brasil, 1889), seguindo a lógica adotada pela Lei Saraiva, consolidou a proibição ao voto de pessoas analfabetas³, ratificada pela Carta Constitucional de 1891 posteriormente (Brasil, 1891). Por conseguinte, mais de dois terços do eleitorado estava excluído do direito ao voto, o que se somava a dificuldade de alistamento e a descrença no processo eleitoral de maneira geral

³ Art. 1º Consideram-se eleitores, para as camaras geraes, provinciaes e municipaes, todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e politicos, que souberem ler e escrever.

(Nicolau, 2012, p. 58-61). Assim, a adição desses fatores resultava em uma baixa participação nos escrutínios promovidos na Primeira República (Nicolau, 2012, op. cit).

Como resposta aos questionamentos sobre as fraudes eleitorais da Primeira República e a baixa participação popular nas eleições, os revolucionários de 1930 promoveram ampla reforma no sistema eleitoral ao outorgar o Código Eleitoral de 1932, instituindo, de acordo com Ricci e Zulini (2020, p. 617), “boa parte dos atuais pilares da democracia representativa brasileira”⁴. Marco jurídico do encerramento do regime representativo instaurado na Primeira República, o novo código promoveu importantes alterações ao instituir o voto secreto, o voto obrigatório, o voto feminino, a criação da justiça eleitoral e o formato eleitoral híbrido, misturando elementos do modelo proporcional e majoritário, o que permitia a participação das minorias no parlamento, simbolizando uma aproximação do sistema representativo brasileiro do liberalismo democrático (Hollanda, 2008).

Ainda, o novo código inovou ao remodelar o sistema representativo da época, garantindo a representação das associações profissionais na Assembleia Constituinte⁵ (Brasil, 1932), estabilizando a sua presença no parlamento pela Constituição de 1934⁶ (Brasil, 1934). Prática circunscrita a período de curta duração - 1933 a 1937 - promoveu a representação parlamentar das associações profissionais com função deliberativa, idêntica à permitida a representação popular, alicerçando-se no argumento de resgate aos interesses coletivos e de eficiência da administração pública (Barreto, 2004). Desse modo, efetivou-se um Parlamento misto, formado pelos representantes eleitos pelo povo e pelas classes profissionais.

Em 1937, a expansão dos direitos políticos e a aproximação da representação política brasileira à democracia sofreram significativo retrocesso. A Carta Constitucional outorgada em 1937 (Brasil, 1937) por Getúlio Vargas aboliu o procedimento representativo, dissolvendo os parlamentos⁷ e não promovendo novas eleições aos cargos vagos, além de revogar a forma democrática de governo e por fim ao federalismo que caracterizava a organização política

⁴ De acordo com o autor, ainda que a reforma tenha estabelecido os pilares para a democracia representativa brasileira moderna, as elites revolucionárias de trinta não adotavam a democracia como pauta, sendo a modificação eleitoral utilizada como instrumento de conveniência para legitimar o novo regime, inclusive através de fraudes eleitorais. Ver em: Capítulo 9, Ricci, O autoritarismo eleitoral dos anos 30 e o Código Eleitoral de 1932, 2019.

⁵ Art. 142. No decreto em que convocar os eleitores para a eleição de representantes á Constituinte, o Governo determinará o número de representantes nacionais que a cada Estado caiba eleger, bem como o modo e as condições de representação das associações profissionais.

⁶ Art 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.

⁷ Art. 178. São dissolvidos nesta data a Camara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleas Legislativas dos Estados e as Camaras Municipaes. As eleições ao Parlamento Nacional serão marcadas pelo Presidente da Republica, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187.

nacional do período (Codato, 2005a, p. 1). A partir da adoção de um sistema político centralizado, burocratizado e hierarquizado, abandonou-se o sistema pluralista de partidos, com eleições regulares que constituíam os parlamentos, instituindo-se a criação de uma rede de institutos, comissões e conselhos que tinham como finalidade a representação corporativistas das elites econômicas no processo decisório estatal (Codato, 2005a, p. 5-6).

O cenário só veio a mudar em 1945, quando a representação política se aproxima de uma experiência democrática novamente. Durante o período de transição do Estado novo para a nova República, foi publicado o Decreto-Lei n. 7.586 (Brasil, 1945), popularmente conhecido como “Lei Agamemnon”, que promoveu mudanças significativas no processo eleitoral ao regular o alistamento dos eleitores, redefinir a organização judiciária eleitoral e redesenhar a estrutura e finalidade dos partidos, que passam a ter bases nacionais e não estaduais (Leal, 2012, p. 116).

De acordo com Ferreira e Gomes (2018), a partir dessas modificações, verifica-se a ocorrência de avanços fundamentais no processo político-eleitoral. Os partidos políticos passam a ser organizados em estruturas nacionais e pluripartidárias, tendo papel decisivo na mobilização do eleitorado, o que aumenta a participação de eleitores no escrutínio e fideliza a sua base. Ainda, nota-se o acirramento da competição eleitoral e o aumento na incerteza dos resultados, haja vista que o governo e os partidos perdem o controle sobre os resultados eleitorais, prática comum em pleitos anteriores. Assim, com o fortalecimento dos partidos políticos, aumento no número do eleitorado e maior competitividade eleitoral, constata-se uma experiência de democracia representativa em processo de consolidação⁸.

Contudo, ainda que promovendo alterações positivas em direção ao fortalecimento democrático-representativo, o processo não deixou de enfrentar dificuldades e resistências à sua implementação (Ferreira; Gomes, 2018, p. 257). A modificação das regras eleitorais com a finalidade de aumentar a incerteza na competição política e o fortalecimento dos partidos conviveu com um cenário de forte instabilidade política, que via de regra se intensificava em períodos de disputas eleitorais à Presidência da República, marcada por autênticas tentativas de golpes de Estado e questionamentos sobre os resultados das urnas⁹. O ápice dessa instabilidade ocorreu em março de 1964, quando o general Mourão Filho saiu com seus recrutas de Juiz de Fora em destino à Guanabara, depondo o presidente João Goulart através

⁸ Como aspectos que apontavam a fragilidade da iniciante experiência democrática brasileira, Jairo Nicolau (2012) apresenta três observações: “exclusão dos analfabetos - que representavam expressivo contingente da população adulta - do processo eleitoral; impedimento de que um importante partido (PCB) participasse legalmente da vida política; permanente interferência dos militares na cena política.”

⁹ Como principais atores desses momentos de instabilidade, podemos citar os partidos de oposição, com destaque a UDN, e setores do Exército Brasileiro, predominantemente da Aeronáutica (Idem, p. 265-266).

de um golpe e instaurando a Ditadura Civil-Militar brasileira, que sufocou a experiência de consolidação da democracia representativa no país (Ferreira; Gomes, 2018).

O período ditatorial, marcado pela restrição de direitos, violência política, casuísmos legislativos e perseguição aos opositores, adotou um sistema político considerado singular. Nos anos iniciais, foram implementadas as bases do “sistema representativo” do regime autocrático, conforme elenca Nicolau (2012, p.105-106):

extinção dos partidos da República de 1946 e criação de um sistema bipartidário; adoção de eleições indiretas para a escolha do presidente e dos governadores; nomeação dos prefeitos das capitais pelos governadores; introdução da sublegenda nas disputas para senadores e prefeitos; adoção de um novo Código Eleitoral; criação da primeira lei específica para regular a atividade dos partidos políticos.

De acordo com Codato (2005b), mesmo que mantidas as instituições da democracia representativa clássica (parlamento, partidos e eleições), a análise do regime a partir das suas presenças ou ausências é insuficiente, devendo ser realizado o exame da “função que elas cumprem na dinâmica política concreta” (Codato, 2005b, p. 180). Ainda que existisse uma mínima e controlada organização bipartidária e eleições diretas para cargos de prefeito, senador, deputado estadual, deputado federal e vereador (Nicolau, 2012, p. 105), o monopólio político do governo nunca saiu das mãos das forças armadas, haja vista a inexistência de disputa para cargos no executivo como Presidência da República, Governador dos Estados da Federação e Prefeituras das capitais (Codato, 2005b, p. 180).

Esse monopólio garantiu aos militares posição privilegiada na política de transição da ditadura à democracia, definindo o seu conteúdo e modo de execução (Codato, 2005b, p. 175). Na prática, não houve uma ruptura com o autoritarismo, mas “lenta, gradativa e segura distensão”¹⁰ da forma de governo, não havendo uma verdadeira substituição dos atores ligados à ditadura, mas sim a sua reacomodação no universo das elites (Codato, 2005b, p. 175-181).

Entretanto, o projeto de liberalização idealizado pelo regime ditatorial não foi exatamente igual ao processo político que ele desencadeou, marcado pelo renascimento da sociedade civil, que se traduziu na ascensão de movimentos sociais e na organização massiva de mobilizações populares e greves, organizadas principalmente pelas novas organizações sindicais (Codato, 2005b, p. 176). A mais significativa dessas mobilizações, as Diretas Já - campanha realizada com a finalidade da retomada das eleições diretas para presidente no país em 1984 - mesmo não obtendo êxito em sua pauta principal, foi determinante para o fim do

¹⁰ Em discurso dirigido aos dirigentes da Arena, partido ligado à ditadura, em 29 de agosto de 1974, o então Chefe do Executivo Ernesto Geisel (74-79), proferiu a frase acima citada e reafirmou o seu compromisso com os princípios do golpe de 1964. (Brasil, 1974, Biblioteca da Presidência da República)

ciclo dos governos militares no país, com a indicação pelo Colégio Eleitoral de Tancredo Neves à Presidência em 1985 (Carvalho, 2002, p. 188-190). A morte de Tancredo Neves antes da posse não impediu a retomada da supremacia civil em 1985, sendo convocada uma nova constituinte que elaborou e aprovou a carta constitucional “mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã” (Carvalho, 2002, p. 199).

Logo em seu primeiro artigo, a Constituição Federal Brasileira de 1988 assenta, em seu parágrafo único, que todo “o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (Brasil, 1998). Nos termos do art. 14 da mesma carta, a eleição desses representantes, expressão da soberania popular, é “exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei”, sendo obrigatório, conforme o seu 1º parágrafo, o voto aos maiores de dezoito anos e facultativo aos analfabetos, aos maiores de setenta anos e aos maiores de dezesseis e menores de dezoito.

A partir da execução prática do texto constitucional, o processo eleitoral brasileiro passou a combinar altos índices de participação eleitoral, eleições com raras ocorrências de fraudes e ampla competição político-eleitoral (Nicolau, 2012, p. 137). Assim, observando-se o contexto brasileiro pós 1988 - pelo menos até o golpe parlamentar de 2016 - pode-se afirmar, a partir do conceito minimalista¹¹ proposto por Wanderley Guilherme dos Santos (2017), que o Brasil viveu autêntica experiência democrático-representativa. Para dos Santos (2017, p. 25), a democracia representativa é definida como um regime que satisfaça as seguintes condições:

- I. a competição eleitoral pelos lugares de poder a intervalos regulares, com regras explícitas, e cujos resultados sejam reconhecidos pelos competidores;
2. a participação da coletividade na competição se dê sob a regra do sufrágio universal, tendo por única barreira o requisito de idade limítrofe

Como condição para a eleição desses representantes, a Constituição, no seu art. 14, parágrafo 3º, inciso V, estabelece a necessidade de filiação partidária¹². Para Mezzaroba (2012, p. 42), essa exigência é suficiente para sustentar a afirmação de que “a democracia brasileira caracteriza-se como uma democracia representativa partidária, isto é, uma democracia que não admite candidaturas avulsas, candidaturas desvinculadas das organizações político-partidárias.”. Ainda, em seu 17º artigo, a Carta Constitucional garante a livre:

¹¹ Em conceito ainda mais reduzido, Genro (2002, p. 13) define a democracia representativa como o regime no qual “os governos são produto da soberania popular, aferida em eleições periódicas com liberdade política.”

¹² Disposições similares podem ser encontradas em legislação infraconstitucional, *vide* artigos 2º e 87º do Código Eleitoral Brasileiro (Brasil, 1965); e artigo 1º da Lei dos Partidos Políticos (Brasil, 1995).

criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos”, além de assegurar aos partidos políticos, em seu primeiro parágrafo, autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento.

Portanto, através da salvaguarda de liberdade e autonomia aos partidos, conforme expõe Mezzaroba (2012, p. 42-43): “a Constituição Federal de 1988 consignou o instituto da representação política como instrumento imprescindível no processo de canalização da vontade política do povo”, exercido “por intermédio dos partidos políticos”, atores coletivos indispensáveis a relação política entre indivíduos e governantes.

O panorama formal-legal da representação política brasileira converge com a delimitação autorizativo-procedimentalista proposta por Bobbio (2009, p. 30-31) utilizada para a elaboração de um conceito mínimo de democracia. De acordo com o autor, a democracia é

caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões e com quais *procedimentos*. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleça quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. (Bobbio, 2009, p. 30-31)

Nessa mesma direção, Schumpeter (1950, p. 242) afirma que a democracia é um método político onde, através de uma certa configuração institucional, se chega a uma decisão política - legislativa e administrativa. Ainda, compreendendo que o povo nunca poderia governar de fato, mas apenas por definição, sugere a substituição da ideia de governo do povo pela ideia do governo aprovado pelo povo (ibidem, 246), legitimado pelo método eleitoral, utilizando como um de seus argumentos, seguindo a mesma linha de Dahl (2001, p. 120), a impossibilidade de presença física em um mesmo local de todos integrantes de um corpo político com a finalidade de participar da execução dos deveres atinentes a legislação e administração (Schumpeter, 1950, p. 245-246 e 271).

No contexto brasileiro, o momento de autorização, materializado pelas eleições, que constitui a relação entre representantes e representados, não transporta para o exercício do mandato qualquer conteúdo jurídico, tendo o representante limitada a sua atuação pelo ordenamento jurídico, mas não por determinações estabelecida pelo corpo eleitoral, isto é, não

há uma influência objetiva do eleitor nas manifestações e posicionamentos do representante (Salgado, 2012, p. 33-35). O procedimento eleitoral brasileiro, autorizando por prazo determinado o exercício do mandato, apenas permite que se decida quem irá representar (Salgado, 2012, p. 36), delegando ao povo a possibilidade de intervenção no processo de tomadas de decisões políticas somente através do poder simbólico que ele fiducia a determinado agente político, que “retira a sua força política da confiança que um grupo põe nele” (Bourdieu, 2000, p. 188).

Em compasso com esse entendimento, Bobbio (2009, p. 59-60) define os representantes na democracia representativa como os sujeitos que têm duas características bem estabelecidas. A primeira é a irrevogabilidade do seu mandato pelo eleitor, à medida que gozaram da confiança do corpo eleitoral durante as eleições, não sendo mais responsáveis perante os próprios eleitores e seu mandato. A segunda é que os representantes não são responsáveis de forma direta pelos seus eleitores, pois tutelam os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares de determinada categoria. Desse modo, a representação política é concebida como uma relação fiduciário-eleitoral, e os representantes - ao passo que representam interesses gerais - acabam por formar uma categoria autônoma, os políticos profissionais (Bobbio, 2009, p. 60).

Assim, alicerçando-se na análise do processo de incorporação do governo representativo e sua posterior democratização, é possível extrair características básicas da evolução e formato da democracia representativa brasileira. Em primeiro lugar, a implementação da representação política através do voto oportunizou a inserção das elites regionais no jogo político nacional, que passam a ter seus interesses defendidos no parlamento, ocasionando, com o passar dos anos, a formação de sólidas oligarquias locais; a não linearidade da aproximação entre representação e democracia, marcada por períodos de avanços e retrocessos nos direitos políticos e na formação partidária, até a sua consolidação formal na constituição de 1988; a simples presença das instituições clássicas da democracia representativa - como partidos, parlamento e eleições - não são parâmetro suficiente para análise da existência ou qualidade do regime democrático, devendo ser realizado o exame de sua função na dinâmica política concreta.

Por fim, delimita-se o regime político brasileiro em termos legais e formais como uma democracia representativa partidária, em que os representantes são eleitos pelo povo em eleições regulares e competitivas, atuando os partidos políticos como canalizadores da vontade política popular. Dessa forma, a representação política no país se baliza em critérios autorizativo-procedimentalista, em que o ordenamento delimita os procedimentos de escolha

dos representantes e quem está autorizado a tomar as decisões pela coletividade. A relação fiduciário-eleitoral, formada durante o procedimento de autorização, não transporta para o exercício do mandato qualquer conteúdo jurídico, podendo o representante autorizado exercê-lo de forma livre, tutelando interesses gerais, desde que respeitando o ordenamento jurídico pátrio.

Com suporte neste enquadramento, torna-se viável analisar o cenário democrático representativo brasileiro atual, verificando a existência de uma possível crise sistêmica e seus desdobramentos após as jornadas de junho de 2013.

2.2 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E SEU AGRAVAMENTO APÓS AS JORNADAS DE JUNHO DE 2013: O FORTALECIMENTO DAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS

A redução da democracia representativa a um processo eleitoral autorizativo, apesar de estabelecer um ponto de partida e certa estabilidade conceitual, pode se demonstrar insuficiente para garantir a qualidade do regime democrático em questão. Para Urbinati (2006, p. 193), embora a autorização eleitoral seja fundamental para produzir um governo responsável e limitado, ela pouco pode nos dizer sobre a qualidade democrática dessa representação.

Santos e Avritzer (2003, p. 39-40) - ao discorrerem sobre o que chamam de modelo hegemônico de democracia liberal-representativa - delimitam que se formou um consenso após as duas grandes guerras de um modelo de representação baseado em um procedimento eleitoral para formação de governos. Para os autores (*ibidem*, p. 46), a redução do procedimentalismo a um processo de eleição de elites, postulado inerente a esta modalidade de democracia, é incapaz de apresentar soluções factíveis para duas questões: “a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença”. Ainda, em crítica direcionada à afirmação de que a representação é a única solução possível para o problema do ato de autorização nas democracias de grande escala, afirmam que esse cânone ignora a dimensão representativa da prestação de contas do representante ao eleitorado e a representação de identidades diversas (*ibidem*, p. 49).

Em classificação teórica da representação, Urbinati (2006, p. 197) delimita a representação em três alternativas de interpretação: jurídica, institucional e política. As duas primeiras guardam forte relação de afinidade, tendo aquela servido de modelo para esta. O modelo jurídico, que é a coluna vertebral do governo liberal representativo e da democracia

eleitoral, constitui a relação entre representante e representado em uma lógica contratual individualista não-política, haja vista que o vínculo entre eles não é formado pela afinidade político-ideológica dos atores, mas sim em qualidades individuais dos candidatos. Essa teoria destina a representação como uma instituição centrada no Estado, sendo a relação com a sociedade determinada pelo representante e a participação popular restrita ao período eleitoral, isto é, a “soberania é essencialmente voluntarista e sua vontade restrita à vontade eleitoral”.

A teoria institucional, que deriva da jurídica, igualmente assume que o Estado deve transcender a sociedade com o fim de assegurar o Estado de Direito, esvaziando a identidade jurídica do eleitor, que tem como única função nomear políticos profissionais para tomar decisões. Desse modo, o modelo eleitoral de democracia, baseado em uma representação jurídico-institucional, combina o elitismo das instituições políticas, que domina a competência de decidir e ser votado, com a legitimação popular, que domina o consentimento através do voto (Urbinati, 2006, 192-200).

Para a autora (2006), a única teoria que poderia conceber uma sociedade democrática e pluralista seria a representação política, que é baseada na circularidade dinâmica das relações entre a sociedade e as instituições, não sendo mais confinada à deliberação e decisão na assembleia. Essa teoria ativa uma corrente comunicativa essencial entre a sociedade política e a sociedade civil, permitindo a elas se identificar politicamente e influenciar a direção política do país, transformando e expandindo a política na medida em que permite a ligação entre social e político, além de promover a formação de grupos e identidades políticas diversas canalizadas pelos partidos políticos, que formam o interesse universal e possibilitam o reconhecimento ideológico entre os representantes e os cidadãos. Assim, a relação entre o representante e o representado iria além do ato de autorização, que passa a ser realizado de modo constante, tendo o eleitor o poder negativo de mudar a ação do representantes através de meios diretos de participação autorizada, como o recall e referendos, e participação influente, como os fóruns e movimentos sociais, introduzindo noções de prestação de contas ao sistema (Urbinati, 2006).

A Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1988), estipulando em seu art. 1º, parágrafo único, que a soberania popular, além de ser exercida pelos representantes eleitos, seria exercida de forma direta, contando com os instrumentos, conforme os incisos do art. 14, do plebiscito, referendo, iniciativa popular, no âmbito do Legislativo e o orçamento participativo e os conselhos gestores no campo do Executivo, possibilitou a introdução de mecanismos de poder negativo, consolidando mecanismos de deliberação pública que possibilitam o exercício

contínuo da prática política (Mendes, 2007, p. 150). Para Santos e Avritzer (2003, p. 73-76), a democracia representativa e a participação política devem se combinar, coexistindo e se complementando, tensionando as instituições do regime para torná-las mais densas e inclusivas, a ponto de promoverem reconhecimento cultural e inclusão social, aproximando a democracia real da ideal.

De acordo com Avritzer (2016), apesar dos avanços promovidos pelas formas de participação política implementadas após os anos 90, que constituíram um dos grandes êxitos da democratização brasileira, como o orçamento participativo e os conselhos gestores, tais medidas não lograram êxito em modificar sua relação com a representação, em um sistema político marcado pela fragmentação partidária, desorganização administrativa e propensão a corrupção, o que gerou um cenário de perda de legitimidade do sistema político aos olhos da cidadania.

Assim, o cenário de crise do crescimento e evolução da cultura democrática no país (Avritzer, 2016, p. 9), marcado pelo esgotamento da participação social no Brasil, em especial das formas de participação institucionalizadas, materializado pelo acúmulo de conflitos entre os movimentos sociais, como o ambientalista e o indígena, com o governo federal; aprovação da Lei Geral da Copa (Brasil, 2012); e o conflito entre o Movimento Passe Livre e os governos locais, que teve como estopim o aumento do valor da passagem de ônibus, foi o ponto de partida para as manifestações de junho de 2013 (Avritzer, 2016, p. 66).

Andrés (2023, p. 382), que identificou no movimento agendas como a insatisfação com os gastos excessivos com a Copa do Mundo, demandas por melhorias nos serviços públicos de saúde e educação e no transporte urbano, defesa da democracia em sentido amplo, e rejeição à corrupção, afirma que “ainda que com evidentes limites, o que emergiu naquelas ruas expressou um momento novo para a sociedade brasileira” (ibidem, p. 384). Simbolizando um passo adiante com relação às Diretas Já, manifestação que tinha como principal pauta a inclusão da população no jogo político eleitoral, as marchas de junho de 2013 surgiram propondo

uma visão de país baseada na coletividade, em direitos e em democratização efetiva da vida cotidiana foi reivindicada por uma massa ampla e não militante. Nesse sentido, 2013 pode ser lido como um passo adiante em relação às manifestações de 1984, que reivindicavam o direito a participar do jogo democrático. Em Junho, uma surpreendente maioria social reivindicou o aprimoramento da vida democrática, exigindo qualidade e equidade nos serviços públicos de educação, saúde e transporte e pleiteando o direito à participação em decisões dos governos (Andrés, 2023, 384).

Durante as manifestações, 80% dos participantes revelaram não se sentir representados por algum partido ou político (G1, 2013), simbolizando a quebra de confiança entre os representados com os representantes e partidos políticos. Para Souza e Vieira (2014, p. 43-44), a ocupação do espaço central das cidades pela população brasileira esteve intimamente ligada com a crise de representatividade, que é definida pelos autores como o “descontentamento generalizado com a condução do múnus público – em outras palavras, com a denominada crise de representatividade, sintetizada pela ruptura de confiança na relação dos eleitores com candidatos e partidos.”

Mesmo identificando como pressupostos do projeto democrático eleições competitivas, o voto e a responsividade que a democracia eleitoral-representativa oferece, Warren (2021) destaca o momento de instabilidade desse regime e das instituições que dele fazem parte, inclusive os partidos políticos (p. 10). Segundo o autor, para que a democracia continue a evoluir e se aprofundar, é necessário planejar espaços de participação e representação pluralizados e desconcentrados, “com as instituições de democracia representativa orientando as demandas políticas e focando em questões estruturais de alto nível.” (p. 10). Ainda, ressalta urgência dessa expansão, que deve focar, dentre outros pontos, em déficits específicos, como a inclusão dos excluídos da política eleitoral e a construção de pontes representativas entre os eleitores e os eleitos, o que pode ser executado e aprimorado por mecanismos de inovação democrática (Warren, 2021).

As inovações democráticas podem ser entendidas como a participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomadas de decisão, em que, no geral, são incluídas temáticas ignoradas pelo sistema político historicamente, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação (Santos; Avritzer, 2003, p. 59). Warren (2021), partindo da premissa de que é necessária a inventividade com as estruturas de oportunidade que se desenvolvem dentro e além das instituições da democracia representativa, sistematizou as inovações democráticas em três níveis:

(a) aquelas que ocorrem por “dentro” das democracias representativas; (b) aquelas “abaixo” da democracia eleitoral, em áreas descentralizadas e desconcentradas de governança; e (c) aquelas “acima” da democracia eleitoral, entre e além dos Estados-nação (Warren, 2021, p. 18).

A América Latina, em especial o Brasil (Ventura, 2016, p. 706), é considerada um terreno fértil para essas iniciativas, em que a diversidade de formatos experimentados reforçam a diferença entre os contextos políticos e sociais que configuram a região. Como

marca dessas inovações na região, destaca-se a tendência delas serem institucionalizadas, estando embutidas em constituições ou estruturas legais (Pogrebinski; Ross, 2021, p. 59).

Nesse contexto, dentre outras medidas de inovação democrática, surgem no Brasil os mandatos coletivos ou compartilhados, modalidade recente de candidatura eletiva e exercício do mandato legislativo. Elaborado como um modelo de representação política em um cenário de crise de representatividade, essa inovação democrática se desenvolve na parte interna das democracias representativas, devendo obediência às regras eleitorais institucionalizadas e ao conjunto normativo democrático, além de permitir uma maior participação de outros atores no processo de decisão, ao atender o pressuposto básico do seu funcionamento que é a divisão do poder decisório de um mandato legislativo (Silva; Secchi; Cavalheiro, 2021, p. 176-177).

Assim, a partir da delimitação e contextualização das candidaturas ou mandatos coletivos como inovações democráticas legislativas que ocorrem “por dentro” das democracias representativas, no cenário em que surge a necessidade de construção de pontes representativas entre representantes e representados e a inclusão de atores excluídos da política eleitoral, haja vista a perda de legitimidade do sistema político aos olhos da cidadania, torna-se possível conceituar essa modalidade de inovação, com o fim de traçar os contornos normativos da matéria.

2.3 CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS: CONCEITO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Antes de partir para o conceito de mandatos coletivos ou compartilhados, é necessário fazer dois apontamentos. O primeiro é a utilização do termo “mandato” de modo mais amplo por Secchi et al. (2019, p. 21), incorporando ao termo as iniciativas relativas ao período de campanha eleitoral e ao exercício do mandato. O segundo diz respeito à definição das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados em si, pois se trata de fenômeno recente, marcado pelo experimentalismo e diversidade de formato, sem uma definição acabada sobre a sua figura, bem como a inexistência de vasta produção acadêmica sobre o tema (Backes, 2022, p. 142; Magarian, 2022, p. 68).

Os mandatos coletivos ou compartilhados podem ser delimitados como “uma forma de exercício de mandato legislativo em que o representante eleito se compromete a dividir o poder com um grupo de cidadãos”, permitindo que esse grupo defina “seus posicionamentos políticos em relação a matérias que estão sendo discutidas e votadas no parlamento” (Secchi et al., 2019, p. 15). Diferenciam-se dos mandatos eletivos tradicionais por não operarem de

forma individualista, pois não há apenas uma pessoa responsável pelo mandato, mas sim um grupo de trabalho conjunto, horizontal e aberto (Magarian, 2023, p. 8).

Ainda, de acordo com o relatório elaborado por Secchi *et al.* (2019), é possível fazer uma distinção entre os mandatos coletivos e os mandatos compartilhados. Os mandatos coletivos são marcados pelo número reduzido de coparlamentares, que possuem proximidade e afinidade ideológica, sendo as decisões tomadas, em geral, por debates, deliberações e tentativa de consenso. Os mandatos compartilhados possuem um número grande de coparlamentares - em geral superior a 100 pessoas - sem necessidade de alinhamento ideológico ou pessoal, sendo as decisões tomadas pela regra da maioria, através de enquetes e debates em meios virtuais por diversos coparlamentares (Secchi *et al.*, 2019, p. 24).

O relatório elaborado por Secchi *et al.* (2019), em um esforço para sistematizar os mandatos coletivos ou compartilhados, identificou 3 elementos básicos para a sua configuração. São eles:

- 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. (Secchi *et al.*, 2019, p. 22-23) (grifo no texto)

Por se tratar de uma modalidade de inovação democrática que ganhou força recentemente, marcada pelo experimentalismo difuso em seu formato, seja em termos de candidaturas ou de práticas assumidas ao longo do mandato político, não há ainda um modelo consolidado de mandato coletivo ou compartilhado (Secchi *et al.*, 2019, p. 24; Campos, 2021, p. 54). Desse modo, com base em observação e pesquisa, frente a infinidade de formas de configuração desses mandatos, Secchi *et al.* (2019) delimitou dez variáveis para a configuração dessas iniciativas. São elas:

- 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. (Secchi *et al.*, 2019, p. 25-26) (grifo no texto)

As principais diferenças conceituais que circundam os autores que tratam sobre a matéria dizem respeito à tipologia e limites do conceito empregado para qualificação dos mandatos. O conceito desses mandatos elaborado por Secchi *et al.* (2019), levando-se em conta somente os casos com ocorrência no Brasil¹³, abarca em sua tipologia não apenas a distinção realizada anteriormente entre os mandatos coletivos e compartilhados, mas também os mandatos de conselho político, que são aqueles em que se abre “a participação para um grupo de pessoas ou instituições que têm o poder de influenciar os grandes rumos sem necessariamente votar em todas as pautas que chegam à plenária”; o mandato de especialização temática, que estão mais preocupados com qualidade da elaboração de propostas legislativas do que com o processo de tomada de decisão vinculada à vontade da maioria dos coparlamentares.”; mandato participativo itinerante, “que promovem encontros

¹³ O autor inclui em sua análise os partidos participacionistas plurais e ideológicos, que não possuem relevância temática no caso brasileiro.

em bairros ou regiões entre o parlamentar e suas bases com vistas a debater as pautas da casa legislativa, que são debatidas de forma ampla” (Secchi *et al.*, 2019, p. 90-91).

Campos (2021, 69-70) categoriza a experiência brasileira em quatro tipos diferentes: candidaturas individuais, candidaturas compartilhadas, mandatos abertos e mandatos coletivos. As candidaturas individuais remetem ao modelo tradicional de candidatura individual, enquanto que as candidaturas compartilhadas se referem ao “compromisso, na proposição e registro da candidatura e durante a campanha eleitoral, de que o número na urna representa um coletivo ou um grupo pré-definido de indivíduos – candidatas/os a coparlamentares.”. Os mandatos abertos englobam todas as iniciativas de participação popular, como os conselhos políticos e os aplicativos de celular de participação direta, ao passo que os mandatos coletivos seriam aqueles que resultam da construção de experiências políticas marcadas pela coparticipação, envolvendo os coparlamentares na rotina parlamentar do gabinete, definindo dinâmicas decisórias entre os participantes e a distribuição de responsabilidade e deveres políticos.

Magarian (2022, 69-70), apesar de se valer da delimitação de Secchi como ponto de partida, adota uma concepção específica de que os mandatos coletivos são aqueles que combinam duas características: a candidatura ser apresentada como coletiva durante a campanha eleitoral; e caso seja eleita, continue atuando coletivamente com os nomes pré-estabelecidos em período de campanha. Assim, excluem-se do conceito os mandatos que são eleitos individualmente, mas que promovem mandatos com participação coletiva de eleitores ou outros participantes e aqueles em que a figura dos codeputados ou covereadores não fique clara durante a campanha ou o mandato.

Na presente pesquisa, inicialmente, será adotada a concepção *lato sensu* proposta Secchi *et al.* (2019), direcionando foco específico para a tipologia dos mandatos coletivos ou compartilhados, com a finalidade de analisar essas iniciativas de inovação democrática, ainda que os dados apresentados a seguir englobam a temática de maneira ampla.

Em mapeamento de ocorrência dessa modalidade de mandato, Secchi *et al.* (2019) identificou, entre os anos de 1994 e 2018, 110 campanhas legislativas coletivas ou compartilhadas em todo país, realizadas por 94 candidatos diferentes, dispersas em 50 municípios, 17 estados da federação, representando 22 partidos distintos¹⁴, que juntas atingiram 1.233.234 votos válidos. Essas candidaturas se converteram em 32 mandatos

¹⁴ Ainda que seja notada a incidência dessas iniciativas em um grande número de partidos, é importante destacar que mais da metade delas se concentram em apenas 4 partidos: Rede; PSOL; PT; e PSB (Secchi *et al.*, 2019, p. 48).

distintos, através de 24 candidatos diferentes, em oito estados da federação. Ainda que essas candidaturas possam ser observadas há mais de 20 anos no país, nota-se que sua grande expansão se deu após as eleições municipais de 2012 e gerais de 2014, com 7 candidaturas e 5 mandatos, com destaque especial ao crescimento vertiginoso após 2016, contando com 70 candidaturas e 16 mandatos nas eleições municipais do referido ano, e com 28 candidaturas e 6 mandatos nas eleições gerais de 2018.

Seguindo a tendência de crescimento e relevância, as eleições municipais de 2020 simbolizaram um verdadeiro marco para essas candidaturas. Apenas no pleito ao legislativo de 2020, foram identificadas 313 candidaturas coletivas ou compartilhadas, que conquistaram 389.379 votos válidos, das quais 22 obtiveram êxito eleitoral (Secchi; Leal; 2020). Os autores do levantamento ainda destacam que, em termos percentuais, “as candidaturas coletivas obtiveram, em 2020, um desempenho médio de votos superior ao das candidaturas individuais tradicionais”, representando 0,06% das candidaturas e 0,34% dos votos válidos (Secchi; Leal; 2020, p. 5-6).

Nas eleições gerais de 2022, em pesquisa realizada pelo INESC e Common Data (2022)¹⁵, também se notou um acréscimo no número de candidaturas se comparado com as eleições anteriores de 2018, totalizando 215 candidaturas coletivas aptas. O destaque negativo fica com o número total de candidaturas eleitas, que passou de 6 em 2018, para apenas 2 no pleito de 2022. Contudo, é importante ressaltar que 139 dessas candidaturas se habilitaram para a suplência dos cargos que disputaram, podendo assumir uma cadeira nas casas legislativas correspondentes.

Dentre os 32 mandatos eleitos no período compreendido entre 1994 e 2018, a título de exemplo, a partir da análise realizada por Secchi *et al.* (2019), relatam-se três iniciativas de mandatos coletivos e compartilhados que expõem os diferentes formatos, sem a intenção de esgotá-los. São eles: o mandato coletivo do Juntas; o mandato coletivo Gabinetona; e o mandato compartilhado de Gabriel Azevedo.

O mandato coletivo Juntas (PSOL), eleito em 2018 com quase 40 mil votos para o cargo de Deputado Estadual de Pernambuco, propôs mandato a ser exercido por cinco mulheres, a candidata Jô Cavalcanti e as cocandidatas Carol Virgulino, Joelma Carla, Kátia Cunha e Robeyoncé Lima, que dividiriam todas decisões do cargo com igual distribuição de

¹⁵ A pesquisa considera candidaturas coletivas aquelas em que há proposta prévia de divisão do cargo político por dois ou mais candidatos e exclui de sua apreciação as que se “autodenominam como “coletivas” apenas porque pretendem criar conselhos populares e consultivos ao longo do exercício do mandato ou, ainda, que se autointitulam “coletivas” porque prezam pela participação popular e pela construção coletiva das agendas políticas.” (INESC; Common Data; 2022, p. 6)

poder, através da construção de consensos e sem a possibilidade de votação individual. Após eleitas, além da diplomação da deputada Jô Cavalcanti, às outras quatro integrantes foram designadas em um cargo de assessoria no gabinete, dividindo a soma dos salários de maneira paritária. O mandato, marcado pela defesa de pautas feministas na assembleia, tinha como característica o forte alinhamento pessoal e ideológico entre as participantes (Secchi *et al.*, 2019, p. 67; Silva; Secchi; Cavalheiro, 2021, p. 183-184).

O mandato coletivo Gabinetona (PSOL), que surgiu em Belo Horizonte nas eleições municipais de 2016 por iniciativa do movimento Muitas, composto por diversas mulheres de movimentos sociais da cidade, apesar de seguir a premissa básica da tipologia dos mandatos coletivos, marcados pelo número reduzido de coparlamentares, que possuem proximidade e afinidade ideológica, apresenta diferenças substanciais na forma de campanha e divisão do mandato com relação ao Juntas. Conforme explicam Silva, Secchi e Cavalheiro (2021, p. 182-183),

o grupo lançou 12 candidaturas, em que todas pediam votos umas para as outras e compartilhavam a mesma estrutura de campanha (...) O grupo alcançou êxito, conquistando dois assentos legislativos, e propôs um modelo peculiar de mandato coletivo, uma vez que todas as demais candidatas suplentes não eleitas foram convidadas para compor o gabinete (...) Como as duas vereadoras eleitas ficaram com os gabinetes uma ao lado da outra, tomou-se a iniciativa de unir fisicamente os gabinetes e formar o "Gabinetona". Todas foram nomeadas em cargos semelhantes nos gabinetes, com a mesma faixa salarial, além da divisão do poder de decisão, fiscalização do executivo e de elaboração legislativa com as demais covereadoras.

O mandato compartilhado de Gabriel Azevedo (PHS), vereador eleito em Belo Horizonte em 2016, que surgiu de sua própria iniciativa, é marcado pela divisão de todo o poder de decisão do vereador através de um aplicativo chamado "Meu Vereador", em que todos eleitores poderiam votar nos projetos em pauta na Câmara Municipal da cidade. Até o fim do seu primeiro mandato, eram mais de 1.700 covereadores registrados, que decidiam os rumos do posicionamento de Gabriel em plenário. O acesso se dava pela comprovação de domicílio eleitoral em seções eleitorais nas quais Gabriel tenha recebido votos, sem regras para permanência ou expulsão, tampouco divisão dos custos e benefícios do mandato, que se utilizava de plataforma online para interação entre os covereadores (Silva; Secchi; Cavalheiro, 2021, p. 181).

Conforme apresentado em subtópico anterior, essas iniciativas ganham força no contexto de perda da legitimidade do sistema político aos olhos da cidadania, surgindo a necessidade de suprir deficiências relacionais entre representantes, representados e partidos e a inclusão de atores excluídos da política tradicional. Com o objetivo de preencher esses

déficits para além da superação do individualismo dos representantes no sistema brasileiro, essa modalidade de mandato permitiu a inclusão de novos atores nos espaços políticos tradicionais, a construção política transversal e interseccional, a participação popular nos mandatos e certo tensionamento com a figura dos partidos políticos (Backes, 2022; Campos, 2021, p. 206-207).

Para Backes (2022), esses mandatos permitem, através da incorporação de novos grupos sociais no jogo político, “aumentar a representatividade, no legislativo, de grupos historicamente sub-representados, como negros, mulheres e LGBTQIA+” (p. 147). De acordo com Campos (2021, p. 206-207), a construção de campanhas e candidaturas compartilhadas surgiram com uma estratégia eficiente para ocupar os espaços institucionais da política com corpos diversos, potencializando a legitimidade eleitoral das diversidades.

A partir dessa inserção, atores que não teriam a possibilidade de ocupar esses espaços passaram a integrá-los, viabilizando a inclusão de seus interesses na formulação de políticas públicas (Backes, 2022, p. 148). Segundo Campos (2021, p. 206), essas inovações organizacionais permitiram a construção política transversal e interseccional ao potencializar as ações e alcances dos mandatos, “tornando possível o fortalecimento de agendas de luta; as confluências máximas na direção da redução das desigualdades; e os diálogos constantes com a população. Favorecendo, assim, a diversificação e a abertura democrática.”

Outro ponto que a aplicação desses mandatos podem propiciar é uma maior e mais qualificada participação popular. Nascimento (2021, p. 110) afirma que os mandatos coletivos e compartilhados têm o potencial de aproximar os cidadãos do cotidiano das casas legislativas, participando do processo de elaboração de leis e fiscalizando os atos da administração pública. Desse modo, a atuação direta do cidadão nas atividades decisórias passa a simbolizar um ganho democrático, colaborando com a conscientização política de todos e se consolidando como mais um instrumento disponível à democracia participativa.

No que diz respeito à sua relação com os partidos políticos, os mandatos coletivos ou compartilhados promovem o tensionamento de suas estruturas na medida em que vitalizam as agremiações e, ao mesmo tempo, a contestam (Backes, 2022, p. 155). Para Campos (2021, p. 209), os mandatos “flertam com as iniciativas de transbordamento dos partidos, a partir da elaboração de candidaturas diversas fora de sua lógica interna e dominante” através da adoção de “estratégias que desafiam a institucionalidade partidária, a sua hierarquia, e o profissionalismo e personalismo da política”. Porém, ainda que questionem as estruturas partidárias, essas iniciativas se situam necessariamente dentro dos partidos, haja vista a filiação partidária ser uma condição de elegibilidade, conforme disposto no art. 14, parágrafo

3º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), não sendo possível se retirarem da política partidária institucional tradicional.

De acordo com Magarian (2023, p. 10), os mandatos coletivos ou compartilhados almejam ampliar as opções do eleitorado, sem invalidar os mandatos eletivos individuais no legislativo, permitindo a coexistência das duas modalidades. Entretanto, mesmo com um número significativo de candidaturas propostas e mandatos eleitos, essa modalidade de mandato não conta com regulamentação legal específica, operando com base na confiança informal entre o parlamentar, os coparlamentares e o partido político (Nascimento, 2021, p. 110). Desse modo, defrontam-se com problemas que começam no processo eleitoral, como no registro da candidatura, até a sua atuação no interior das casas legislativas, sem menção a sua operação nos regimentos e normas internas (Backes, 2022, p. 158).

No ano de 2020, o Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco confirmou decisão da 82ª Zona eleitoral de Ouricuri/PE que negou o pedido de Adevânia Carvalho para que constasse na urna eletrônica o termo “Coletivo Elas” ou “Adevânia do Coletivo Elas” sob o argumento de que a sua utilização poderia causar confusão ao eleitorado, significando uma afronta aos art. 12 da Lei 9.504/97 (Brasil, 1997) e ao art. 25 da Resolução 23.609/2019 do TSE¹⁶ (Brasil, 2019), na medida em que não identificava o candidato de maneira clara (Pernambuco, 2020a). Outros casos deflagram esse cenário de insegurança, como o tumulto ocorrido da cerimônia de diplomação da Bancada Ativista (PSOL), em que deputados se insurgiram contra a presença dos codeputados na cerimônia, bem como nos casos de conflitos internos entre os coparticipantes, destacando-se o afastamento de uma codeputada da Bancada Ativista e o rompimento do Coletivo Todas as Vozes com o vereador titular do mandato, Ramon Faustino (PODER 360, 2018; BBC, 2021; G1, 2022).

Em tentativa de resposta a esse vácuo legislativo, tramitam no congresso nacional oito projetos legislativos que visam regulamentar a matéria, quais sejam: PEC 379/2017; PEC 125/2011; PL 4475/2020; PL 4724/2020; PL 1422/2021; PL 1593/2021; PL 4438/2023; PLC 112/2021 (Brasil, 2011, 2017a, 2020a, 2020b, 2021b, 2021c, 2021d, 2023). Ainda, no dia 16 de dezembro de 2021, com o objetivo de garantir segurança jurídica para as candidaturas coletivas ou compartilhadas, o TSE alterou os §2º, §3º, e §4º, do art. 25, da Resolução-TSE 23.609/2019 através da Resolução-TSE 23.675/2021, possibilitando a inclusão da nomenclatura “coletivo” na urna eletrônica:

¹⁶ Redação anterior às mudanças promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021.

Art. 2º O art. 25 da Resolução-TSE nº 23.609 , de 18 de dezembro de 2019, para a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º a 4º, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º: "Art. 25. (...) § 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.

§ 3º É vedado o registro de nome de urna contendo apenas a designação do respectivo grupo ou coletivo social.

§ 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." (NR) (Brasil, 2021a)

Contudo, ainda ficam em aberto alguns pontos, como as regras de responsabilização dos integrantes, a relação dos mandatos com os partidos e a atuação desses mandatos, bem como os limites do compartilhamento, deveres e direitos dos atores envolvidos. Na prática, o porta-voz da candidatura permanece com todos os encargos legais, sendo o único sujeito às regras de filiação partidária e elegibilidade, haja vista que as normas constitucionais, eleitorais e os regimentos internos das casas legislativas, bem como os seus arranjos institucionais, permanecem estruturados em uma dinâmica de mandato eletivo em formato individual (Magarian, 2022, p. 79; Backes, 2022, p. 159; Nascimento, 2021, p. 111).

Logo, demarcados os mandatos coletivos ou compartilhados como inovações democráticas inseridas no cenário político brasileiro, que tem seu regime delimitado em termos legais e formais como uma democracia representativa partidária, com mandatos livres, que conta com mecanismos de participação e controle popular, realiza-se análise do conjunto normativo em torno dessas candidaturas e mandatos, direcionando foco especial às alterações promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021.

3 CONJUNTO NORMATIVO E PROTEÇÃO JURÍDICA DAS CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS

O presente capítulo tem por objetivo analisar as interações das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados com o escopo normativo da instrumentalização da representação política no Brasil, formada durante o processo autorizativo eleitoral, com foco especial às alterações promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021. A assimilação dessa interação entre a inovação democrática e os aspectos legais que a envolvem respalda a resposta ao questionamento central sobre os limites e possibilidades de eventual legislação sobre o tema.

No primeiro momento, sem o intuito de esgotar a infinidade de relações possíveis, buscar-se-á compreender o diálogo dessas candidaturas e mandatos com os aspectos mais relevantes do processo eleitoral e do instrumento do mandato eletivo. Em um cenário que estrutura as candidaturas e mandatos em formato individual, a atuação coletiva dessas iniciativas gera dúvidas sobre os limites de sua atuação na política concreta (Magarian, 2022, p. 79).

A partir da síntese desses elementos, torna-se viável o exame aprofundado dos impactos jurídicos que as alterações promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021 produziram a proteção dessa modalidade de inovação. Com a finalidade de promover essa análise, delimitar-se-ão as funções da Justiça Eleitoral e sua competência para editar resoluções, bem como o contexto e justificativas dos acréscimos promovidos no instrumento normativo objeto do estudo.

Nestes termos, é necessário assimilar a interação entre as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados e os aspectos legais que a envolvem de forma que seja possível verificar o impacto das alterações promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021. Para tanto, examina-se o aspecto normativo da instrumentalização da representação política no Brasil, com foco direcionado às funções exercidas pelo Organismo Eleitoral Brasileiro e o cenário material que ocasionou os acréscimos no referido instrumento normativo.

3.1 ESCOPO LEGAL DAS CANDIDATURAS E MANDATOS ELETIVOS NO BRASIL E A INCLUSÃO DOS MANDATOS COLETIVOS NESSA ESFERA

Conforme delimitado no capítulo anterior, o regime político brasileiro pode ser definido como uma democracia representativa partidária. Nesse cenário, a representação

política no país se fundamenta em critérios autorizativo-procedimentalista, em que a relação entre representante e representado formada durante o procedimento de autorização permite ao mandatário exercer suas atribuições de forma livre, tutelando interesses gerais, sendo limitado apenas pelo ordenamento jurídico pátrio.

No contexto brasileiro de perda de legitimidade do sistema político aos olhos da cidadania em razão do afastamento entre representantes e representados, surgem os mandatos coletivos ou compartilhados, modalidade de inovação democrática parlamentar, sob a promessa de construção de pontes representativas entre eleitores e eleitos e a inclusão de atores excluídos da política eleitoral. Sem regulamentação específica, é necessário analisar a interação dessa medida inovadora com o escopo legal que permeia a instrumentalização da representação política, que ocorre no exercício do mandato eletivo autorizado através do processo eleitoral.

De acordo com Caliman (2005, p. 38 e 39), a representação política, viabilizadora das organizações políticas do Estado Liberal Moderno, é instrumentalizada pelo instituto do mandato, investidura promovida pelo povo, nos termos do procedimento autorizativo-eleitoral. Dessa forma, mandato político legítimo é aquele decorrente de eleição, sendo ele um instrumento da representação e dos poderes políticos nela consubstanciados.

Parte fundamental do sistema político, o processo político é formado por diversas interações que o compõem, incluindo a competição pela conquista do poder político (Melo, 1984, p. 135 e 136). Em relação de continência com esta disputa, encontra-se o processo eleitoral, que é definido pelo Glossário Eleitoral do TSE como um “conjunto de atos abrangendo a preparação e a realização das eleições, incluindo a apuração dos votos e a diplomação dos eleitos”¹⁷ (Brasil, 2010).

Utilizando-se a subdivisão proposta por Pinheiro (2015, p. 122), o processo eleitoral pode ser compreendido em três fases: a) pré-eleitoral, iniciada na escolha dos candidatos, através de convenção partidária¹⁸, que serão levados a registro pelos partidos até a realização da propaganda eleitoral; b) eleitoral propriamente dita, compreendida no lapso temporal entre o início e encerramento da votação; c) pós-eleitoral, cujo marco inicial é a apuração e contagem dos votos, fase finalizada com a diplomação dos candidatos eleitos.

¹⁷ Nota-se a utilização do termo processo em sentido amplo, não se confundindo com as regras do processo jurisdicional eleitoral que tramita junto à Justiça Eleitoral.

¹⁸ Desse modo, fica determinado como termo inicial do processo eleitoral o dia 20 de julho do ano em que se realizarem as eleições. É o que se extrai da leitura do *caput* do art. 8, da Lei n.9.504/97: “A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.”

No Brasil, conforme explicitam Goltzman e Neto (2023, p. 7), a Justiça Eleitoral, órgão especializado do Poder Judiciário, concentra as atividades de governança eleitoral, compreendida como “o conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral” (Marchetti, 2008, p. 866). Dessa forma, para implementação do direito político ao voto, a Justiça Eleitoral prepara, realiza e apura as eleições, procedendo desde o alistamento eleitoral, aqui compreendido como uma fase pré-processual, até a expedição de diplomas aos candidatos eleitos (Caliman, 2005, p. 44).

Na linha do apresentado no capítulo anterior, a falta de regulamentação específica sobre as candidaturas coletivas ou compartilhadas carrega consigo uma série de dúvidas sobre a sua utilização no processo eleitoral. Tradicionalmente, as candidaturas aos cargos eletivos parlamentares são postuladas por apenas um indivíduo titular que, seguindo as regras de elegibilidade e disputa intrapartidárias, concorre no pleito e, caso eleito, assume as funções representativas (Magarian, 2023, p. 6).

No caso das candidaturas coletivas ou compartilhadas, apesar de se tratar de modalidade com mais de um postulante ao cargo, a designação dos candidatos pela convenção partidária e o posterior registro junto à Justiça Eleitoral permanecem individuais no aspecto formal. Assim, Nicolini conclui que:

o pedido da candidatura coletiva, por óbvio, se dá na forma da legislação eleitoral, isto é, pela designação de um representante, escolhido em convenção, em nome de quem será requerido o pedido de registro à Justiça Eleitoral, de modo que, formalmente, o registro é individual, estando o caráter coletivo da candidatura postulada no plano das propostas, que serão divulgadas na propaganda eleitoral e que se materializa na identificação do caráter coletivo na variação nominal a ser indicada para uso na urna eletrônica. (Nicolini, 2020, p. 107)

O §10º do art. 11, da Lei n. 9.504/97, que estabelece normas para as eleições no Brasil, dispõe que “as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade” (Brasil, 1997). Nesse sentido, o processo de registro de candidatura é o momento em que a Justiça Eleitoral verifica o direito de ser votado do indivíduo, isto é, constata se ele preenche as condições de elegibilidade e se incorre em uma das causas de inelegibilidade.

As condições de elegibilidade do sistema político brasileiro estão fixadas no art. 14, § 3º, da Constituição Federal Brasileira, que ainda estabelece, em seu § 8º, condições especiais

para militares¹⁹. Para se tornar elegível, o indivíduo que almeja concorrer a cargo parlamentar deve ser nacional brasileiro, estar no pleno exercício dos direitos políticos, ter procedido o alistamento eleitoral, estar domiciliado na circunscrição eleitoral, ser filiado a partido político e preencher os requisitos de idade mínima exigidos para os cargos de senador, deputado federal, deputado estadual ou distrital e vereador²⁰.

As causas de inelegibilidade, restrições ao direito de ser votado de determinado indivíduo, encontram-se dispostas na Constituição Federal e em Lei Complementar. Entre os §4º e §7º, do art. 14, da Carta Magna, constam as hipóteses constitucionais que fundamentam a inelegibilidade. Ainda, em redação complementada pela Emenda Constitucional de Revisão n. 4, de 1994²¹ (Brasil, 1994), em seu art. 14, §9º, a Constituição Federal estipulou que outros casos de inelegibilidade seriam previstos por Lei Complementar, ressaltando que essas normas serviriam a finalidade “de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (Brasil. [Constituição (1988)]). Assim, em 18 de maio de 1990, o Presidente da República sancionou a Lei Complementar n. 64, que estipulou novos fundamentos de inelegibilidade (Brasil, 1990).

No caso das candidaturas coletivas ou compartilhadas, pelo fato do registro de candidatura permanecer individual, não há uma análise pela Justiça Eleitoral das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade dos co-candidatos. Conforme explicitam Rais e Magarian (2021, p. 98), ao procederem a análise de registros de candidatura que se utilizaram dessa técnica de compartilhamento, a atuação jurisdicional nesses processos se pauta apenas na verificação de aspectos formais dos registros, sem qualquer indagação por parte dos Tribunais competentes e das Procuradorias especializadas do Ministério Público sobre o preenchimento dos requisitos supracitados por parte dos co-candidatos.

Essas candidaturas, segundo explica Secchi et al. (2019, p. 72), possuem critérios de elegibilidade próprios para participação no grupo, que podem variar, significativamente, de

¹⁹ § 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições: I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade; II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade. (Brasil. [Constituição (1988)]).

²⁰ O requisito de elegibilidade de idade mínima é preenchido, nos termos das alíneas do art. 14, § 3º, da Constituição Federal Brasileira, no momento em que o postulante ao cargo completa: “a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador.” (Brasil. [Constituição (1988)]).

²¹ O art. 1º da Ecr n. 4, de 1994, determinou o seguinte: “São acrescentadas ao § 9.º do art. 14 da Constituição as expressões: a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e, após a expressão a fim de proteger ...” (Brasil, 1994).

uma iniciativa para outra, citando exemplos como a proximidade e confiança entre os co-candidatos, a filiação partidária, a comprovação de voto no parlamento e a territorialidade. Ainda, os critérios de acesso e permanência, que podem ocorrer a qualquer tempo, seja no período pré-processual eleitoral ou durante o exercício do mandato, são delimitados pelo próprio grupo (Secchi et al., 2019, p. 75-79).

Para Lôbo et al. (2021, p. 121), a defesa da utilização das candidaturas coletivas ou compartilhadas não deve desprestigiar a aferição das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, verificando-se o preenchimento dos pré-requisitos constitucionais e legais dos co-candidatos. João Yuji, ex-participante do mandato coletivo de Alto Paraíso de Goiás, em entrevista a Tese de Doutorado de Costa (2022), expõe preocupação com possíveis alterações legislativas que obriguem todos os co-deputados a passar por essa aferição, alegando que, no caso de um único membro não apresentar as condições necessárias à candidatura, os efeitos não deveriam se estender para toda a propositura, que seria excluída do processo eleitoral, podendo um dispositivo legal que regulasse a matéria dessa forma ser utilizado como artifício para impedir essa modalidade de inovação democrática (Costa, 2022, p. 236).

Dentre as condições de elegibilidade, chama atenção a interação das candidaturas coletivas ou compartilhadas com a obrigação legal de filiação partidária, prevista no art. 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. Conforme explica Caliman (2005, p. 44), as candidaturas ao parlamento no Brasil são monopolizadas pelos partidos políticos, sendo vedada, inclusive, a figura das candidaturas avulsas por força do mencionado preceito constitucional. Nessa direção, os art. 2 e 87 do Código Eleitoral (Brasil, 1965) asseveram que os candidatos que desejam concorrer às eleições só poderão participar do pleito se o seu nome for levado a registro por agremiação partidária, isto é, o povo só poderá escolher no dia da votação entre os candidatos indicados por partidos políticos nacionais, constituídos na forma da lei.

Em conformidade com o apresentado anteriormente, apesar de que essas iniciativas se situem, necessariamente, dentro dos partidos, haja vista a obrigatoriedade de filiação partidária, elas tensionam com as estruturas das agremiações, propondo candidaturas fora da lógica interna dominante, desafiando sua institucionalidade, hierarquia, e o profissionalismo e personalismo da política (Backes, 2022, p. 155; Campos, 2021, p. 209). Segundo Magarian (2022, p. 72 e 73), essas candidaturas, a partir da compreensão que somente o representante submetido pelo partido na fase de registro de candidatura precisa ser filiado para cumprir o requisito constitucional, podem apresentar composição partidária diversa. A autora identifica três grupos diferentes de relações entre essa modalidade de inovação e os partidos: (i) grupos

apartidários, contendo filiação do representante individual apenas por razões legais; (ii) grupos pluripartidários ou suprapartidários, contando com co-candidatos filiados em partidos diversos; (iii) grupos unipartidários, contando com participantes registrados em um único partido.

É importante destacar o já citado papel de centralidade dos partidos políticos na formação da representação política no país, sendo eles atores políticos indispensáveis a relação política entre indivíduos e governantes, devendo promover a ligação entre o social e o político ao formarem o interesse universal e o reconhecimento ideológico entre os representantes e os cidadãos (Mezzaroba, 2012, p.42; Urbinati, 2006). Desse modo, a relação entre os partidos e as candidaturas coletivas ou compartilhadas podem significar um novo tipo de interação entre o social e o político, na qual, de acordo com Almeida (2024, p. 14 e 15), tensionando com as próprias regras do jogo eleitoral, uma:

redes de atores, pertencentes a diferentes organizações, movimentos sociais e partidos políticos, com os quais compartilham identidades ou com eles estabelecem alianças pragmáticas, se juntam para defender uma causa – ganhar eleição, lutar pela justiça, representatividade etc. – e influenciar o sistema político e as políticas por meio da apresentação de um ator ou conjunto de atores como representante.

O art. 12 da Lei eleitoral exige que o candidato se identifique nominalmente no processo de registro de candidatura, de forma a não estabelecer dúvida no eleitor quanto a sua identidade, podendo indicar até três variações nominais com que deseja ser registrado “que poderão ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual é mais conhecido” (Brasil, 1997). No caso das candidaturas coletivas ou compartilhadas, sob o argumento de que a indicação do coletivo no nome da urna pudesse vir a induzir o eleitor a erro, surgiram questionamentos sobre a utilização de terminologias indicando a utilização dessa modalidade de inovação nos processos de registro de candidatura (Nicolini, 2020, p. 108). Nesse cenário, o Tribunal Superior Eleitoral, com o fim de garantir segurança jurídica para o registro dessas candidaturas, alterou o art. 25 da Resolução-TSE 23.609/2019 através Resolução-TSE 23.675/2021, possibilitando a inclusão de nomenclatura que indique esses coletivos na urna eletrônica.

Durante o registro de candidatura, nos termos do art. 10, §3º, da Lei eleitoral, cabe ao partido preencher o mínimo de 30% para candidaturas de cada sexo. Ainda que a Justiça Eleitoral não contabilize em seus dados o gênero dos co-candidatos e as pesquisas que tem como objeto as candidaturas coletivas ou compartilhadas se restringem a contabilizar dados apenas dos representantes legais, a partir das eleições de 2020, nota-se um aumento

significativo dessa modalidade de candidatura encabeçada por mulheres, além de contar com registro de candidatura de pessoas não binárias.

Entre 1994 e 2018, 81% dessas iniciativas eram encabeçadas por homens (Secchi *et al.*, 2019, p. 51), número que passou para 50.56% nos dados coletados entre as eleições de 2020 e 2022, que contou com 49.05% de participação feminina e 0.37% de participação não binária (Secchi; Leal; 2020, p. 11 e 12; INESC e CommonData; 2022, p. 15 e 16). Em comparação com os números totais das eleições de 2020 e 2022, significativa a diferença proporcional, haja vista que apenas 34% das candidaturas totais contavam com mulheres como representantes legais (Tribunal Superior Eleitoral, 2020; Tribunal Superior Eleitoral, 2022).

Para Campos e Matos, a presença significativa de mulheres nessas candidaturas aponta “para a criação de uma resposta, via representação política, para a histórica exclusão de mulheres e de outros grupos marginalizados, que encontram, finalmente, nas formas de articulação e ação coletivas, a viabilidade e o sucesso eleitoral” (2023, p. 5 e 6). Em posição de cautela, Almeida entende que dados como esse continuam revelando “a dificuldade de mulheres serem cabeças de chapa nas eleições” (Almeida, 2024, p. 19). Fato é que essa modalidade de candidatura não pode servir ao propósito das candidaturas femininas fictícias, puníveis, inclusive, com a cassação de diplomas ou mandatos, conforme art. 20, §5º, da Resolução-TSE 23.609/2019 alterado pela Resolução-TSE 23.675/2021, servindo a reunião de esforços entorno dessas candidaturas para alavancar a participação política efetiva das mulheres, reforçando o compromisso com o fortalecimento da participação, e não o inverso (Lôbo *et al.*, 2021, p. 122 e 123).

Passado o prazo para registro das candidaturas, que se encerra às 19 horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições²², começa, no dia 16 de agosto, o período que compreende a campanha eleitoral, fase pré-eleitoral, que tem como marco temporal o início oficial da propaganda eleitoral²³. Nesse ponto, é importante analisar a interação das candidaturas coletivas ou compartilhadas com essa parte do processo eleitoral, em especial na arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas e no uso que fazem da propaganda eleitoral.

Conforme explica Secchi *et al.* (2019, p. 83), a campanha eleitoral exige uma grande quantidade de tempo, dinheiro e conhecimento aplicado. Nesse contexto, os custos de

²² Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Brasil, 1997)

²³ Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição. (Brasil, 1997)

campanha podem variar expressivamente conforme os objetivos da campanha, podendo os gastos serem despendidos com “pessoal de campanha, identidade visual, jingles, website, vídeos, material impresso, camisetas, bandeiras, adesivos, transporte, alimentação, acomodação etc.” (ibidem).

A lei que estabelece normas para as eleições dispõe, em seus arts. 17, 18, 18-A e 18-B, que as despesas da campanha serão efetuadas sob responsabilidade dos partidos ou candidatos e financiadas na forma da lei, sendo aquelas contabilizadas no cálculo do limite de gastos para a candidatura, definido pelo TSE, que soma as despesas efetuadas pelos partidos e pelos candidatos que puderem ser individualizadas (Brasil, 1997). Ainda, em seu art. 22, a lei obriga partidos e candidatos a abrir conta bancária específica para registro de movimentação de campanha, além de determinar aos concorrentes, nos termos do art. 22-A, a inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (Brasil, 1997).

Na falta de regulamentação específica, as obrigações legais impostas ao candidato registral não se estendem aos co-candidatos, que aqui são entendidos como apoiadores ou eleitores da propositura, que não se diferem de “outras pessoas que apoiam a candidatura sem necessariamente vincular uma contrapartida de partilha de poder ou de partilha de benefícios” (Secchi et al., 2019, p. 83). Para o autor (ibidem), isso não impede que as candidaturas coletivas ou compartilhadas estabeleçam a divisão dos custos de campanha, inclusive podendo contar com o apoio institucional do porta-voz da candidatura e do partido, além de outras fontes de financiamento de pessoas jurídicas ou físicas.

Desse modo, a arrecadação e aplicação de recursos por parte dos co-candidatos não se enquadram no § 2º-A, do art. 23 da Lei n. 9.504/97, que trata sobre a utilização de recursos próprios por parte do candidato, limitando-a “até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer” (Brasil, 1997). Por se tratarem de apoiadores ou eleitores da candidatura em termos legais, as contribuições provenientes dos co-candidatos compõem as doações de pessoas físicas, dispostas no art. 23 da referida lei, que limita no § 1º os valores máximos até 10% dos “rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição”, sendo excluídos da contabilização, desde que não reembolsados, a quantia até um mil UFIR, nos termos do art. 27, da lei que estabelece normas para as eleições (Brasil, 1997).

Nesse cenário, passam a existir dúvidas sobre a interação dessa modalidade de candidatura com essa parte do processo eleitoral. Na decisão do TRE-PE que confirmou a negativa do pedido de Adevânia Carvalho para que constasse na urna eletrônica o termo “Coletivo Elas” ou “Adevânia do Coletivo Elas” sob o argumento de que a sua utilização

poderia causar confusão ao eleitorado, o Desembargador Eleitoral Carlos Frederico Gonçalves de Moraes, conforme se extrai das notas taquigráficas da sessão em que proferiu o seu voto oral, em 23 de outubro de 2020, demonstrou preocupação com a prestação de contas dessas candidaturas, argumentando que a falta de registro dos co-candidatos pode ocasionar falta de transparência nos gastos oficiais, sendo fundamental a abertura de conta vinculada aos demais co-candidatos para se ter conhecimento do fluxo de caixa das campanhas (Pernambuco, 2020a).

Em posição contrária, o Ministério Público Federal, em sede de Recurso Especial Eleitoral interposto contra o referido acórdão, posicionou-se no sentido de não ser possível “presumir que a prestação de contas de uma candidatura coletiva será menos confiável do que a das candidaturas tradicionais”, devendo se afastar esta argumentação “como fundamento para impedir uma iniciativa democrática legítima”, afinal, deve-se “presumir que o(a) candidato(a) formal apresentará em suas contas todos os gastos efetuados por seus apoiadores” (Pernambuco, 2020a).

No tocante a propaganda eleitoral, na linha do apresentado por Nicolini (2020, p. 107), diante da falta de regulamentação legal, o caráter coletivo ou compartilhado dessas candidaturas estão inseridos no plano das propostas, que tem como forma de divulgação a propaganda eleitoral, aqui compreendida como “toda ação que visa o convencimento do eleitor para obtenção de votos” (Lazzarini; Romano, 2004).

Para Nicolini (2020, p. 108 e 109), mesmo antes das alterações promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021, a combinação da coletividade indicada no nome levado a registro com o conteúdo da propaganda eleitoral é meio idôneo e legítimo para “garantir a transparência na divulgação do projeto político submetido à sua escolha e ao debate público”, sendo capaz de afastar o argumento de que a propositura dessa modalidade de candidatura induz o eleitor a erro, haja vista que a adesão à proposta acontece por vontade livre e consentida. Contudo, a autora ressalta a necessidade de ser esclarecido ao eleitor que o exercício do mandato de forma compartilhada não é regulamentado por lei, recaindo as obrigações legais apenas ao indivíduo levado a registro.

Encerrada a fase pré-eleitoral, inicia-se a fase eleitoral propriamente dita, compreendida no lapso temporal entre o início e término da votação. Finalizado o escrutínio, começa a fase pós-eleitoral, onde ocorre a apuração e contagem dos votos, proclamação dos resultados e, por fim, diplomação dos candidatos eleitos.

Conforme explica Caliman (2005, p. 53), “o candidato proclamado e diplomado pela Justiça Eleitoral é portador de um título consubstanciado no diploma, que lhe propiciará o

direito de exercer o mandato parlamentar”. No caso das candidaturas coletivas ou compartilhadas, apenas o representante legal é diplomado, seja ele eleito como titular ou suplente, nos termos do art. 215, parágrafo único, do Código Eleitoral (Brasil, 1965).

Apesar de constar do diploma apenas o nome do representante legal, não há impedimento à participação dos demais codeputados na cerimônia de entrega do documento. Cita-se o recebimento do diploma de maneira conjunta pelas codeputadas do Movimento Pretas e da Bancada Feminista, ambas do PSOL, durante a ato de diplomação do candidatos eleitos em São Paulo nas eleições de 2022 e a entrega coletiva realizada as covereadoras do Mantado Pretas por Salvador, também do PSOL, a pedido do próprio presidente do TRE da Bahia, Desembargador Edmilson Jatahy Fonseca Júnior (Rodrigues, 2022; tvtreba, 2022). Porém, outros casos deflagram o cenário de insegurança em torno dessas candidaturas, como o tumulto ocorrido da cerimônia de diplomação da Bancada Ativista (PSOL), em 2018, onde deputados da oposição se insurgiram contra a presença dos codeputados na cerimônia (PODER 360, 2018).

Encerrado o processo eleitoral com a diplomação dos candidatos eleitos, ocorre, em ato público especialmente convocado para tal finalidade, a investidura no mandato através da posse, ato pessoal indelegável e intransferível. Empossado formalmente, o eleito passa a integrar a Casa Legislativa e desempenhar as funções parlamentares, compondo o Poder Legislativo e integrando o Plenário, expressão concreta da soberania do Poder Legislativo e seu órgão máximo de decisão (Caliman, 2005, p. 54-57).

Conforme apresentado anteriormente, a representação política brasileira, instrumentalizada pelo instituto do mandato, é autorizada pelas eleições, momento em que se forma a relação fiduciário-eleitoral entre o mandante e o mandatário. Essa ligação não transporta para o exercício do mandato qualquer conteúdo jurídico, podendo o representante autorizado exercê-lo de forma livre, tutelando interesses gerais, desde que respeitando o ordenamento jurídico pátrio.

No caso dos mandatos coletivos ou compartilhados, a falta de regulamentação específica obriga que a promessa de compartilhamento e execução coletiva do mandato ocorra com base na confiança entre o parlamentar, os coparlamentares e o partido (Nascimento, 2021, p. 110). Nesse sentido, surgem dúvidas sobre a organização da gestão desses mandatos e a relação dos demais coparlamentares com os direitos e deveres de titularidade do representante legal do cargo, haja vista que o arranjo normativo e institucional direciona a atuação do mandato eletivo de forma individual.

De acordo com Magarian (2023, p. 9), é relevante compreender que os mandatos eletivos individuais no legislativo também contam com mecanismos de coletivização, como o relacionamento com assessores e partidos políticos. Entretanto, não existe uma vinculação, “baseada na confiança, de que a decisão é tomada pelo grupo – em geral, por consenso – e esse grupo é apresentado ao eleitorado, bem como aos espaços formais de poder” (Magarian, 2022, p. 70).

A omissão por parte do legislador no sentido de permitir ou proibir essas iniciativas não impedem que o mandatário, no exercício de suas funções autorizadas pelo povo, organize a gestão de recursos do seu gabinete e decida isoladamente ou com a participação e apoio de um grupo de pessoas, desde que respeitados os limites impostos pelo ordenamento (Nascimento, 2021, p. 112; Magarian, 2023, p. 15). Desse modo, esses mandatos se organizam através de acordos coletivos sem validade jurídica, aqui entendidos como estatuto do mandato, que pode ser definido como “um contrato formal ou informal ou uma carta de compromisso capaz de delimitar os elementos fundamentais do vínculo contratual entre parlamentar e coparlamentares.” (Secchi *et al.*, 2019, p. 23).

Esses acordos, ainda que tácitos, podem prever regras anteriormente citadas, como o tamanho do grupo envolvido, momento de acesso, critérios de elegibilidade e permanência, bem como a distribuição e escopo do poder compartilhado, a partilha dos custos e benefícios, o processo de tomada de decisão, entre outras questões (Secchi *et al.*, 2019, p. 25-26). Ainda que uma parte desses mandatos tenha promovido a formalização desses acordos redigindo documentos escritos, em alguns casos levados a registro em cartório, como é o caso do Mandato Coletivo de Alto Paraíso (PV-GO), outras iniciativas ainda não possuem nenhum tipo de formalização por “desacreditar na validade jurídica do mecanismo e apostar nos acordos políticos ao invés do documento.” (Almeida; Andujas; 2023, p. 27).

Apesar da possibilidade desses acordos discorrerem sobre o escopo de participação dos demais coparlamentares nas decisões de plenário, comissões legislativas, audiências públicas ou decisões internas do gabinete, como os gastos, seleção de assessores, elaboração conjunta de projetos de lei ou fiscalização, a palavra final e a possibilidade de participação legal nos referidos organismos de decisão permanecem de titularidade do representante legal, a quem cumpre integrar a Casa Legislativa e desempenhar as funções parlamentares, dotadas de intransferibilidade e indelegabilidade (Secchi *et al.*, 2019, p. 81-83; Caliman, 2005, p. 41 e 57).

Com a finalidade de lidar com essa vedação legal de uma coletividade ocupar o cargo oficial, valendo-se da informalidade e experimentalismo dessas iniciativas, os mandatos

coletivos ou compartilhados se utilizam de adaptações criativas para participação dos demais coparlamentares no mandato. Entre os mandatos compartilhados, é comum a utilização de aplicativos dedicados ou de espaços em redes sociais para discussão e deliberação, como o caso anteriormente citado do vereador Gabriel Azevedo (PHS-MG) (Secchi et al., 2019, p. 87-89). Nos mandatos coletivos, em que pese o menor número de participantes, a solução encontrada tem sido a nomeação dos demais participantes em cargos de assessoria, a exemplo do mandato coletivo Juntas (PSOL-PE), ou do trabalho informal no mandato, caso do Mandato de Alto Paraíso (Almeida; Andujas; 2023, p. 25-26).

Embora os regimentos internos das casas legislativas informem uma atuação individual, conforme relatado por Almeida e Andujas (2023, p. 27-28), o grau de participação dos demais coparlamentares depende da relação que os mandatos estabelecem com os outros parlamentares e funcionários das casas legislativas. Segundo as autoras²⁴,

Ainda que o uso político do plenário não seja possível, alguns relatos apontam para a possibilidade de gravação de vídeos das co-parlamentares que são exibidos em plenário ou, pelo menos, a participação de uma delas no plenário, na condição de assessora. Em geral as demais ocupam os lugares destinados ao público, a fim de manter contato próximo com a “CPF” durante as sessões.

A participação em outras dinâmicas institucionais do legislativo é um pouco mais aceita, por exemplo, em comissões – desde que não as presidam –, ou nas audiências públicas – pelo seu caráter público e aberto a diferentes grupos da sociedade.

O titular do subsídio recebido pelo detentor de mandato eletivo, disposto no art. 39, § 4º, Constituição Federal (1998), é o representante legal empossado, não havendo estipulação normativa sobre o recebimento de retribuição pecuniária por parte dos demais coparlamentares pelo exercício de suas atividades. Como forma de superar essa limitação, as iniciativas coletivas se valem da divisão desses recursos, que varia conforme os recursos disponíveis, como o subsídio parlamentar, as verbas de gabinete e cargos disponíveis de assessoria, o que depende do cargo ocupado e do porte do município, por exemplo (Almeida; Andujas; 2023, p. 25-26).

Para Secchi et al., a divisão desses valores é um tema delicado que enfrentam esses mandatos. Nas palavras do autor, “a partilha do salário também deve ser enquadrada na

²⁴ Magarian (2022, p. 81-82), em estudo empírico acerca do Mandato Coletivo Juntas (PSOL-PE), relatou a seguinte situação: “Nos trabalhos presenciais, as codeputadas costumam acessar a galeria do Plenário e acompanhar as sessões, enquanto a codeputada representante ocupa a cadeira no Plenário e posição na tribuna. Nas comissões, todas codeputadas podem acessar o espaço e participar, no entanto, apenas a codeputada representante tem direito de falar no microfone e ocupar a cadeira. Fora do Plenário, o acesso aos espaços privativos de parlamentares é ocupado por todas as codeputadas. Por meio de acordos informais com a mesa diretora e a presidência da casa, a mandata conquistou a inclusão da biometria de todas codeputadas no elevador privativo de parlamentares e o acesso aos espaços privativos como o café dos parlamentares, por exemplo. Ainda, internamente, todas codeputadas participam de forma igual das audiências públicas e das sessões solenes.”

legislação brasileira que trata de doações para que não configure evasão fiscal ou atividade suspeita” (2019, p. 84).

Outro ponto importante de reflexão é o fato dos demais direitos e deveres, prerrogativas, incompatibilidades e hipóteses de perda do mandato não se estenderem aos coparticipantes do mandato. Para Caliman (2005, p. 67), o regime jurídico que envolve os mandatos parlamentares deve ser compreendido como uma forma de proteção a soberania popular, protegendo o instrumento da representação e demonstrando o interesse na promoção das vontades públicas, garantindo sua teleologia precípua de conformador do Estado Democrático.

Possíveis infringências às incompatibilidades - independente de sua natureza, ações incompatíveis com o decoro parlamentar, perda ou suspensão dos direitos políticos e condenações criminais, por exemplo, não são capazes de produzir qualquer efeito jurídico sobre os mandatos coletivos ou compartilhados dos coparlamentares que incorrem em uma dessas alternativas, haja vista o caráter personalíssimo atribuído aos efeitos da prática dessas condutas (Caliman, 2005, p. 62). Em sentido contrário, caso o representante legal do mandato venha a incorrer em uma hipótese de perda antecipada do mandato²⁵ ou se licencie do cargo, a exemplo do art. 56 da Constituição Federal (1998), o status parlamentar não se estende a determinado membro do grupo, mas sim ao suplente que conste nos registros oficialmente²⁶ (Portugal; Neto; 2021, p. 20).

Ainda, pelo fato de essas iniciativas estarem ancoradas em acordos coletivos sem validade jurídica, não há possibilidade das divergências entre os membros sobre o pacto serem discutidas no judiciário (Portugal; Neto; 2021, p. 20). Em caso de conflito, vale a anteriormente citada última palavra do representante legal, sem a garantia de que o compromisso coletivo seja cumprido (Backes, 2022, p. 159).

²⁵ Como hipóteses de perda antecipada do mandato parlamentar, Caliman (2005, p. 62) elenca as seguintes situações: “(a) renúncia; (b) infringência às incompatibilidades; (c) procedimento incompatível com o decoro parlamentar; (d) perda ou suspensão dos direitos políticos; (e) decisão da Justiça Eleitoral; (f) condenação criminal; (g) falta às sessões da Casa Legislativa a que pertencer; e (h) licença por mais de 120 dias para tratar de interesses particulares (Caliman, 2005, p. 62). Igualmente, como situação que enseja a perda do mandato parlamentar, cita-se o texto incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021, que acrescentou ao art. 17 da Constituição Federal, em seu § 6º, a possibilidade de perda do mandato por infidelidade partidária [Constituição (1988)].

²⁶ Apesar de nenhuma das 6 iniciativas de candidaturas coletivas ao senado ter obtido êxito eleitoral, uma no pleito de 2018 e cinco no pleito de 2022, destaca-se a possibilidade de indicar como suplente outros dois cocandidatos, nos termos do art. 46, § 3º da Constituição Federal, que podem vir a exercer o cargo como representante legal desde que preenchido o disposto no art. 56, § 3º, da Carta Magna combinado com o art. 5 e 45, ambos do Regimento Interno do Senado Federal (Senado Federal, 1970). Dentre as propostas de candidaturas coletivas ou compartilhadas, a iniciativa de Olívio Dutra (PT-RS) ao senado, acompanhado dos cocandidatos Roberto Robaina (PSOL-RS) e Fátima Maria (PT-RS), foi a que recebeu o maior número de votos válidos, totalizando 2.225.458 (TSE, 2022).

Desse modo, casos como o ocorrido no Mandato Coletivo Todas as Vozes (PSOL-SP), da cidade de Ribeirão Preto, em que as desavenças entre o representante legal e os demais covereadores acarretaram a dissolução do mandato coletivo, ou o notório caso de afastamento da codeputada estadual Raquel Marques da Bancada Ativista (PSOL-SP), não são passíveis de insurgência judicial por parte dos eleitores, partidos, demais coparlamentares, entre outros interessados, o que deflagra cenário de dúvida e insegurança em torno dessas experiências (BBC, 2021; G1, 2022).

Analisada a interação das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados com elementos jurídico-normativos componentes da instrumentalização da representação política, que ocorre no exercício do mandato eletivo autorizado através do processo eleitoral, passa-se ao exame aprofundado das referidas alterações promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021 e seus impactos na proteção jurídica dessa modalidade de inovação.

3.2 RESOLUÇÃO N. 23.675/2021 E SEUS IMPACTOS NA PROTEÇÃO JURÍDICA DOS MANDATOS COLETIVOS

A Resolução-TSE 23.675, publicada no dia 16 de dezembro de 2021, alterou diversos dispositivos da Resolução-TSE nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Dentre as mudanças realizadas, destaca-se, para fins de análise neste trabalho, a inclusão dos §2º, §3º, e §4º no art. 25, que passa a conter a seguinte redação:

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)(Brasil, 2019)

Desse modo, é importante examinar os impactos que essas alterações promovem na proteção jurídica das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados. Para isso, o primeiro passo é compreender as funções da Justiça Eleitoral e sua competência para editar resoluções, bem como o contexto e justificativas dos acréscimos promovidos no artigo supracitado.

A Justiça Eleitoral, órgão especializado do Poder Judiciário, apresenta peculiaridades que a diferenciam deste, destacando-se a multiplicidade de suas atribuições e competências (Costa, 2016, p. 131). Prevista na Constituição Federal entre os arts. 118 e 121, a organização e competência dos seus órgãos é disposta entre os arts. 12 a 41, do Código Eleitoral (Brasil, 1965).

Conforme apresentado no subtópico anterior, a Justiça Eleitoral concentra boa parte das atribuições de governança eleitoral. De acordo com Mozaffar e Schedler (2002, p. 7), a governança eleitoral opera em 3 níveis: (a) *rule making*, que envolve a elaboração de regras básicas para o jogo eleitoral; (b) *rule application*, que se refere a implementação dessas regras para a organização do processo eleitoral; e (c) *rule adjudication*, que abrange a resolução de conflitos que envolvem a disputa eleitoral²⁷.

Segundo Marchetti (2008, p. 867), no *rule making* é onde se determinam as questões normativas que permitem aos competidores a segurança de como o jogo será jogado, citando como exemplos a designação da magnitude das eleições, datas de realização, fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, bem como a disposição dos órgãos responsáveis pela administração das eleições e regras de elegibilidade e inelegibilidade.

O *rule application* é definido pelo autor como o nível de administração do jogo eleitoral, onde ocorre a implementação e o gerenciamento do escrutínio, com “o registro dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo” (Marchetti, 2008, p. 867).

Por fim, delimita o *rule adjudication* como a administração do contencioso eleitoral, isto é, a resolução dos possíveis litígios entre os competidores. Nessa direção, explica que ao decidir e conduzir “as controvérsias na disputa eleitoral, nesse nível se determinam os

²⁷ Texto original: “Electoral governance is the wider set of activities that creates and maintains the broad institutional framework in which voting and electoral competition take place. It operates on three levels: rule making, rule application, and rule adjudication. Rule making involves designing the basic rules of the electoral game; rule application involves implementing these rules to organize the electoral game; rule adjudication involves resolving disputes arising within the game.”

procedimentos, executa-se a contagem dos votos e publicam-se os resultados finais da disputa eleitoral” (Marchetti, 2008, p. 867).

Costa (2016, p. 135) expõe que, em geral, os três níveis da governança eleitoral não são exercidos pelo mesmo órgão no Brasil. O *rule making*, nos termos do art. 22, inciso I, da CF, é de competência privativa da união²⁸, cabendo a elaboração das regras ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, na linha do art. 48, *caput*, também da Constituição Federal.

Os níveis de *rule application* e *rule adjudication*, essencialmente, ficam sob a responsabilidade de um órgão específico, aqui definido como Organismo Eleitoral (OE) (Marchetti, 2008, p. 867). No Brasil, como citado anteriormente, esse organismo é a Justiça eleitoral, que “organiza, administra e executa os atos materiais necessários para a realização das eleições” (Costa, 2016, p. 135 e 136).

Almeida Neto (2014) identifica, para além da atividade jurisdicional, como espelho da divisão da atividade do Estado, quatro funções na Justiça Eleitoral: jurisdicional, administrativa, consultiva e normativa²⁹.

A função jurisdicional, com sua competência atribuída pelos arts. 22, 29 e 35, II, III, VIII do Código Eleitoral, trata-se de manifestação do *rule adjudication*, que abrange a resolução de conflitos que envolvem a disputa eleitoral (Costa, 2016, p. 134). De acordo com Almeida Neto (2014), essa função se caracteriza pela

resolução judicial dos conflitos de interesses travados antes e depois do processo eleitoral, com a finalidade de garantir a legitimidade democrática e a paridade de armas no pleito. E essa jurisdição se manifesta no bojo de ações e recursos eleitorais processados nas Zonas Eleitorais, nos TRE e no TSE, seu órgão de cúpula.

A função consultiva, com assento no Código Eleitoral nos arts. 23, XII e 30, VIII, é atribuída à Justiça Eleitoral através da competência para responder às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político, bem como por autoridade pública ou partido político (Brasil, 1965). Essas consultas, formuladas em forma de pergunta e respondidas no formato de resolução, apresentam situações hipotéticas, com a finalidade de prevenir litígios eleitorais. Entretanto, as respostas

²⁸ Respeitado o disposto no parágrafo único do referido artigo, que assim dispõe: “Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”

²⁹ Nessa direção: Zílio, (2019, p. 91); Goltzman e Neto (2023, p. 10); Gomes (2022, p. 128-132). Em sentido contrário, Costa (2016, p. 134) compreende a existência de apenas três funções estatais da Justiça Eleitoral: administrativa, jurisdicional e normativa. Segundo o autor, a função consultiva estaria inserida nas atribuições administrativas.

oferecidas pelo órgão não têm caráter vinculante, podendo o julgador afastar ou mudar a tese e decidir de forma diversa³⁰ (Rais e Magarian, 2021, p. 92; Goltzman e Neto, 2023, p. 17; Zilio, 2019, p. 91).

As funções administrativas atribuídas a Justiça Eleitoral, Organismo Eleitoral responsável pelo *rule application* no Brasil, segundo Goltzman e Neto (2023, p. 10), permitem a execução de “tarefas sem as quais os pleitos eleitorais não ocorreriam de forma célere, transparente e democrática (no sentido de amplo escrutínio e participação popular)”. Essas atribuições não podem ser compreendidas como um exercício atípico do poder de administrar, *vide* a realização de concursos públicos e licitação para contratação de obras e serviços (art. 37, II e XXI, da CF/88), mas sim um “dever constitucional e legal desse ramo especializado do Judiciário executar procedimentos que são administrativos por natureza” (Goltzman e Neto 2023, p. 11), relacionados à “implementação, execução e gerenciamento das eleições” (Costa, 2016, p. 139).

A função normativa do Organismo Eleitoral brasileiro, positivada na legislação eleitoral, atribui a ele competência para elaborar instruções de caráter normativo para organizar, regulamentar e realizar as eleições, devido à complexa dinâmica do processo eleitoral, além de conceder ao TSE e aos TRE’s a competência para elaboração de seus regimentos internos (Almeida Neto, 2014; Goltzman e Neto 2023, p. 11). Estabelecem essas competências privativas os arts. 1, parágrafo único, 23, I e IX, 23-A e 30, I, todos do Código Eleitoral³¹, e o art. 105 da Lei das Eleições (Brasil, 1965; Brasil, 1997).

De acordo com Goltzman e Neto (2023, p. 11), com base na função normativa, o Tribunal Superior Eleitoral expede resoluções em matérias diversas, como a requisição de servidores de outros órgãos, editada pela Resolução-TSE n. 23.523/2017 (Brasil, 2017b), ou a própria Resolução-TSE n° 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições³². Essas resoluções podem ser gerais ou temporárias, produzindo efeitos permanentes ou em apenas uma eleição (Almeida Neto, 2014).

³⁰ Segundo Zilio (2019, p. 91), as consultas não têm força vinculante e não podem ser objeto de recurso ou de controle de constitucionalidade.

³¹ Importante destacar que o MS 26.604/DF definiu que o Código Eleitoral foi recepcionado, na parte que disciplina sobre a organização e competência da Justiça Eleitoral (arts. 12 a 41, do Código Eleitoral), nos termos do art. 121 da Constituição Federal, como lei material complementar, conferindo bases constitucionais as referidas atribuições (Brasil, 2007).

³² Costa (2016, p. 138), em sentido contrário, entende que as “Resoluções do TSE não representam manifestação da função normativa, vez que não estatuem disposições primárias, não inovam no ordenamento jurídico, mas apenas explicitam e operacionalizam o conteúdo da legislação eleitoral, para sua fiel execução”, estando inseridas no campo das funções administrativas.

Segundo Zílio (2019, p. 91), as resoluções emanadas pelo TSE devem ter um caráter simplesmente regulamentar, explicitando matéria já prevista em lei. Nessa direção, Goltzman e Neto concluem o que segue:

com base em uma interpretação sistemática, sobretudo porque a Lei Maior não permite regulamentos autônomos, pondera-se que a função normativa da JE é constitucional se, e somente se, minudenciar leis existentes, mas não para inovar no ordenamento jurídico criando direitos ou obrigações³³ (2023, p. 12)

Igualmente, Almeida Neto afirma que

“as resoluções eleitorais devem ser expedidas seguindo a lei (*secundum legem*) ou para suprimir alguma lacuna normativa (*praeter legem*), jamais devem contrariar uma lei (*contra legem*), ou mesmo inovar em matéria legislativa, sob pena de invalidação do ato regulamentar” (Almeida Neto, 2014)

Desse modo, é possível delimitar a Resolução-TSE 23.675/2021, que promoveu alterações na Resolução-TSE nº 23.609/2019, como uma manifestação da função normativa do Organismo Eleitoral brasileiro. Conforme se extrai do art. 1º da resolução alterada³⁴, trata-se de regulação com efeito permanente, não se aplicando apenas em pleitos específicos (Brasil, 2019).

As alterações promovidas pela resolução surgiram em um cenário de falta de regulamentação, onde as iniciativas passaram a ser alvo de contestações e disputas no judiciário (Backes, 2022, p. 159; Magarian, 2022, p. 78). Conforme explica Magarian (2022, p. 78 e 79), os tribunais eleitorais passaram a destinar maior atenção a estas iniciativas durante o registro de candidaturas nas eleições municipais de 2020, estando a disputa concentrada na legalidade das disposições sobre o nome de urna.

Como citado anteriormente, no ano de 2020, o TRE-PE manteve a decisão da 82ª Zona eleitoral de Ouricuri/PE que negou o pedido de Adevânia Carvalho para que constasse na urna eletrônica o termo “Coletivo Elas” ou “Adevânia do Coletivo Elas” sob o argumento de que a sua utilização poderia causar confusão ao eleitorado, significando uma afronta aos art. 12 da Lei 9.504/97 e ao art. 25 da Resolução 23.609/2019 do TSE, na medida em que não identificava a candidata de maneira clara (Pernambuco, 2020a).

³³ Para Salgado (2010, p. 305), a elaboração de resoluções por parte do TSE é inconstitucional. Caso seja admitida, “deve se subordinar à noção de função regulamentar de maneira estrita: aquela em que não há espaço para discricionariedade qualquer, mas apenas se deve desdobrar, especificar o que a lei determina de modo genérico”.

³⁴ Art. 1º Esta Resolução disciplina os procedimentos relativos à escolha e ao registro de candidatas e candidatos nas eleições gerais e municipais.

Manifestando-se sobre a matéria, o Tribunal Superior Eleitoral, em resposta aos Recursos Especiais que atacavam a referida decisão, interpostos por Adevânia Coelho de Alencar Carvalho, pelo Diretório Nacional do PSOL e pelo Ministério Público Eleitoral, indeferiu o pedido liminar da primeira recorrente, além de negar o recurso por perda do objeto. Contudo, o Ministro Relator Luis Felipe Salomão, em seu voto, destacou o “ineditismo, relevância e atualidade” das iniciativas, que deveriam ser “objeto de discussão em feito que permita amplo exame de todos os aspectos relacionados à matéria” (Brasil, 2021e).

Outro caso de destaque é a negativa de utilização do nome de urna “Juntas” pela candidata registral Layla Jessica Pessoa de Andrade, que concorria ao cargo de vereadora para a Câmara Municipal de João Alfredo-PE. Provido o registro de candidatura, o juízo de primeiro grau entendeu que o termo não se enquadrava nos requisitos do art. 25 da Resolução TSE nº 23.609/2019; contudo, permitiu a utilização do termo “Layla da Juntas”. Após recurso da representante legal e do Ministério Público contra a decisão, o TRE-PE, em questão de ordem suscitada pelo Desembargador Gonçalves de Moraes, decidiu suprimir o termo “juntas” do nome anteriormente permitido, pois o vocábulo poderia confundir o eleitor e sugerir que essa modalidade de candidatura é permitida no ordenamento jurídico brasileiro³⁵ (Pernambuco, 2020b).

Confirmando a decisão, o TSE negou seguimento aos recursos por perda de objeto. Em seu voto, o Relator Alexandre de Moraes afirmou que, na hipótese,

a ocorrência de dúvidas razoáveis quanto ao cognome utilizado, considerada a possibilidade, no ordenamento jurídico, apenas de candidaturas individuais, em que aquele eleito será o único representante da sociedade na Casa Legislativa, não sendo razoável, portanto, permitir a adoção do nome proposto (Brasil, 2020c)

Em direção contrária, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, confirmando decisão da 117ª ZE de Fortaleza/CE, apesar de indeferir o registro do nome de urna “Nossa Cara” para a candidatura de Adriana Gerônimo Vieira Silva, permitiu a utilização na nomenclatura “Adriana do Nossa Cara”, ressaltando que a redação “respeita os requisitos legais de identificação da candidatura, “não vislumbrando qualquer tipo de indução do eleitor a erro,

³⁵ Em 2018, o mesmo tribunal, na análise do Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) da candidata registral Maria Joselita Pereira Cavalcanti (PSOL-PE), permitiu a utilização da denominação “Juntas” na urna eletrônica (Pernambuco, 2018). Igualmente, no referido ano, o TRE-SP permitiu a candidatura coletiva ao cargo de Deputada Estadual da representante legal Maria Carolina Ruiz Rubinato (PSOL-SP) o uso da nomenclatura “Mandato Coletivo Feminista” (São Paulo, 2018).

uma vez que o eleitor saberá que está votando na Adriana, que faz parte do Nossa Cara” (Ceará, 2020).

Nesse cenário de surgimento de litígios judiciais envolvendo parte do processo de registro e crescimento da utilização dessas modalidades de candidaturas, a Justiça Eleitoral passou a direcionar maior atenção ao tema. Durante o primeiro semestre de 2021, a I Jornada de Direito Eleitoral³⁶ consolidou o Enunciado nº 63, que assim dispõe:

Ainda que inexista previsão legislativa específica, são candidaturas coletivas aquelas compostas por dois ou mais membros, de acordo com as regras estabelecidas nos respectivos estatutos partidários. Todavia, apenas um dos integrantes será registrado como candidato para todos os fins legais (Brasil, 2021f)

Igualmente, como Achado Relevante³⁷, sob o numeral 53, a jornada estabeleceu o seguinte entendimento:

Embora a legislação eleitoral não contemple a modalidade coletiva de candidatura, o pedido de registro, desde que atenda os requisitos legais, não deve ser indeferido em razão da indicação do grupo no nome de urna. O nome de urna que contemple o(a) representante do grupo, seguido da nomeação do coletivo, não estabelece a dúvida quanto a identidade do(a) candidata(a) à que alude o art. 12 da Lei n. 9/504/97 (Brasil, 2021g)

Em 23 de agosto de 2021, seguindo o procedimento contido na Resolução-TSE nº 23.472/2016, que regulamenta o processo de elaboração das instruções para a realização de eleições ordinárias, através da Portaria-TSE 538/2021, o Presidente do Tribunal, Luís Roberto Barroso, designou ao Ministro Luiz Edson Fachin a tarefa de iniciar os estudos visando a revisão das resoluções eleitorais permanentes e a elaboração das resoluções específicas para as Eleições 2022 (Brasil, 2016; Brasil, 2021h).

No uso de suas atribuições, em 24 de setembro do mesmo ano, o Relator publicou a Portaria-TSE 615/2021 (Brasil, 2021i), que versava sobre a sistemática de revisão das resoluções, submetendo a Resolução-TSE nº 23.609/2019 a reexame³⁸. Elaborado o texto base com a minuta das possíveis alterações, o ministro Luiz Edson Fachin, nos termos do art. 3º, IV, da Resolução-TSE nº 23.472/2016³⁹, convocou audiência pública para discussão da

³⁶ Consoante disposto no art. 1º da Portaria que publicou os enunciados consolidados, “os enunciados são de caráter meramente doutrinário-científico, não se confundindo com a posição institucional ou jurisdicional da Justiça Eleitoral ou de seus membros no exercício das respectivas funções” (Brasil, 2021f).

³⁷ De acordo com o art. 1º da Portaria TSE 360/2021, achados relevantes são aquelas “propostas que, não obstante mereçam reflexão oportuna, não se mostraram compatíveis com as normas, súmulas e jurisprudência do TSE” (Brasil, 2021g).

³⁸ Art. 2º Submetem-se ao procedimento de revisão as seguintes resoluções permanentes: [...] VI - Registro de candidatos - Resolução-TSE nº 23.609/2019 - Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições;

³⁹ “Art. 3º As Instruções do Tribunal Superior Eleitoral para execução da legislação eleitoral e realização das eleições ordinárias serão expedidas ou alteradas com a observância das seguintes garantias e procedimentos:

minuta, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, publicizando seus atos através do sítio eletrônico do Tribunal (Tribunal Superior Eleitoral, 2021a; Tribunal Superior Eleitoral, 2021b).

Durante a audiência, o novo texto proposto para o art. 25, que não viera a sofrer qualquer tipo de alteração até a aprovação, não deixou de ser alvo de questionamentos. Bruno Augusto Paes Barreto Brennand, na figura de eleitor cidadão, demonstrando preocupação com a figura das candidaturas coletivas, que segundo ele estavam sendo tratadas “em resolução e não em legislação”, sugeriu a supressão dos §§ 2º, 3º e 4º da futura resolução, afirmando a imprescindibilidade de um debate mais profundo sobre o tema, ante o cenário de enfraquecimento dos partidos e a possibilidade de fraudes que essas candidaturas carregam consigo (JUSTICAELEITORAL, 2021a).

No voto que resultou na aprovação da resolução alteradora, seguido por unanimidade pelos demais membros da corte, o Relator Ministro Luiz Edson Fachin respondeu ao levantado pelo eleitor cidadão nos seguintes termos:

Quanto às propostas trazidas por Bruno Augusto Paes Barreto Brennand em relação aos parágrafos do art. 25, requerendo a supressão deles, ao argumento da falta de positividade das chamadas candidaturas coletivas, quedaram rejeitadas, uma vez que o registro de nome de urna que conte em sua composição com o nome de coletivo não exige previsão legal específica.

O texto da minuta alteradora concretiza diretriz de democratização da participação política, que não colide com nenhuma regra legal, uma vez que a candidatura continua a ser individualizada. A chamada candidatura coletiva representa apenas um formato de promoção da candidatura, que permite à pessoa que se candidata destacar seu engajamento em movimento social ou em coletivo. Esse engajamento não é um elemento apto a confundir o eleitorado, mas, sim, a esclarecer sobre o perfil da candidata ou do candidato. (Brasil, 2021j)

No curso da sessão plenária que aprovou a resolução, o Ministro Carlos Horbach elogiou o voto proferido pelo Relator, afirmando que a nova redação proposta ao art. 25 é adequada para “normatizar” (sic) a matéria, pois deixa claro que “essas candidaturas coletivas, do ponto de vista jurídico, elas não existem, porém elas podem muito bem ser promovidas coletivamente, e como tal anunciadas para o eleitorado” (JUSTICAELEITORAL, 2021b). Seguindo em sua manifestação, declara que o dispositivo preserva o conteúdo do art.

(Redação dada pela Resolução nº 23.597/2019) [...] IV - o relator, após manifestação dos órgãos técnicos da Justiça Eleitoral, elaborará a minuta da Instrução que será divulgada pelo sítio eletrônico do Tribunal na internet e convocará, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, a realização de audiência pública para discussão da minuta; (Redação dada pela Resolução nº 23.597/2019)”. Ressalta-se que os apontamentos realizados durante a audiência tem caráter meramente sugestivo, devendo o Relator, nos termos do VII do referido artigo: “VII - realizada a audiência pública, o relator, em prazo compatível, examinará as sugestões apresentadas e alterará a minuta, contemplando-as ou, no caso de não as aceitar, declinando de forma sucinta o motivo da rejeição”.

12 da Lei das Eleições, na medida que permite a identificação das bases sociais da candidatura e não dificulta a identificação do candidato que vai disputar a eleição.

Ainda, destaca que a norma proposta no § 3º fortalece o sentido de que a individualização das candidaturas não pode ser afastada. Nesse sentido, veda a utilização de nomes como “Coletivo Nós”, “Candidatura Bem Viver”, “Coletivo Encanto”, entre outros (Ibidem).

Desse modo, aprovada as alterações promovidas no art. 25, o Tribunal Superior Eleitoral publicou a Resolução-TSE 23.675, em 16 de dezembro de 2021, produzindo efeitos para as eleições gerais de 2022 e seguintes. Apresentada a competência normativa do TSE para editar resoluções e o contexto de surgimento das alterações propostas pela referida resolução, passa-se a análise de seus impactos na proteção jurídica das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados.

Primeiramente, é importante destacar que a Resolução-TSE 23.675/2021 não se direciona aos mandatos eletivos, instrumento da representação política e dos poderes nela consubstanciados (Magarian, 2022, p. 79). Os §§ alterados se restringem a regulamentar apenas uma parte específica do processo de autorização, em sua fase pré-eleitoral, tratando sobre as variações nominais possíveis de serem utilizadas como nome de urna, levadas à Justiça Eleitoral no processo de registro de candidatura, consoante art. 12 da Lei das Eleições.

O § 2º do art. 25 da resolução, seguindo o apresentado no voto do Relator e por Nicolini (2020, p. 107), aloca o caráter coletivo das candidaturas no plano das propostas, apresentadas durante a campanha eleitoral, materializadas pela variação nominal em referência ao coletivo no nome de urna. Para a autora, a divulgação da ideia de compartilhamento na urna eletrônica e na propaganda eleitoral se associam a uma “proposta política como qualquer outra trazida ao *debate público*”, onde se utiliza a “lógica de coletividade e compartilhamento como base argumentativa de construção da candidatura e promessa de divisão do poder a partir da vitória eleitoral” (Nicolini, 2020, p. 111).

A parte final do referido dispositivo, autorizando que o candidato registral aponha ao nome pelo qual se identifica a designação do grupo ou coletivo social que compõe a candidatura, aloca os demais participantes como apoiadores. Do ponto de vista legal, fortalece-se o sentido individual das candidaturas, pois ressalta a figura do representante legal, afastando eventuais dúvidas sobre a sua identidade e sem estender quaisquer direitos ou deveres aos demais cocandidatos, ao mesmo tempo em que permite a associação ao coletivo que fazem parte da propositura (Backes, 2022, p. 158-159).

Igualmente, a vedação disposta no § 3º reforça esse sentido. Ao proibir a utilização de nome de urna contendo apenas a designação do grupo ou coletivo, como nos casos reportados nas eleições de 2020 que contavam com nomes de urna como “Coletivo Elas” ou “Bancada Comunitária” (Tribunal Superior Eleitoral, 2020), esclarece-se ao eleitor que o voto permanece direcionado apenas para o representante legal, sem desconfigurar a proposta de exercício coletivo ou compartilhado do mandato.

Apesar da vedação, destaca-se a existência de candidaturas, nas eleições gerais de 2022, que não respeitaram o disposto no referido §. Dentre as candidaturas analisadas pelo Inesc e ComunnData (2022, p. 42-53), duas infringiram o dispositivo regulamentar, ambas para o cargo de Deputado Federal: Deividy Carlos Santos Ferreira (Avante-AL), com o nome de urna “Coletivo pela Educação”, que não foi alvo de questionamentos nem pelo Ministério Público como pela Justiça Eleitoral (Alagoas, 2022); e Fernanda Pereira (PSB-ES), com o nome de urna “Mulheres de Todas as Lutas”, também sem questionamento por parte dos órgãos supracitados (Espírito Santo, 2022).

A adição do § 4º se destina a regulamentar, de forma específica, parte do art 12 da Lei das Eleições que veda o uso de nomes de urna que estabeleçam dúvidas quanto à identidade dos candidatos, reforçando, inclusive, o acrescido nos §§ anteriores. Dessa maneira, ao dispor que “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”, o dispositivo rechaça o posicionamento de que “a construção da imagem das candidaturas como coletivas – tanto pelo nome, quanto pelas propagandas – gera confusão no eleitorado e a compreensão de que se trata de um grupo e não de um candidato individual” (Rais e Magarian, 2021, p. 98), alinhando-se com o decidido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Ceará no caso da nomenclatura “Adriana do Nossa Cara”.

O Desembargador Relator Raimundo Nonato Silva Santos, no voto vencedor por unanimidade, valeu-se da seguinte fundamentação:

[...] Todavia, em que pese a impossibilidade do uso do nome “NOSSA CARA” na urna eletrônica, entendo, pelos mesmos motivos, em obediência a Lei das Eleições e a Resolução TSE 23.609/2019, que o nome deferido pela Juíza da 117ª ZE na sentença, “ADRIANA DO NOSSA CARA”, respeita os requisitos legais de identificação da candidata, por se tratar de nome, prenome, cognome, sobrenome, apelido ou nome pelo qual a candidata é conhecida, não vislumbrando qualquer tipo de indução do eleitor a erro, uma vez que o eleitor saberá que está votando na Adriana, que faz parte do Nossa Cara.

Saliento que, ao meu sentir, o registro de candidatura permanece individualizado, em nome de Adriana Gerônimo, embora na prática, conforme divulgada na campanha eleitoral, exista a união de forças entre um grupo formado por 3 mulheres que

almejam participar da vida política, sendo a candidata eleita apenas uma, esta a única a ocupar uma cadeira na Câmara Municipal.

Desse modo, o eleitor pode facilmente identificar a candidata como “Adriana do grupo Nossa Cara”, que se apresenta como parte e/ou representante de um grupo de pessoas, que se unem por motivos pessoais e/ou de interesse mútuos, e que os participantes desse grupo almejam participar, mesmo que informalmente, da vida política da candidata Adriana Gerônimo. [...] (Ceará, 2020)

Nessa linha, Nicoli argumenta que a tese de que a nomenclatura da candidatura poderia confundir o eleitor, induzindo-o a erro, é insustentável e parte da premissa de que o eleitor é incapaz de tomar as suas decisões, sendo a adesão ao caráter coletivo ou compartilhado dessas iniciativas formado por vontade livre e consentida dele (Nicolini, 2020, p. 108-109).

De acordo com a autora,

a identificação da coletividade do nome na urna eletrônica, ao contrário do que se sustenta, não induz a erro o eleitor, justamente porque somada ao conteúdo da propaganda eleitoral, são os meios idôneos e legítimos para garantir a transparência na divulgação do projeto político submetido à sua escolha e ao debate público. Isto porque no curso do período de propaganda legal o eleitor receberá propostas, material de campanha e todos os informes da candidatura destacando o formato coletivo, inclusive, pelo uso de denominações que representem a pluralidade de sujeitos que compõe a candidatura (Nicolini, 2020, p. 109).

Seguindo o apontado por Magarian e Backes (2022, p. 79; 2022, 159), a regulamentação em análise garante certa segurança jurídica para as candidaturas coletivas ou compartilhadas, restrita a nomenclatura de urna e seu uso durante a campanha eleitoral, ponto que foi alvo de questionamentos no poder judiciário. Entretanto, permanece em disputa a possibilidade de se aprovar regras que estendam a proteção jurídica a estas iniciativas inovadoras a mais aspectos do procedimento autorizativo e do exercício da representação política no Brasil.

A análise dos dispositivos revela que o texto acrescentado se restringe a regulamentar o art. 12 da Lei das Eleições. Desse modo, não contrariam ou inovam no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que a resolução não extrapola a competência normativa da Justiça Eleitoral no exercício da função normativa.

Para Nicolini (2020, p. 109-113), dúvidas como o modo de exercícios desses mandatos, se factíveis ou não com o sistema político brasileiro, entre outras questões, não impedem que a retórica de coletivização das candidaturas ou mandatos seja utilizada para angariar votos, “não sendo admissível a imposição de condutas restritivas ao direito de escolha do corpo eleitoral, fundadas em um protecionismo exacerbado e em presunções que

não espelham a realidade fática”. Contudo, ressalta que o eleitor deve ser esclarecido dos limites institucionais desta modalidade de inovação, prestigiando a boa fé dos candidatos, transparência das propostas e a livre convicção do eleitor na aderência ao projeto, ainda que as propostas apresentadas não sejam vinculantes para o exercício do mandato.

Apesar da resolução ter promovido avanços, a falta de reconhecimento dos integrantes do grupo como cocandidatos oficiais continua refletindo a insegurança que o modelo carregava antes dos acréscimos (Rais e Magarian, 2021, p. 98). Desse modo, a ausência de legislação específica pode desconfigurar a essência das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, ligada a ampliação da representação e participação popular, renovação e despersonalização da política (Rais e Magarian, 2021, p. 98-99).

Em um cenário que estrutura as candidaturas e mandatos em formato individual, baseado em regras eleitorais, constitucionais, regimentos internos e dinâmicas institucionais próprias das casas legislativas, na prática, essas iniciativas atuam de forma coletiva, gerando dúvidas sobre os limites de sua atuação na política concreta (Magarian, 2022, p. 79). Para Rais e Magarian (2021, p. 99), ainda que legislar sobre a matéria implicasse na reformulação do próprio desenho da representação política no país, é necessário que “o legislativo assuma suas funções como regulador do processo eleitoral e garanta o bom funcionamento dos direitos de eleitos e eleitores”.

Apesar de não haver legislação permitindo a figura dessa modalidade de inovação, não há de se falar em ilegalidade da prática, desde que o representante legal respeite os limites impostos pelo ordenamento brasileiro durante o processo de autorização e no exercício da representação política, o que é reforçado, pelo menos de maneira simbólica, pela Resolução-TSE 23.675/2021 (Magarian, 2023, p. 15).

Desse modo, é possível delimitar a Resolução-TSE 23.675/2021, que promoveu alterações na Resolução-TSE nº 23.609/2019, como uma manifestação da função normativa do Organismo Eleitoral brasileiro que não extrapola as suas atribuições, surgidas em um cenário de falta de segurança jurídica, onde as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados passaram a ser alvo de contestações e disputas no Poder Judiciário. Contudo, apesar de conferir certo reconhecimento e segurança para estas iniciativas, restringe-se a regular parte específica do processo eleitoral, sem alterar as regras que estruturam as candidaturas e mandatos em formato individual, deslocando o caráter coletivos das candidaturas e mandatos ao plano das propostas, que não possuem nenhuma garantia de execução no exercício do mandato.

4 CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS E SUAS POSSIBILIDADES LEGISLATIVAS

Neste capítulo, pretende-se elencar e analisar as proposições legislativas que abordam o tema das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, levando-se em conta a definição dessas iniciativas, a representação política brasileira e o contato delas com os elementos jurídico-normativos da instrumentalização da representação política no Brasil. Desse modo, tornar-se-á possível verificar os limites e possibilidades de eventual instrumento legal sobre o tema.

No primeiro momento, elencar-se-ão as iniciativas legislativas que abordam as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados. Nessa direção, analisar-se-ão as proposições, verificando o modelo de abordagem das iniciativas inovadoras, em um cenário que aponta para a falta de um modelo definitivo, diante da diferença entre os formatos e as suas alternativas de configuração.

A partir da síntese desses elementos, levando-se em conta o cenário da representação política brasileira, o surgimento dos mandatos coletivos ou compartilhados, o seu contato com os elementos jurídico normativos do ordenamento jurídico brasileiro e as proposições legislativas que tratam sobre a matéria, verificar-se-ão os limites e possibilidades de eventual legislação sobre a matéria.

Nesse sentido, será possível delimitar os limites e possibilidades de uma regulamentação sobre as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, iniciativas inovadoras que carecem de regulamentação específica, operando com base na informalidade, sem garantia de segurança jurídica.

4.1 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS

Conforme delimitado no capítulo anterior, apesar das mudanças realizadas na Resolução-TSE nº 23.609/2019 surtirem efeitos simbólicos e garantem certa segurança as iniciativas inovadoras, restringem-se a expedir instruções normativas para parte específica do processo eleitoral, limitando-se ao momento do registro de candidaturas. Nesse cenário, a partir do exame realizado da interação das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados com elementos jurídico-normativos da instrumentalização da representação

política no Brasil, surgem dúvidas sobre os limites e possibilidades de eventual instrumento legal sobre o tema, passando-se a análise das proposições legislativas que tratam sobre essas iniciativas.

Cita-se a existência de 8 propostas legislativas sobre a matéria, sendo elas 2 Propostas de Emenda à Constituição; 5 Projetos de Lei; e 1 Projeto de Lei Complementar⁴⁰.

A primeira tentativa de legislar sobre o tema surgiu em 09 de novembro de 2017⁴¹, quando a Deputada Federal Renata Abreu (Podemos-SP) propôs emenda à constituição nº 379/2017 para incluir um parágrafo 12º ao art. 14, com a seguinte redação: “os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo poderão ser individuais ou coletivos, na forma da lei” (Brasil, 2017a). A justificativa apresentada pela deputada se baseia na necessidade de se rediscutir o sistema representativo-eleitoral brasileiro, que, em suas palavras, enfrentava à época da proposição “grave crise ético-política” (sic), sendo os mandatos coletivos uma inovação no ordenamento jurídico-constitucional capaz de “reforçar a participação popular e expandir o conceito de representação política”.

Apesar de garantir ao tema assento constitucional, conforme explica Backes (2022, p. 160), trata-se de uma proposta ampla, que ampara a criação dos mandatos inovadores, mas que nada versa sobre a sua regulamentação, que necessitaria de legislação infraconstitucional para definir os parâmetros de atuação desses mandatos. No momento, a proposta está aguardando a designação de novo relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

A temática também foi objeto de discussões no âmbito da PEC nº 125/2011 (Brasil, 2011). Embora a proposta apresente como descrição geral a possibilidade de se acrescentar dispositivos à Constituição Federal com a finalidade de vedar a realização de eleições em datas próximas a feriados nacionais, após a instalação da Comissão Especial para destinada a

⁴⁰ O número de projetos sobre as iniciativas foram obtidos através de fontes primárias e secundárias. Magarian (2022, p. 74-78) descreve a existência de 7 propostas legislativas sobre o tema até o fechamento de sua dissertação de mestrado no ano de 2022, quais sejam: PEC 379/2017; PEC 125/2011; PL 4475/2020; PL 4724/2020; PL 1422/2021; PL 1593/2021; PLC 112/2021. Após esse período, em setembro de 2023, foi apresentada mais uma proposta sobre a matéria, o PL 4438/2023, intitulado de minirreforma eleitoral, tratando, entre outros pontos, sobre as candidaturas coletivas (Lima; Clavery; Borges; 2023). Desse modo, diante do conhecimento prévio dos projetos legislativos que tratam sobre as iniciativas, realizou-se busca no sistema de pesquisa avançada da Câmara dos Deputados através dos termos “candidatura coletiva” e “mandato coletivo”, chegando-se às proposições legislativas objeto da análise.

⁴¹ Apesar de se constatar a ocorrência das iniciativas desde 1994, apenas foram objeto de proposição legislativa em 2017, o que pode decorrer da relevância que as iniciativas passaram a ter na década de 10. Entre 1994 e 2010, Secchi et. al. (2019, p. 38) observou 5 candidaturas propostas, convertidas em 5 mandatos eleitos, enquanto que no período compreendido entre 2012 e 2018, foram identificadas 105 candidaturas propostas, convertidas em 27 mandatos eletivos.

proferir parecer sobre a PEC em 7 de abril de 2021, passou-se a se discutir, entre outras questões relevantes ao sistema político brasileiro, as candidaturas e mandatos coletivos.

A partir da aprovação dos requerimentos de nº 14, elaborado pelo deputado Domingos Neto (PSD-CE), e nº 33, elaborado pelo deputado Luis Tibé (Avante-MG), foi instaurada audiência pública para debater o tema. Realizada em 23 de junho de 2021, com a presença de juristas e Deputados Federais, a audiência debateu pontos centrais sobre as candidaturas e mandatos coletivos, questionando as implicações de possível legislação sobre o tema no sistema político brasileiro, ainda que ressaltando o papel inovador dessas iniciativas (Câmara dos Deputados, 2021).

Durante a sessão, os deputados Renata Abreu (Podemos-SP) e Pompeo de Mattos (PDT-RS) destacaram a importância de se legislar sobre o tema, instituindo regramento sobre situação que já ocorre no mundo dos fatos. Em sua fala, a deputada Renata Abreu indicou ser relevante uma permissão mínima constitucional sobre o tema, que seria complementada por futura legislação infraconstitucional regulamentando as iniciativas de maneira específica (Câmara dos Deputados, 2021).

Roberta Maia Gresta, doutora em Direito político, e Poliana Pereira dos Santos, mestre em Direito Político, ambas participando na posição de acadêmicas, indicaram a necessidade de se diferenciar, em possível legislação, as candidaturas e o exercício dos mandatos. Para Roberta Maia Gresta, não há ilicitude na organização coletiva de campanhas, sendo que possível regulamentação poderia abarcar a nomenclatura do nome de urna indicando a proposição compartilhada e a necessidade de se informar ao eleitorado acerca dos demais candidatos. Poliana Pereira dos Santos destaca a importância de não haver proibição no sentido de impedir a proposição dessa modalidade de candidatura, permitindo a sua utilização pelos grupos. Além disso, ressaltam a complexidade em se dispor sobre o exercício do mandato coletivo em si, o que necessitaria de mudanças estruturais no sistema político, como a regulamentação do processo de tomada de decisão dessas iniciativas ou a definição de um número máximo de participantes para essas iniciativas, entre outras questões controversas (Câmara dos Deputados, 2021).

Finalizada a fase de audiências públicas, em 13 de julho de 2021, a partir da aglutinação de uma série de propostas apresentadas pelos deputados que não obtiveram o número mínimo de assinaturas necessárias na Emenda de nº 7, que foi apresentada em conjunto com uma proposta de texto substitutivo ao original. A relatora da comissão, Renata Abreu, indicou em seu voto a parcial aprovação da emenda e a aprovação da PEC, que

constaria no seu art. 7 com redação idêntica à PEC nº 379/2017, de sua autoria, apesar dos apontamentos realizados durante a audiência.

Em seu voto, Renata Abreu destacou a importância do reconhecimento constitucional dessas iniciativas, aproximando o povo do parlamento em suas palavras, tratando-se de uma realidade concreta, cumprindo ao ordenamento jurídico reconhecê-las. Ainda, ressaltou possível protagonismo das agremiações políticas nesse processo, indicando em seu voto a seguinte passagem:

como princípio, defendemos que os próprios partidos adotem em seus estatutos, com suporte no princípio da autonomia partidária, a disciplina dessa modalidade de candidaturas. Aos olhos da sociedade, as agremiações partidárias que adotarem as candidaturas coletivas irão se diferenciar em relações às demais, que, por ventura, não venham a adotá-las. (Brasil, 2011)

Apesar da menção aos mandatos coletivos no texto, o art. 7º foi removido do substitutivo retificado pela relatora no dia seguinte à sua apresentação. Assim, as modalidades inovadoras não integraram o texto final, tendo a PEC se transformado na Emenda Constitucional nº 111/2021, que dispõe sobre outros institutos do sistema político-eleitoral brasileiro.

Em setembro de 2020, o Deputado Federal João Daniel (PT-CE) apresentou o Projeto de Lei nº 4475/2020, que tem como objetivo estabelecer regras para o registro e para a propaganda eleitoral de candidaturas promovidas de forma coletiva a partir de alterações a serem promovidas nos arts. 12 e 36 da Lei 9.504/97, que estabelece normas para as eleições (Brasil, 2020a). O deputado propôs a inclusão dos respectivos §§ 6º nos artigos mencionados, com a seguinte redação:

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.

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.

Em primeiro lugar, nota-se que o projeto reconhece as iniciativas inovadoras como um modelo de promoção coletiva de candidaturas ligado a estratégias de discurso eleitoral e não trata sobre o exercício dos mandatos em si. O texto proposto se assemelha às ideias

apresentadas por Nicolini (2020, p. 111) e as alterações promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021 (Brasil, 2021a), na medida em que aborda essas candidaturas como uma proposta trazida ao debate público materializada pela variação nominal a ser utilizada no nome de urna e na propaganda eleitoral.

Desse modo, as disposições em análise reforçam a ideia de que a relação fiduciário-eleitoral formada entre o coletivo e o eleitor durante o procedimento autorizativo não transporta para o exercício do mandato qualquer obrigação de que ele seja exercido de forma coletiva ou compartilhada. Para Nicolini (2020, p. 113), é importante que se compreenda que

as plataformas políticas de que se valem os candidatos na propaganda eleitoral para convencer o eleitor não são vinculantes, não havendo controle efetivo do cumprimento destas propostas ao longo do exercício do mandato. Nesse sentido, a divulgação da proposta de mandato coletivo deve ser vista como qualquer outra peça publicitária, que se vale de um conjunto de técnicas publicitárias destinadas a influenciar as pessoas na tomada de decisão para adesão a uma ideia ou crença.

Outro ponto destaque da proposta é o fato de ela não restringir as candidaturas a um número específico de cocandidatos. Assim, permite o reconhecimento não só das iniciativas coletivas, que contam, em regra, com um número reduzido de postulantes com alinhamento ideológico, mas também as iniciativas compartilhadas, que possuem, em geral, número superior a 100 participantes, sem guardar alinhamento político-ideológico necessariamente (Secchi *et al.*, 2019, p. 24). Como justificativa apresentada, o projeto dispõe que, “atualmente, percebe-se que as “candidaturas coletivas” não apresentam uma estrutura ou formato único de organização”.

Igualmente, a proposição destaca a existência de apenas um candidato formal, que seria levado a registro de acordo com as leis eleitorais, dispondo que o nome de urna e a propaganda eleitoral não poderia estabelecer qualquer tipo de dúvida sobre a sua identidade, vendando a menção de apoio a candidaturas de terceiros ou de pessoas não registradas como candidatas junto a justiça eleitoral. Nesse ponto, o texto reforça a necessidade de se esclarecer ao eleitor sobre as limitações do formato. Para Nicolini (2020, p. 109), a falta de transparência neste ponto “poderia vir a confundir o eleitor na hora da tomada de decisão, opondo obstáculos ao reconhecimento do candidato que representa a proposta coletiva”.

Contudo, a vedação imposta pela parte final do Art. 36, § 6º, poderia vir a limitar candidaturas como a elaborada pelo movimento Muitas Gabinetona (PSOL-MG), que

registrou 12 candidaturas individuais em que as candidatas pediam votos umas para as outras e compartilhavam toda a estrutura de campanha (Silva; Secchi; Cavalheiro; 2021, p. 182-183).

Apensados ao PL acima analisado, que aguarda a apreciação da CCJC, encontram-se outros 3 projetos legislativos que tratam sobre a matéria. São eles: PL 4724/2020; PL 1422/2021; e PL 1593/2021.

Apresentado em setembro de 2020, o PL 4724/2020 propõe a criação de Lei Ordinária específica, com 16 artigos, para regular o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo brasileiro (Brasil, 2020b). Apesar da descrição geral da proposta se referir apenas ao exercício do mandato representativo, o texto dispõe, igualmente, sobre normas atinentes ao período das eleições, destinando uma regulamentação mais detalhada sobre o instituto em comparação aos projetos ora analisados. O texto confere papel central aos partidos políticos e ao estatuto do mandato para a organização das iniciativas, além de ressaltar que as prerrogativas e obrigações decorrentes do cargo seriam de titularidade do representante legal do mandato.

O art. 5º prescreve que o partido político, através de seu estatuto, poderá permitir a utilização de candidaturas coletivas para eleição aos cargos legislativos, delegando as agremiações a definição dos critérios de participação e da quantidade de membros que dela podem participar, desde que não extrapolando o número de 5 pessoas de acordo com seu parágrafo único. Ainda, assegura em seu art. 8º, §2º, inciso III, que os demais cocandidatos que compõem a chapa devem ser filiados ao partido do representante legal ou membros da coligação no caso de candidaturas ao Senado Federal.

Desse modo, o projeto restringe a proposição dessas modalidades de candidatura a iniciativas unipartidárias (Magarian, 2022, p. 73). Igualmente, ao delimitar o número de cocandidatos e coparticipantes, excluem as iniciativas compartilhadas de possível regulamentação, corroborando com uma ideia de afinidade pessoal, ideológica e partidária entre os participantes (Secchi *et al.*, 2019, p. 24).

Outro ponto de centralidade no projeto é o instituto do estatuto do mandato. O inciso V, do art. 2º, conceitua o estatuto do mandato como um “acordo formal que delimita os elementos fundamentais do vínculo contratual entre o parlamentar e os coparlamentares” (Brasil, 2020b), possuindo um conceito similar ao apresentado por Secchi *et al.* (2019, p. 23) que o define como “uma carta de compromisso capaz de delimitar os elementos fundamentais do vínculo contratual entre parlamentar e coparlamentares”.

Embora reforce a figura do representante legal, detentor do conjunto de prerrogativas e de obrigações decorrentes do cargo eletivo, em seu art. 3º, o projeto dispõe que o parlamentar

eleito “deverá atuar em conformidade com as decisões políticas tomadas pelo grupo de mandato coletivo, de acordo com os critérios estabelecidos pelo estatuto do mandato”. O art. 12º dispõe que o exercício do mandato coletivo ocorreria em observância estrita do estatuto, que deve apresentar, obrigatoriamente, de acordo com seu § 2º, elementos como os critérios de distribuição do peso político decisório; os critérios objetivos e impessoais para permanência ou desligamento; a abrangência do poder decisório compartilhado; os critérios de partilha dos custos de campanha e dos benefícios decorrentes do cargo; o processo de tomada de decisão; e o mecanismo de interação entre os membros do grupo de mandato coletivo. Ainda, estabelece sanção para seu eventual descumprimento no § 3º, a ser definida pelo estatuto do partido, nos termos do art. 23 da Lei n. 9.096/1995⁴² (Brasil, 1995).

Nesses termos, embora o direito de desempenhar as funções parlamentares e integrar a Casa Legislativa continuem indelegáveis e intransferíveis (Secchi et al., 2019, p. 81-83; Caliman, 2005, p. 41 e 57), o texto confere validade jurídica aos acordos estabelecidos entre o grupo, retirando do campo da confiança informal a eficácia do pacto formado entre os eleitores, parlamentares, coparlamentares e o partido.

De autoria do Deputado Federal Bacelar (Podemos-BA), apresentado em 28 de abril de 2021, o PL 1422/2021 trata, no plano infraconstitucional, através de lei específica, sobre os mandatos coletivos a serem exercidos nos cargos proporcionais do Poder Legislativo⁴³ (Brasil, 2021b). Como justificativa para a proposição, o projeto lista como vantagens dos mandatos coletivos “a menor dispersão de votos alinhados com pautas semelhantes, o aumento da representatividade dos grupos e a ampliação da capacidade de unir esforços para a organização de campanhas eleitorais”. Ainda, destaca se tratarem de normas com assento infraconstitucional, destinando cautela com a finalidade de “não afrontar os ditames estatuídos pela Constituição Federal voltadas ao exercício dos mandatos político-partidários”.

Nessa linha, o projeto destaca a figura do representante legal, aqui denominado como membro-representante do coletivo parlamentar, formalmente eleito nos termos da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, a quem incumbiria às prerrogativas inerentes ao exercício do mandato, como o direito de voz e voto na casa legislativa, nos termos do art. 2, inciso I e art. 3º. Apesar de definir os dois coparlamentares como membros-participantes, a quem incumbiria auxiliar o exercício do mandato, o projeto estende

⁴² Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido. § 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político. § 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa. (Brasil, 1995)

⁴³ Assim, o projeto exclui do seu âmbito de aplicação os mandatos eletivos legislativos majoritários, isto é, o cargo de Senador Federal, nos termos do seu art. 1º (Brasil, 2021b).

a eles as imunidades parlamentares previstas nas legislações municipais, estaduais e na Constituição Federal, participando das decisões conforme as regras dispostas no ato constitutivo, instrumento similar ao estatuto do mandato conceituado por Secchi *et al.* (2019, p. 23), que teria seus critérios estabelecidos pelo estatuto partidário, preservando a vontade do representante legal em caso de dissenso no grupo, conforme os art. 2, inciso II e art. 4º.

Para o registro da chapa, a legislação passaria, segundo o art. 5º, a exigir também dos membros participantes o preenchimento das condições de elegibilidade e requisitos para o registro previstos no ordenamento jurídico brasileiro. À vista disso, prestigiando a verificação de pré-requisitos constitucionais e legais dos co-candidatos, o projeto previne a possibilidade de eventuais participantes que não cumprissem com essas condições se valessem dessa modalidade de inovação para contornar a legislação eleitoral e gozar dos benefícios conferidos pela imunidade parlamentar. Porém, eventual punição de inelegibilidade a um dos membros do grupo não afetaria o direito de ser votado dos demais, consoante o art. 10º.

O texto, que ainda prevê, nos termos do parágrafo único, do art. 6º, a responsabilidade solidária dos participantes por infrações cometidas durante o período de campanha eleitoral, estabelece normas para caso algum dos membros incorra em uma das causas de perda antecipada do mandato. Conforme disciplina a proposição em seu art. 9º, caso um dos participantes incorra em uma das hipóteses de perda do mandato, como eventual infringência às incompatibilidades impostas pelo art. 55 da Constituição Federal ou caso de infidelidade partidária do art. 17, § 6º, do mesmo diploma, os seus efeitos iriam se estender aos demais. Desse modo, no ponto em comento, o texto promove certo grau de proteção à soberania popular, ao exigir do Coletivo Parlamentar unidade no exercício da promoção das vontades públicas, vinculando seus participantes a uma atuação conforme a lei, de maneira indivisível (Caliman, 2005, p.67).

Em 28 de abril de 2021, no mesmo dia do projeto citado anteriormente, o Deputado Federal Paulo Teixeira (PT-SP) apresentou o PL 1593/2021, que trata sobre a regulamentação das candidaturas coletivas nas eleições proporcionais através de alterações na Lei Nº 9.096/1995, que dispõe sobre os partidos políticos, e na Lei Nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições (Brasil, 2021c). Conferindo protagonismo aos partidos e ao estatuto do mandato, aqui denominado termo de exercício, na elaboração dessas iniciativas, o projeto ainda conta com normas regulamentadoras do registro e propaganda delas.

A proposta de acréscimo do art. 20-A a Lei Nº 9.096/1995 introduz pontos interessantes sobre a participação dos partidos e do estatuto do mandato nessas candidaturas.

Em seu *caput*, o art. designa ao partido a faculdade de admitir ou não essa modalidade de candidatura, em sentido similar ao art. 5º do PL 4724/2020, ao qual está apenso.

Nos §§ do referido artigo, o projeto estabelece a figura do termo de exercício, instrumento similar ao estatuto do mandato, que os membros participantes deverão apresentar na convenção partidária contendo estipulações sobre os procedimentos deliberativos internos do mandato, indicação do representante do mandato nas casas legislativas, bem como os termos de eventual revezamento e substituição, que deverão estar conformes aos regimentos internos das casas legislativas. O documento, que passaria ter “eficácia de título executivo extrajudicial, exigível perante a Justiça Eleitoral”, nos termos do §4º, poderia ser alterado inclusive após as eleições, em movimento que contasse com anuência dos membros da candidatura.

O projeto inova ao permitir ocasional revezamento e substituição do representante do mandato na casa legislativa, mitigando a indelegabilidade do mandato referida por Caliman (2005, p. 41). Porém, nada trata sobre possível extensão dos demais direitos e deveres, prerrogativas, incompatibilidades e hipóteses de perda do mandato aos demais coparticipantes, o que poderia prejudicar a atuação dos demais representantes em caso de substituição e revezamento.

Por certo, o fato do termo possuir, de maneira expressa no texto, eficácia de título executivo extrajudicial, eleva a segurança jurídica em torno das iniciativas mesmo que não designe maiores informações sobre a execução para o cumprimento de suas cláusulas, desgastando a ideia de que o representante limita a sua atuação apenas pelo ordenamento jurídico (Salgado, 2012, p. 33-35), autorizando que termos preestabelecidos em campanha possam ser levados a juízo durante o exercício do mandato. Contudo, a possibilidade de alteração do estatuto após a realização das eleições, sem necessidade de anuência pelos eleitores, poderia enfraquecer a influência objetiva deles na elaboração do documento, recaindo na ideia de que o documento não seria alterado com base na confiança entre os eleitores e os mandatários (Bobbio, 2009, p. 60; Bourdieu, 2000, p. 188).

Sem restringir um número máximo ou mínimo de participantes, o projeto abarca um leque maior de possibilidades de organização dessas iniciativas, contando não só com iniciativas coletivas, mas também compartilhadas, conforme conceituado por Secchi *et al.* (2019, p. 24). Contudo, a estipulação incluída através do § 10–A, no art. 11, da Lei Nº 9.504/1997 poderia desencorajar a propositura de candidaturas com um número elevado de coparticipantes ao dispor que caso um dos integrantes incorra em uma das causas de inelegibilidade ou não preencha as condições de elegibilidade, todos os demais seriam

afetados pela restrição individual, o que poderia servir de estímulo à criação de grupos menores em que se teria um melhor controle sobre essas variáveis.

Apresentado em 12 de setembro de 2023, contando com a coautoria de um grupo de Deputados Federais⁴⁴, o PL 4438/2023 é a proposta mais recente com disposições sobre as iniciativas inovadoras, além de tratar sobre outros temas do ordenamento político-eleitoral (Brasil, 2023). Intitulada de Minirreforma Eleitoral, a proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 14 de setembro de 2023, após tramitar em regime de urgência⁴⁵, e aguarda apreciação pelo Senado Federal.

Durante as discussões do projeto, ocorridas em plenário entre os dias 13 e 14 de setembro de 2023, o texto original proposto pelos autores foi alterado, afetando em especial a disposição que tratava sobre as candidaturas coletivas. A proposta inicial, prevendo a inclusão do art. 11-A a Lei Nº 9.504/1997, que estabelece normas sobre as eleições, contava com a seguinte redação:

Art. 11-A. Nas eleições proporcionais, admite-se o registro de candidatura coletiva, desde que regulada pelo estatuto do partido político ou por resolução do Diretório Nacional e autorizada expressamente em convenção, observadas as exigências desta Lei.

§ 1º Independentemente do número de componentes, a candidatura coletiva será representada formalmente por um único candidato oficial para todos os fins de direito, nos termos desta Lei.

§ 2º 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.

§ 3º Na hipótese de vacância do mandato do representante da candidatura coletiva, em caráter provisório ou definitivo, dar-se á posse ao suplente do respectivo partido político.”

§ 4º No caso de candidaturas promovidas coletivamente, o candidato deverá indicar, no pedido de registro, o nome do grupo ou do 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, vedado o registro apenas do nome do respectivo grupo ou coletivo social.

Conforme o artigo a ser incluso e a justificativa apresentada ao projeto, às candidaturas coletivas seriam designadas como matéria *interna corporis* dos partidos políticos, a quem caberia autorizá-las e regulamentá-las. Ainda, estabelecia a figura do representante legal como o único candidato oficial sobre quem recairia os direitos e obrigações, indicando que na hipótese de vacância do mandato por parte desse representante se daria posse ao suplente do partido, excluindo da sucessão eventuais coparlamentares, além

⁴⁴ Autores: Dani Cunha (União-RJ); Domingos Neto (PSD-CE); Prof. Paulo Fernando (Republicanos-DF); Thiago de Joaldo (PP-SE); Luis Tibé (Avante/MG); Pedro Campos (PSB-PE); Aureo Ribeiro (Solidariedade-RJ); Alexandre Guimarães (Republicanos-TO); Isnaldo Bulhões Jr. (MDB-AL); e Renildo Calheiros (PCdoB-PE).

⁴⁵ Nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 1989).

de obrigar ao representante legal a indicação do nome do grupo ou coletivo social que o apoiaria durante a candidatura.

Contudo, em sessão plenária deliberativa ocorrida em 14 de setembro de 2023, sendo votado o referido artigo a partir do Destaque para Votação em Separado nº 1 (DTQ 1), proposto pelo Deputado Federal Elmar Nascimento (União-BA), os deputados aprovaram a supressão das candidaturas coletivas do texto. Após a supressão, em votação a Emenda de Plenário n. 30 (EMP 30), de autoria do deputado Junio Amaral (PL-MG), após o Destaque de Emenda nº 10 (DTQ 10), do deputado Altineu Côrtes (PL-RJ), os mandatários aprovaram, por 246 à 172, texto em que se veda as candidaturas coletivas nas eleições proporcionais, nos seguintes termos: “art. 11-A. Nas eleições proporcionais, é vedada a candidatura coletiva ou de natureza similar”.

Durante as discussões em plenário, deputados contrários à iniciativa destacaram as possíveis dúvidas que ela poderia causar no eleitor, além de direcionarem críticas à resolução editada pelo TSE sobre a matéria, definindo-a como uma intromissão na atividade legislativa, função dos representantes eleitos pelo povo. Definindo a iniciativa como antidemocrática, vergonhosa e que beira o estelionato, o Deputado Federal Bibó Nunes (PL-RS) argumentou ser um absurdo os votos direcionados para uma pessoa serem computados para outros candidatos, o que simbolizaria uma “enganação” ao eleitorado⁴⁶ (Câmara dos Deputados, 2023). Igualmente, em posição contrária às candidaturas, o Deputado Marcel Van Hattem (Novo-RS) afirmou a necessidade de vedá-las como forma de “dar uma resposta ao Tribunal Superior Eleitoral de que eles não podem fazer o que estão fazendo (sic)”, isto é, “intrometerem-se em assunto que é de seara legislativa, ou seja, do Congresso Nacional (sic)” (Câmara dos Deputados, 2023).

Em sentido contrário, os deputados com posicionamento a favor das candidaturas coletivas ressaltaram aspectos como a transparência com os eleitores sobre a iniciativa, a representação da diversidade que essas iniciativas promovem, e a distinção da figura do representante legal dos demais coparlamentares. Em sua fala, o Deputado Bohn Gass (PT-RS)

⁴⁶ Nesse sentido, trecho transcrito da fala realizada em plenário pelo Deputado Bibó Nunes (PL-RS) (Câmara dos Deputados, 2023): “Digníssimo Presidente, orientamos "sim" para a retirada da candidatura coletiva. De toda esta reforma, essa minirreforma eleitoral, esta poderá ser a maior vergonha que essa Casa vai passar. Antidemocrático, vergonhoso, beira o estelionato. Como um candidato recebe votos de quem votou em outro? Isso é o maior absurdo! Eu queria saber qual foi o anjo, qual foi o arcanjo, qual foi o querubim que teve essa ideia, porque é uma ofensa à democracia. Como pode? Eu, por exemplo, eu sou o João, não sou influente, não ajudo a sociedade, sou um zero. Aí contrato três pessoas famosas para se candidatarem junto comigo — pego o Silvío Santos, um ator de novela, e votam neles, e o voto cai em mim. Acredite, você que está em casa, estão tentando fazer isto: vota num candidato, e o voto vai pro outro. Isso independe de cores partidárias! Isso é questão de caráter! Isso é um estelionato, é um engodo, é uma enganação! É e será, mas acredito que vamos tirar! (sic)”.

defendeu que as iniciativas são transparentes com o eleitor, pois se apresentam para sociedade dessa forma e as pessoas votam nelas com esse conhecimento prévio, alegando que é a “coisa mais normal da democracia” (sic) se respeitar a vontade do povo que decidiu votar nelas (Câmara dos Deputados, 2023). De acordo com a deputada Fernanda Melchiona (PSOL-RS), a proibição das iniciativas promoveria “ataques às liberdades democráticas e aos mandatos coletivos”, pois as iniciativas existem independente da resolução do TSE e significam a representação da diversidade, da pluralidade e dos movimentos sociais brasileiros (Câmara dos Deputados, 2023).

De acordo com o Relator do grupo de trabalho criado pela Câmara dos Deputados para discutir a reforma, Rubens Pereira Júnior (PT-MA), o projeto deixaria claro que na candidatura coletiva haveria apenas um candidato e os demais participantes seriam considerados apoiadores, que poderiam defender diversas pautas de diferentes espectros políticos. Ainda, destacou que o projeto tomou como referência a resolução do TSE que trata sobre a matéria, sem conter qualquer previsão sobre os demais participantes, ressaltando a figura do candidato único (Câmara dos Deputados, 2023).

De fato, pode-se afirmar que a proposição original guarda semelhanças com a Resolução TSE 23.675/2021, ampliando seus limites na medida em que confere autonomia aos partidos para dispor sobre o tema. Contudo, é importante destacar, consoante apresentado no capítulo anterior, que a elaboração da referida resolução, apesar de garantir certa segurança jurídica e reconhecimento simbólico a estas iniciativas, não extrapolou as função normativa conferida ao Organismo Eleitoral brasileiro, restringindo o caráter coletivos das candidaturas e mandatos ao plano das propostas. Seguindo essa linha, a redação original do projeto em análise se restringe a colocar as iniciativas como uma organização coletiva em torno de uma candidatura, representada por um candidato individual ao qual incumbe os direitos e deveres da candidatura e do futuro mandato.

Sobre o artigo aprovado em que se prevê vedação a candidatura coletiva ou de natureza similar, surgem dúvidas sobre a sua aplicação. Em primeiro lugar, o texto não estabelece de maneira clara o que seriam essas iniciativas. Assim, abriria margem para restrições a organizações coletivas em torno de determinada candidatura que não necessariamente se apresenta como coletiva ou compartilhada.

Ainda, apesar delas operarem na realidade, é importante destacar, conforme afirmado por Nicolini (2020, p. 107), que o caráter coletivo ou compartilhado dessas candidaturas estão inseridos no plano das propostas, que não vinculam os mandatários e não possuem mecanismo de controle direto para que seja exigido seu cumprimento (Nicolini, 2020, p. 113).

Também trata sobre o tema o Projeto de Lei Complementar nº 112/2021, que tem como objetivo instituir o Novo Código Eleitoral Brasileiro, apresentado em 03 de agosto de 2021 (Brasil, 2021d). Produzido em coautoria por um grupo de deputados⁴⁷, tramitando em regime de urgência, o projeto contava, em seu texto original, com 6 artigos que tratavam sobre o tema⁴⁸. Apresentadas 4 propostas de Emenda de Plenário sobre os artigos que dispunham sobre as candidaturas coletivas, sendo três delas modificativas do art. 196 do texto original (EMP 08; EMP 12; e EMP 104) e uma que propunha a supressão das disposições que tratassem sobre as iniciativas, o projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 15 de setembro de 2021, abarcando as candidaturas coletivas em sua redação, atendendo apenas as modificações sugeridas pela Emenda 104⁴⁹. No momento, o texto aguarda apreciação pelo Senado Federal.

O texto enviado à câmara alta do Congresso Nacional se restringe a expedir normas apenas para as candidaturas coletivas ou compartilhadas, deixando de dispor sobre o exercício de eventual mandato. No art. 186, § 7º, o projeto reforça que a representação política que decorre da eleição dessas iniciativas deve respeitar as normas estabelecidas pelo ordenamento jurídico para o seu exercício, que hoje informam para uma atuação do mandato eletivo de forma individual (Magarian, 2022, p. 79).

Definindo as iniciativas como “a exteriorização de uma estratégia direcionada a facilitar o acesso dos partidos políticos aos cargos proporcionais em disputa”, o projeto organiza a utilização dessa modalidade de candidatura nas fases pré-eleitoral e eleitoral propriamente dita (Pinheiro, 2015, p. 122), conferindo as agremiações autonomia para fixar regras sobre sua autorização e regulamentação. Ainda, sem estabelecer um número mínimo de participantes, enfatiza a ideia de que a candidatura será representada por um único candidato oficial a quem pertence todos os direitos e deveres nos termos do § 2º, art. 186.

Além das disposições sobre convenção partidária, registro, propaganda e apresentação no nome de urna, chama atenção a liberdade conferida aos partidos para estabelecer as regras internas sobre as candidaturas coletivas ou compartilhadas, conferindo-lhes *status* de matéria *interna corporis* (Backes, 2022, p. 163). O art. 186, § 5º, atribui aos partidos a competência para estabelecer regras sobre:

⁴⁷ Autores: 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); Otto Alencar Filho (PSD-BA).

⁴⁸ São eles: art. 187, §5º, VI e §6º; art. 196; art. 271, §4º; art. 482; art. 733, §5º; e art. 735.

⁴⁹ Número dos artigos do projeto aprovado encaminhado para apreciação do Senado Federal: art. 177, §5º, VI e §6º; art. 186; art. 261, §4º; art. 471; art. 722, §5º; e art. 724..

- I - a forma de estruturação da candidatura coletiva;
- II - a utilização de meios digitais;
- III - a necessidade de filiação partidária de todos os membros;
- IV - o respeito às normas e aos programas do partido;
- V - a aplicação das condições de elegibilidade a todos os participantes;
- VI - os cargos para os quais serão aceitas as candidaturas coletivas;
- VII - a instituição de termo de compromisso e das infrações disciplinares decorrentes de seu descumprimento;
- VIII - a participação da coletividade na tomada de decisão sobre os rumos e as estratégias políticas da candidatura;
- IX - a participação dos co-candidatos na propaganda eleitoral, respeitados os limites e as regras previstos nesta Lei;
- X - o financiamento da candidatura coletiva, observadas as regras e os limites previstos nesta Lei;
- XI - a dissolução da candidatura coletiva.

Para Backes (2022, p. 163), a solução encontrada pelo projeto de delegar a regulamentação das iniciativas aos partidos é benéfica, pois “caberia a eles implementar e fiscalizar regras como a forma de estruturação da candidatura coletiva, os termos de compromisso e das infrações disciplinares decorrentes de seu descumprimento”. Ainda, argumenta que a estipulação dessas regras na própria lei poderia restringir a utilização dessa modalidade de candidatura, em um momento que seu formato não está bem definido, em um cenário que não existe um conceito acabado que abarque todas as variações possíveis. (Backes, 2022, p.142 e 163).

Nessa linha, os autores do projeto apresentaram como justificativa para a inclusão das candidaturas coletivas a seguinte fundamentação:

Isso não significa que o Projeto de Lei Complementar ora apresentado tenha se fechado a todos os temas ainda ausentes ou pouco explorados na legislação em vigor. Mesmo quando deles cuidou, contudo, o fez, quase sempre, de maneira contida. Assim, por exemplo, não se furtou a tratar da incipiente prática de candidaturas coletivas, no capítulo dedicado às candidaturas registradas por partidos políticos, mas a acolheu em termos relativamente restritos, à espera de que a reflexão e a experiência revelem – ou infirmem – seu potencial democratizante e como explorá-lo.

Outro ponto importante abordado pelo projeto é a possibilidade de utilização como instrumento de regulamentação das candidaturas coletivas não apenas o estatuto do partido, mas também resolução do Diretório Nacional do partido. Objeto das Emendas ao Plenário nº 08, 12 e 104, sendo esta incorporada ao projeto aprovado, a faculdade de regulamentar as iniciativas mediante resolução do Direto Nacional, de acordo com a autora da EMP 12, a Deputada Federal Talíria Petrone (PSOL-RJ), permite contornar os “trâmites burocráticos e nem sempre ágeis de alteração estatutária”.

Aprovado na Câmara, o texto aguarda apreciação pelo Senado. Até o momento, apenas a Emenda Modificativa nº 10, apresentada em 21 de setembro de 2021, de autoria do Senado Paulo Paim (PT-RS), almeja alterar dispositivo sobre as candidaturas coletivas, garantido a elas, através da inclusão do § 9º ao art. 186, “as mesmas condições e possibilidades de acesso aos recursos de financiamento que às candidaturas individuais”.

A partir da análise dos projetos, nota-se a diversidade de formatos abordados nas propostas, em um cenário que aponta para a ausência de um modelo definitivo para estas iniciativas.

As PECs em análise se restringem a possibilidade de conferir assento constitucional aos mandatos, sem regulamentar o seu exercício; O PL 4475/2020, o PLP 112/2021 e o texto original apresentado na Câmara dos Deputados do PL 4438/2023 abordam apenas a fase eleitoral, delimitando as iniciativas como um modelo de promoção coletiva de candidaturas, sem regulamentar o exercício do mandato em si, sendo que os dois últimos atribuem aos partidos competência para estabelecer as regras internas sobre as proposições. Os PLs 4724/2020, 1422/2021 e 1593/2021, conferindo centralidade aos partidos e estabelecendo normas mais claras sobre o estatuto do mandato, não se limitam apenas a estipular normas para o procedimento autorizativo eleitoral, mas também sobre eventual exercício do mandato. Por fim, o texto aprovado pela Câmara Baixa no PL 4438/2023 veda a utilização das candidaturas coletivas e similares, ainda que não defina seu conceito de forma precisa e não estipule qualquer norma para o exercício do mandato.

Desse modo, haja vista a diferença entre os formatos e as suas alternativas de configuração, torna-se possível e necessário determinar quais são os limites e possibilidades de uma eventual regulamentação sobre as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados.

4.2 CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS OU COMPARTILHADOS: LIMITES E POSSIBILIDADES LEGISLATIVAS

Conforme apresentado nos capítulos anteriores, apesar de não contar com regulamentação específica, as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados operam com base na confiança entre os atores envolvidos. A análise das interações dessas iniciativas com os elementos jurídico normativos componentes da instrumentalização da representação política e das propostas legislativas que mencionam o tema faz surgir a dúvida sobre quais seriam os limites e possibilidades de uma eventual regulamentação sobre a matéria.

Inicialmente, cita-se a alternativa de abordar o tema como uma estratégia de organização coletiva de campanha, estando seu caráter coletivo restrito ao campo das propostas. De fato, eventual regulamentação nessa direção teria uma fácil adaptação às normas constitucionais e infraconstitucionais, sem alterar o formato da representação política no país, que informa para um mandato livre, onde os seus titulares tutelam interesses gerais limitados apenas pelo ordenamento jurídico, sem vinculação das promessas que o candidato se valeu para convencer o eleitor (Salgado, 2012, p. 33-35; Bobbio, 2009, p. 60; Nicolini, 2020, p. 113).

Apesar de garantir certa segurança jurídica às iniciativas, regulando sua apresentação no período pré-eleitoral e eleitoral propriamente dito, consoante a própria Resolução-TSE 23.675/2021, a restrição das iniciativas a uma estratégia para angariar votos promoveria a omissão de possível legislação do pressuposto básico de sua constituição, que é a divisão do poder decisório do mandato (Silva; Secchi; Cavalheiro, 2021, p. 176-177). Ainda que possa prevenir a judicialização do registro da nomenclatura apresentada pela candidatura, como as referidas no capítulo anterior, ou eventual questão que trate da propaganda, não se dedicam a regular qualquer parte do exercício do mandato, não havendo possibilidade das divergências ocorridas durante o seu exercício serem discutidas no judiciário (Portugal; Neto; 2021, p. 20), valendo como última palavra a manifestação do representante legal.

Nesse sentido, a introdução de mecanismos de prestação de contas (*accountability*) dos mandatários ao eleitorado se restringe a práticas informais, restritas a um poder simbólico do eleitor, sem garantia jurídica de sua implementação (Santos e Avritzer, 2003, p. 49; Urbinati, 2006, Bourdieu, 2000, p. 188). Desse modo, mesmo que não exista vinculação entre as propostas apresentadas no período eleitoral e o exercício do mandato, para Rais e Magarian (2021, p. 97), a imagem que se cria na perspectiva do eleitor é que o formato coletivo se transportará para o exercício do mandato e se manterá ao longo da representação fiduciária.

Segundo os autores (Rais e Magarian, 2021, p. 98), a construção das candidaturas como coletivas, através de elementos como o nome de urna e a propaganda, poderiam gerar confusão no eleitorado, que confia se tratar de um grupo, e não de um candidato individual. Para Nicolini (2020, p. 111), como forma de contornar essa dificuldade, desde que o eleitor fosse esclarecido das limitações institucionais das iniciativas, não se poderia interpretar as iniciativas como enganosas ou fraudulentas, devendo serem tratadas como qualquer outra proposta que integra o debate público-político.

Outro ponto interessante de se tratar o tema de maneira ampla, como uma forma de organização coletiva de campanha, é o fato de não restringir as iniciativas a um formato

pré-estabelecido. Conforme explica Backes (2022, p. 142), por se tratarem de iniciativas recentes, marcadas pelo experimentalismo, não há modelo definido que abarque todas as variações possíveis. Por isso, um texto aberto nesse sentido é capaz de conferir certo grau de proteção a estas candidaturas, sem restringir o universo de organizações possíveis, abraçando não só as iniciativas coletivas, mas também compartilhadas (Secchi *et al.*, 2019, p. 24), embora, conforme afirma Costa (2023, p. 578), “quanto maior o número de integrantes, e mais diversas as ideologias e pautas, mais difícil tende a ser a operacionalização prática das atividades do mandato”.

Igualmente, a inclusão das candidaturas nessa seara não é incompatível com regulamentação que delegue aos partidos políticos a autorização para a sua utilização e os seus formatos possíveis de configuração. Tratar do tema como um assunto *interna corporis* das agremiações reforçaria a centralidade dos partidos políticos na formação da representação política no país (Mezzaroba, 2012, p.42; Urbinati, 2006; Magarian, 2022, p. 73), consolidando a ideia de circularidade dinâmica das relações entre a sociedade e as instituições, conectando o social ao político, sendo canalizadas pelas agremiações a formação dos grupos e a sua identidade política diversa (Urbinati, 2006; Almeida, 2024, p. 14 e 15).

Para Mezzaroba (2012, 47-48), os partidos são “instituições em condições plenas de possibilitar a plena e efetiva participação do conjunto de cidadãos de país na tomada de decisões políticas”, sendo eles “verdadeiros instrumentos de representação e participação política do povo”, que “poderiam garantir não só a ação política dos eleitores, mas também do conjunto da sociedade”. Segundo Backes (2022, p. 163), delegar a organização das candidaturas aos partidos seria satisfatória, pois a eles caberia a sua implementação e fiscalização, além da elaboração dos termos de compromisso e eventuais penalidades decorrentes de seu descumprimento, no mesmo sentido do art. 186, § 5º, do PLP 112/2021.

Contudo, a assimilação dessas iniciativas pelos partidos poderia enfraquecer o tensionamento que elas promovem nas estruturas partidárias, em um cenário de crise de representatividade, afastando-as dos desafios que impõem a institucionalidade partidária e a sua hierarquia (Campos, 2021, p. 209; Souza e Vieira, 2014, p. 43-44). Para Costa (2023, 581), mesmo que a coletivização de candidaturas e mandatos obrigassem os partidos a rever o seu padrão de comportamento que “tende a favorecer oligopólios e perpetuação de determinados nomes nas disputas políticas”, não seria provável que eles alterassem “substancialmente sua estrutura de concentração do poder e perpetuação de privilégios”.

Fato é que, ainda que essas iniciativas se associem com movimentos que “transbordem” os partidos, fora de sua lógica interna e dominante (Campos e Matos, 2023, p.

21), permanecem a eles vinculadas, diante da obrigatoriedade de filiação do representante legal para concorrer ao pleito nos termos do art. 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal.

Outra possibilidade legislativa seria a regularização formal do exercício dos mandatos coletivos ou compartilhados, não se restringindo apenas à fase de autorização através das eleições. Eventual legislação nessa direção, ainda que atendendo o pressuposto básico dessas iniciativas, que é a divisão do poder decisório do mandato, exigiria não apenas uma reformulação do desenho parlamentar, mas também da própria representação política adotada no Brasil (Rais e Magarian, 2021, p. 99).

Para Rais e Magarian (2021, p. 99), a regularização formal desses mandatos refletiria “no sistema eleitoral proporcional, no desenho do regimento interno do legislativo, na distribuição do tempo de propaganda eleitoral obrigatória e até, possivelmente, nas questões sobre o sistema partidário”. Na mesma linha, Nicolini (2020, p. 113) afirma que a sua adoção no modelo político-representativo brasileiro demandaria uma profunda reforma constitucional.

A implementação desse modelo de candidatura e mandato transportaria para o exercício da representação política nas casas legislativas o compartilhamento do poder decisório para atores diversos, autorizados pela escolha do eleitor, rompendo com a ideia de que a execução coletiva do mandato ocorreria apenas com base na confiança entre o parlamentar, os coparlamentares e o partido (Nascimento, 2021, p.110), garantindo a segurança de que o acordo de divisão do poder decisório seria mantido. Como forma de organização desses mandatos, seria possível delegá-la ao instrumento do estatuto do mandato, que passaria a ter validade jurídica, podendo prever regras como o tamanho do grupo envolvido, momento de acesso, critérios de elegibilidade e permanência, bem como a distribuição e escopo do poder compartilhado, a partilha dos custos e benefícios, o processo de tomada de decisão, entre outras questões (Secchi et al., 2019, p. 25-26).

Em certa medida, a intervenção de atores diversos a figura do parlamentar nas tomadas de decisões políticas deixariam de ser unicamente simbólicas, introduzindo noções de *accountability* ao sistema político-representativo brasileiro e possibilitando uma maior representação de identidades diversas nas casas legislativas (Santos e Avritzer, 2003, p. 46; Bourdieu, 2000, p. 188; Urbinati, 2006). Contudo, romperia-se com a ideia de intransferibilidade e indelegabilidade do exercício do mandato, além de transpor para ele o conteúdo jurídico do acordo que determina a divisão do poder decisório e a sua organização, afastando a ideia de que a autorização concedida pelos eleitores só operaria efeitos no momento do voto, vinculado apenas ao mandato livre que respeita os parâmetros do

ordenamento jurídico e tutela interesses gerais (Salgado, 2012, p. 33-35; Bobbio, 2009, p. 60; Caliman, 2005, p. 41 e 57).

Ainda, conforme apresentado no capítulo anterior, em um cenário que estrutura as candidaturas e mandatos em formato individual, baseado em regras constitucionais, eleitorais, regimentais e dinâmicas institucionais próprias das casas legislativas (Magarian, 2022, p. 79), seria necessária uma profunda reforma legislativa para instituir esses mandatos. Além de previsão genérica constitucional, consoante as PEC nº 125/2021 e 379/2017, deveria se estender aos demais coparticipantes as exigências de preencher os requisitos de elegibilidade, não incorrer em umas das causas de inelegibilidade e as prerrogativas e imunidades referentes ao cargo, bem como as direitos e obrigações decorrentes da legislação eleitoral e do regimento interno das casas legislativas, com o fim de proteger tanto o eleitor como os mandatários.

Nesse ponto, interessante para regulamentações com o objetivo de legislar sobre o exercício do mandato limitar o número de participantes dessas iniciativas, estendendo a um número pequeno de participantes esses direitos e prerrogativas, pré-estabelecidos durante o período de campanha, facilitando o registro e identificação dos coparticipantes, aproximando-se do conceito apresentado por Magarian (2022, p. 69-70). Como contrapartida, a restrição do número de participantes poderia restringir o formato desse modelo de candidaturas, excluindo de seu escopo as iniciativas compartilhadas, que contam, em geral, com um número superior a 100 participantes.

Por fim, há a possibilidade de se proibir através da legislação a promoção coletiva das candidaturas e o exercício compartilhado dos mandatos.

No que tange a promoção coletiva das candidaturas, vale-se destacar que elas são apresentadas como qualquer outra proposta trazida ao debate público, estando protegidas pelos princípios democrático da liberdade de expressão, do pluralismo político, e da liberdade de propaganda política, sendo que eventual proibição dessas candidaturas poderia significar uma lesão a esses direitos (Nicolini, 2020). Ainda, regulamentação nesse sentido poderia, como citado anteriormente, ocasionar restrições a candidaturas promovidas coletivamente que não se apresentam como coletivas ou compartilhadas.

Para Nicolini, desde que apresentadas as suas limitações, a exposição das candidaturas coletivas ao debate público seria benéfica ao eleitor, que poderia ter maior acesso informações para formar sua convicção, sendo que potências incongruências do modelo de candidatura e mandato com o sistema político-eleitoral não teriam o condão de “inviabilizar o debate da propaganda eleitoral da candidatura coletiva”, havendo de “se prestigiar a boa-fé dos

candidatos na transparência da proposta e a livre convicção do eleitor pela aderência ao projeto” (Nicolini, 2020, p. 112).

Com relação a eventual proibição ao exercício compartilhado do mandato, reprisa-se, conforme apresentado no capítulo anterior, que a falta de definição por parte do legislador sobre a permissão ou proibição de tais iniciativas não impede que o mandatário, no desempenho de suas funções autorizadas pelo povo, estructure a administração dos recursos de seu gabinete e tome decisões de forma independente ou em colaboração com um grupo de pessoas, desde que esteja em conformidade com os limites estabelecidos pelo sistema legal (Nascimento, 2021, p. 112; Magarian, 2023, p. 15). Nessa linha, em sua atuação, esses grupos coletivos ou compartilhados operam com base em acordos informais, baseados na confiança entre o mandatário, o eleitor e os demais comandatários, sem qualquer vinculação jurídica, preservando a figura do representante legal eleito e empossado.

Assim, eventual proibição do exercício coletivo do mandato poderia vir a restringir a atuação do parlamentar eleito, que deve exercer seu mandato de forma livre em conformidade com os limites estabelecidos pelo ordenamento, pois ainda que se apresente como um mandato coletivo ou compartilhado, será ele o único titular dos direitos e prerrogativas do parlamentar, possuindo direito a voto e livre trânsito nas sessões legislativas.

Como se nota, a regulamentação do exercício do mandato, apesar de garantir maior segurança jurídica às iniciativas e englobar o pressuposto básico de sua existência, resguardando a divisão do poder decisório, encontra como principal barreira a necessidade de uma reforma estrutural na representação política brasileira, alterando-se dispositivos constitucionais, infraconstitucionais e regimentais das casas legislativas para garantir a sua efetividade.

A inclusão de dispositivo legislativo que permitisse a presença de atores diversos na divisão do poder decisório conferido aos parlamentares, além de introduzir noções de prestação de contas ao sistema político, poderiam potencializar a participação de identidades diversas na política institucional. Ainda, conferindo proteção jurídica a iniciativas que já operam na prática informal, impediria a ocorrência de casos como do Mandato Coletivo Todas as Vozes, de Ribeirão Preto, e da Bancada Ativista, de São Paulo, protegendo a vontade do eleitor de que as decisões sejam tomadas de forma coletiva.

Contudo, a adoção desse modelo alteraria de maneira profunda o desenho do mandato parlamentar, transpondo ao mandato conteúdo jurídico pré-acordado durante a fase de campanha, afastando-se das ideias de intransferibilidade, indelegabilidade e de exercício livre do mandato, limitado apenas pelo ordenamento jurídico, em que se seriam tutelados interesses

gerais, assim alterando o formato da representação política brasileira. Além disso, possível regulamentação nessa direção não se poderia restringir a uma mera autorização legal para que operasse os seus efeitos, sendo necessária a extensão dos direitos e deveres a todos que possuíssem parcela do poder decisório, surgindo a necessidade de alteração de dispositivos constitucionais, eleitorais e regimentais, combinada com limitação do número de coparlamentares em cada mandato.

Em contrapartida, abordar as iniciativas como uma estratégia coletiva de campanha, ligada ao plano das propostas, que não se vinculam ao exercício do mandato, apesar de garantir certa segurança jurídica para a fase de candidatura, não garantem que a promessa de compartilhamento seja cumprida, gerando insegurança aos eleitores, candidatos e coparticipantes. Entretanto, para sua implementação, não é necessária uma ampla reforma no ordenamento, podendo ser objeto de legislação infraconstitucional, com seus conteúdos e regulamentos tratados como matéria *interna corporis* dos partidos, ressaltando a autonomia e centralidade das agremiações na democracia representativa brasileira.

Na prática, a introdução de legislação nesse sentido carregaria um caráter simbólico de reconhecimento dessas iniciativas, mas não acarretaria mudanças estruturais no formato da representação política. Apesar de garantir que as candidaturas apresentadas coletivamente durante o período eleitoral não sejam alvos de questionamentos na Justiça Eleitoral, como no caso do Coletivo Nossa Cara e do Coletivo Juntas, não protegem o exercício do mandato, limitando as iniciativas a uma estratégia legítima para angariar votos, mas sem transportar qualquer legitimidade do compartilhamento das decisões para o exercício da atividade parlamentar.

Por fim, eventual proibição, seja das candidaturas ou mandatos coletivos ou compartilhados, simbolizaria uma restrição aos princípios democrático da liberdade de expressão, do pluralismo político, e da liberdade de propaganda política, além de limitar o exercício do mandato de forma livre por parte do parlamentar representante legal.

Na fase eleitoral, desde que apresentadas as limitações do formato, não há de se falar na apresentação coletiva de candidaturas como uma forma de enganar os eleitores, que têm liberdade de formar a sua convicção diante do projeto apresentado pelo candidato registral. Ainda, incabível possível restrição à liberdade de atuação do mandatário no exercício de suas funções autorizadas pelo povo, desde que elas estejam em conformidade com o ordenamento jurídico, permanecendo de posse do representante legal os direitos e prerrogativas inerentes ao mandato parlamentar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, modalidade de inovação democrática inserida em um contexto de crise de representatividade no Brasil, que tem como pressuposto básico a divisão do poder compartilhado do mandato parlamentar. Sem regulamentação legal específica, em um cenário normativo que aponta para a propositura de candidaturas individuais e exercício do mandato por apenas um indivíduo de forma indelegável e intransferível, procurou-se investigar os limites e possibilidade sobre eventual legislação sobre a matéria.

Através dos objetivos específicos traçados neste estudo, foi possível compreender o contexto histórico da representação política no país, sendo delimitada a conjuntura em que estão inseridas e o conceito das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados. Nessa, direção, propiciou-se a análise do conjunto normativo e da interação das iniciativas inovadoras com ordenamento que regula a instrumentalização da representação política no Brasil, com foco direcionado às alterações promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021. Desse modo, viabilizou-se o exame dos projetos legislativos que tratam sobre o tema, tornando-se possível atingir o objetivo central da pesquisa, que é analisar e traçar os limites e perspectivas sobre eventual introdução de normas que tratem sobre as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados no ordenamento jurídico brasileiro.

A representação política é um fenômeno complexo, que não necessariamente é um sinônimo de democracia. O processo de incorporação do governo representativo no Brasil e sua posterior democratização não foi linear, marcado por avanços e retrocessos, devendo ser examinadas as funções na dinâmica política concreta das instituições clássicas da democracia representativa, como os partidos, o parlamento e as eleições.

Partindo-se dessas premissas, foi possível delimitar o regime político brasileiro no cenário pós Constituição de 1988 como uma democracia representativa partidária em que o povo escolhe seus representantes em eleições competitivas e regulares, com os partidos atuando na canalização da vontade popular. No Brasil, à luz de um conceito mínimo de democracia, demonstrou-se que a representação política se baliza em critérios autorizativo-procedimentalista, em que a lei delimita a forma de escolha dos representantes e quem pode tomar as decisões pela coletividade, sendo que a relação formada entre o eleitor e o representante no momento da autorização não vincula as decisões do mandatário no exercício do mandato parlamentar, que deve tutelar interesses, exercendo suas atribuições de forma livre, limitado apenas pelo ordenamento jurídico pátrio.

Apesar de estabelecer um ponto de partida e certa estabilidade conceitual, a delimitação da representação política nesses termos pouco pode nos dizer sobre a qualidade democrática dessa representação, permanecendo dúvidas se o procedimento de autorização esgota a participação do cidadão e a representação da diferença em uma sociedade multifacetada. Nesse contexto, ainda que os mecanismos de participação política introduzidos nos anos 90 tenham se firmado como um dos grandes êxitos da democratização brasileira, elementos presentes no sistema político liberal brasileiro como a propensão a corrupção, instabilidade administrativa e fragmentação partidária, corroboraram com uma crise do crescimento e evolução da cultura democrática no país, instalando-se uma crise de representatividade, marcada pela quebra de confiança entre o povo, candidatos, mandatários e partidos, que desembocam nas manifestações de junho de 2013.

Como um dos produtos dessa conjuntura, conforme demonstrado, ganharam força no Brasil as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, delimitadas como modalidade de inovação democrática que se desenvolve na parte interna da democracia representativa, que tem como pressuposto fundamental a divisão do poder decisório do mandato. Por se tratarem de iniciativas relativamente novas, marcadas pelo experimentalismo na sua organização, notou-se a presença de diversos formatos possíveis de configuração dessas candidaturas e mandatos, o que impactou a definição teórica do objeto por parte da doutrina, optando-se pela adoção de um conceito amplo para análise, com o fim de abarcar as iniciativas com maior diversidade.

Ainda que essas candidaturas e mandatos tenham o potencial de incluir novos atores nos espaços políticos tradicionais, promover a construção política transversal e interseccional, possibilitar a participação popular nos mandatos e estimular certo tensionamento com a figura dos partidos políticos, elas não possuem regulamentação legal específica, operando com base em acordos informais entre os participantes e o eleitorado. Nessa linha, não há garantia de que o pacto de divisão do poder decisório seja cumprido, reportando-se que as iniciativas passaram a ser alvos de questionamentos do poder judiciário e objeto de tentativa de regulamentação por parte do Congresso Nacional.

Nesse plano, foi possível analisar o conjunto normativo em torno das candidaturas e mandatos e a interação dessas iniciativas inovadoras com o ordenamento. No processo eleitoral, espécie que tem com gênero o processo político, verificou-se que essa modalidade de candidaturas, apesar de respeitar formalmente os requisitos necessários para participação no pleito, em que apenas um indivíduo segue as regras eleitorais e concorre a cadeira no

legislativo, essas candidaturas se promovem como coletivas ou compartilhadas, prometendo que caso sejam eleitas, iriam realizar a divisão do poder decisório do mandato.

Permanecendo as obrigações legais da fase eleitoral sob titularidade do candidato registral, não há qualquer reconhecimento jurídico à figura dos co-candidatos, que são definidos aqui como simples eleitores que apoiam a candidatura. Desse modo, não se entendem a eles eventos como a verificação das causas de elegibilidade ou inelegibilidade, além das demais direitos e deveres impostos aos candidatos na fase de candidatura.

Embora não se possa afirmar que essas iniciativas induzem o eleitor a erro, haja vista a adesão a proposta de determinado candidato ocorrer de forma livre e consentida, não se forma qualquer garantia na fase eleitoral de que o compartilhamento das decisões serão mantidos no período do mandato, esbarrando-se na ideia de que o momento de autorização não transporta para o exercício do mandato qualquer conteúdo jurídico. Ainda, reporta-se o perigo da sua utilização de forma maliciosa por parte de um indivíduo ou grupo que não preenchem os pressupostos de elegibilidade ou incorrem em uma das causas de inelegibilidade e podem vir a se utilizar dessa plataforma política, inclusive com os grupos contatando com critérios próprios para ingresso e permanência dos participantes, entre outras questões como a partilha de custos e o escopo do compartilhamento do poder decisório.

Essas preocupações se estendem ao exercício do mandato, que permanece de titularidade do representante legal diplomado e empossado, com direitos e deveres indelegáveis e intransferíveis. As prerrogativas, incompatibilidades e hipóteses de perda do mandato não compreendem os demais co-parlamentares, limitando a sua atuação, sendo estes instrumentos fundamentais para proteção da soberania popular e da própria representação política, na medida em que assegura a promoção das vontades públicas. Desse modo, esses mandatos operam com base em acordos informais, sem possibilidade de serem objeto de discussão nos órgãos do poder judiciário, ficando a atuação dos demais participantes restringida pelo reconhecimento do representante legal e de suas relações com os demais parlamentares e funcionários das casas legislativas.

A partir dessa análise, foi possível compreender o diálogo dessas candidaturas e mandatos com os aspectos mais relevantes da instrumentalização da representação política no Brasil, autorizada pelo processo eleitoral e instrumentalizada pelo exercício do mandato eletivo. Dessa forma, permitiu-se o exame aprofundado das referidas alterações promovidas pela Resolução-TSE 23.675/2021 e seus impactos na proteção jurídica dessas iniciativas.

Concluiu-se que a alteração, mesmo que conferindo reconhecimento e certa segurança às iniciativas, não modificou as regras que estruturam as candidaturas e mandatos de forma

individual, não extrapolando as atribuições da função normativa da Justiça Eleitoral. Em verdade, a resolução se restringe a dispor sobre parte específica do processo eleitoral, colocando o caráter coletivo e compartilhado das candidaturas no plano das propostas, como qualquer outra que compõe a retórica eleitoral, sem garantia de divisão do poder decisório no exercício do mandato.

Delimitado o contexto de surgimento, conceito das iniciativas, bem como compreendido contato delas com os elementos jurídico-normativos da instrumentalização da representação política no Brasil, passou-se ao exame das iniciativas legislativas que abordam as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados. Detectou-se a existência de 8 projetos legislativos em tramitação no Congresso Nacional que tratam o tema com diferentes abordagens, sendo eles: PEC 379/2017; PEC 125/2011; PL 4475/2020; PL 4724/2020; PL 1422/2021; PL 1593/2021; PL 4438/2023; PLC 112/2021.

Constatou-se durante a análise a diversidade de formatos atribuídos às iniciativas, o que aponta para um experimentalismo presente na configuração dessas candidaturas e mandatos. A PEC 379/2017 e a PEC 125/2011 apenas conferem assento constitucional ao assunto, sem dispor sobre seu exercício. O PL 4475/2020, o PLP 112/2021 e o texto original apresentado na Câmara dos Deputados do PL 4438/2023 abordam apenas a fase de autorização, enquadrando as iniciativas como uma forma de retórica eleitoral. Os PLs 4724/2020, 1422/2021 e 1593/2021 englobam não só as candidaturas, mas também o exercício do mandato, conferindo autonomia aos partidos para a sua regulamentação. Ainda, verificou-se a existência de projetos que estipulam a vedação à utilização de candidaturas coletivas no sistema político brasileiro, sendo ele o PL 4438/2023, da minirreforma eleitoral.

Com fundamento na compreensão do contexto histórico da representação política no país, da conjuntura em que estão inseridas e o conceito das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, do conjunto normativo em torno da instrumentalização da representação política e interação dessas iniciativa com ele, bem como do exame das propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional, foi possível durante este trabalho traçar os limites e possibilidades de uma legislação sobre as candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados.

Verificou-se a possibilidade de abordar a temática em eventual legislação de 4 modos distintos. Tratar o tema como uma estratégia de organização coletiva de campanha, estando seu caráter coletivo restrito ao campo das propostas; regularizar o exercício dos mandatos coletivos ou compartilhados, não se restringindo apenas à fase de autorização através das

eleições; proibir a utilização de candidaturas coletivas ou compartilhadas; e proibir o exercício do mandato sob a lógica da divisão do poder decisório.

A partir desse enquadramento, demonstrou-se os limites de cada possibilidade legislativa. Em primeiro lugar, abordar a modalidade de inovação como uma espécie de retórica eleitoral não acarretaria mudanças estruturais no ordenamento jurídico, sendo possível, inclusive, delegar a tarefa de regulamentá-las aos partidos políticos ou a Justiça Eleitoral, no uso de suas funções normativas, como a abordagem introduzida pela Resolução-TSE 23.675/2021. Entretanto, legislação nessa direção não contemplaria a fase de exercício do mandato, que permaneceria sob a titularidade de um único representante legal, sem garantia que a divisão do poder decisório do mandato seria cumprido, o que já se consta no cenário atual dessas iniciativas.

Em sentido contrário, estabelecer normas não só para o período eleitoral, mas também para o exercício do mandato, encontra como principal limitação a necessidade de alteração substancial no formato da instrumentalização da representação política do país. Apesar de atender o pressuposto básico dessas iniciativas, que é a divisão do poder decisório do mandato, tratar da matéria nessa direção ensejaria uma alteração profunda na configuração do mandato parlamentar, através da modificação de normas constitucionais, eleitorais e regimentais das casas legislativas. Consequentemente, seria necessária a extensão dos direitos e deveres do mandato aos demais cocandidatos e coparlamentares, incluindo as regras de elegibilidade, inelegibilidade, imunidades, impedimentos e prerrogativas, surgindo dúvidas a respeito da aplicação na prática dessas extensões e sobre possível limitação do número de participantes possíveis.

Ainda, eventual proibição das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, mesmo que pudessem impedir a utilização dessa modalidade de inovação sem respaldo jurídico, representaria um desrespeito ao princípio democrático da liberdade de expressão e valores corolários, bem como limitação indevida ao exercício do mandato parlamentar, autorizado pelo povo a tutelar interesses gerais, dispondo de autonomia para organizar a sua atuação.

As candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, produto de um cenário de crise de representatividade, podem ser observadas como uma alternativa de resposta - que não necessariamente produz resultados positivos - para o problema da representação da diversidade no exercício do mandato parlamentar e para falta de mecanismos de *accountability* no nosso sistema político. Entretanto, a falta de regulamentação legal sobre o

tema não acarreta insegurança apenas às iniciativas, mas também aos atores envolvidos e as instituições que elas compõem.

Nessa linha, é possível concluir que o Poder Legislativo deve atuar como conformador no Estado Democrático de Direito, legislando sobre a matéria. Eventual instrumento normativo sobre o tema deve levar em conta não apenas a configuração das candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados, mas também os impactos que seriam reproduzidos no ordenamento, em especial a configuração da representação política no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAGOAS. Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas. **Registro de Candidatura 0600455-81.2022.6.02.0000**. Requerente: Deividy Carlos Santos Ferreira. Relator: Des. Maurício Cesar Breda Filho, 05 set. 2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/al/2022/9/5/18/3/59/1e9d31ef9cbb4b46031459d4d55067edbc719f0d66b647553f22e2a283bf9a5c>. Acesso em: 13 dez. 2023.
- ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **Direito Eleitoral Regulador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/98629898/v1/document/98683990/anchor/a-98630884>. Acesso em: 12 dez. 2023.
- ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. Candidaturas Coletivas: Uma Nova Forma de Interação entre Movimentos Sociais e Partidos Políticos. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 2, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.2.320>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/9VsssQPndJWBz7jKgxcTtLm/?lang=pt#>. Acesso em: 05 nov. 2023.
- ALMEIDA, Débora Rezende de; ANDUJAS, Brenda. **Candidaturas e mandatos coletivos no Brasil**: o que são e como funcionam. Brasília: Ed. das autoras, 2023. Disponível em: <https://resocie.org/wp-content/uploads/2023/09/Cartilha-Candidaturas-Mandatos-Coletivos.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2023.
- ANDRÉS, Roberto Rolim. **A razão dos centavos**: crise urbana, vida democrática e as revoltas de 2013. 2022. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.16.2022.tde-17012023-172844>. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-17012023-172844/publico/TERobertoRolimAndres_Rev.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- 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 / Câmara dos deputados, Consultoria Legislativa**, Brasília, a. 3, n. 5, p. 139-176, 2022. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40975>. Acesso em: 15 jul. 2023.
- BARIFOUSE, Rafael. A crise em SP que escancara os desafios dos ‘mandatos coletivos’. **BBC News Brasil**, São Paulo, 11 fev. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56020783>. Acesso em: 16 jul. 2023.
- BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Representação das associações profissionais no Brasil: o debate dos anos 30. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 22, p. 119-133, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000100010>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3665/2922>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: fragmentos de um dicionário político. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 26. ed., 2022.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 11. ed., 2009.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 3. ed., 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar n. 112/2021**. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília: Câmara dos Deputados, 03 ago. 2021d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2292163>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1422/2021**. Dispõe sobre o mandato coletivo. Brasília: Câmara dos Deputados, 15 abr. 2021b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2278195>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1593/2021**. Altera as Leis N^os 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 28 abr. 2021c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279660>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4438/2023**. Altera a Lei n^o 4.737, de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n^o 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n^o 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei as Eleições), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral (Minirreforma Eleitoral de 2023). Brasília: Câmara dos Deputados, 12 set. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2387066>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4475/2020**. Altera a Lei n^o 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer regras para o registro e para a propaganda eleitoral de candidaturas promovidas coletivamente. Brasília: Câmara dos Deputados, 04 set. 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262090>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4724/2020**. Dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 25 set. 2020b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2263417>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 125/2011**. Acrescenta dispositivos à Constituição Federal vedando a realização de eleições em data próxima a feriado nacional.. Brasília: Câmara dos Deputados, 13 dez. 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531331>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 379/2017**. Insere parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do

Poder Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 09 nov. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162014>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2023.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 22 jun. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Coleção de Leis do Brasil, v. 1, p. 22.

BRASIL. **Decreto nº 3029, de 9 de janeiro de 1881**. Reforma a legislação eleitoral. Coleção das Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, v. 1, p.1-29, 1881.

BRASIL. **Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889**. Declara que se consideram eleitores para as camaras geraes, provinciaes e municipais todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que souberam ler e escrever. Coleção das Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, v. XXX, p.XXX, 1889.

BRASIL. **Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945**. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 07 de junho de 1994**. Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr4.htm. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.663, de 5 junho de 2012**. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nºs 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12663.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Presidente (1974-1979: Ernesto Beckmann Geisel). **Discurso feito aos dirigentes da ARENA**. Brasília, 29 ago. 1974. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1974/17.pdf/view>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 27 de novembro de 1970**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26.604 Distrito Federal**. Impetrante: Democratas. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Cármen Lúcia, 04 out. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur87394/false>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria n. 348, de 28 de maio de 2021**. Brasília, 28 mai. 2021f. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-348-de-28-de-maio-de-2021>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria n. 360, de 1º de junho de 2021**. Brasília, 1º jun. 2021g. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-360-de-1o-de-junho-de-2021>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria n. 538, de 23 de agosto de 2021**. Brasília, 23 ago. 2021h. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-538-de-23-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria n. 615, de 24 de setembro de 2021**. Brasília, 24 set. 2021i. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-615-de-24-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Instrução 0600748-13.2019.6.00.0000**. Interessado: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Min. Luiz Edson Fachin, 16 dez. 2021j. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2021/12/27/19/20/33/08c0112fcc81347d8d4ab1108d370ad742a2ad93ca24643f9e10dc2b76b77058>. Acesso em: 05 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 0600101-37.2020.6.17.0088 Pernambuco**. Recorrente: Layla Jessica Pessoa de Andrade. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 nov. 2020c. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2023/1/26/17/50/35/a5f8ae1eb1ae36a9324edff22f04366a17efa7231bb4c8cdc8fe9a3f8750f9f8>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 0600280-86.2020.6.17.0082 Pernambuco**. Recorrente: Adevania Coelho de Alencar Carvalho. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 04 abr. 2021e. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?expressaoLivre=0600280-86.2020.6.17.0082¶ms=s>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.472, de 17 de março de 2016**. Regulamenta o processo de elaboração de instrução para a realização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de eleições ordinárias e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2016/resolucao-no-23-485-de-1o-de-julho-de-2016>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.523, de 27 de junho de 2017**. Dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 18 de dezembro de 2017b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-523-de-27-de-junho-de-2017>. Acesso em: 05 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 18 de dezembro de 2019. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.675, de 16 de dezembro de 2021**. Altera a Resolução-TSE nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 16 de dezembro de 2021a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-675-de-16-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 16 jul. 2023.

CALIMAN, Auro Augusto. **Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada**. São Paulo: Atlas, 2005.

Câmara dos Deputados. PEC 125/11 - Mandatos coletivos e candidaturas individuais - 23/06/21. YouTube, 23 jun. 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Dej_NMW6G4I. Acesso em: 22 jan. 2024.

Câmara dos Deputados. Plenário - Plenário da Câmara dos Deputados. YouTube, 14 set. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OMh0zbcfxdY&list=TLGGCV7R0UEmILwwMjAxMjAyNA>. Acesso em: 22 jan. 2024.

CAMPOS, Bárbara Lopes. **Juntas em um único número na urna? Uma análise das experiências de mandato coletivo no Brasil (2016-2020)**. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/45734>. Acesso em: 15 jul. 2023.

CAMPOS, Bárbara Lopes; MATOS, Marlise. Juntas em um único número na urna? As experiências de mandato coletivo e o desafio à política partidária tradicional e personalista no Brasil (2016-2020). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 40, p. 1-37, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.263122>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/sn7yZVpJLTk8kwYB3rfgC3D/>. Acesso em: 05 nov. 2023.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral. **Recurso Eleitoral 0600038-28.2020.6.06.0117**. Requerente: Adriana Gerônimo Vieira Silva. Relator: Des. Raimundo Nonato Silva Santos, 02 dez. 2023. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=PJE-ZONA/2023/1/27/23/50/55/2c3a7ece3d0b433420a8350e07a94221a77b1b1f6cb71086df71246ccd6fa23d>. Acesso em: 13 dez. 2023.

CODATO, Adriano Nervo. Modelo e método de representação política durante o Estado Novo. **Revista Acervo Histórico**, São Paulo, n. 3, p. 2-18, 2005a. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/527_arquivo.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da Ditadura Militar à Democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 165-175, 2005b. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200008>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7074/5046>. Acesso em: 22 jun. 2023.

COSTA, José Fernando Andrade. Iniciativas de apoio a candidaturas e mandatos coletivos como formas de reinvenção da participação política institucional no Brasil. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 14, n. 41, p. 557–584, 2023. DOI: 10.5281/zenodo.7988141. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/1391>. Acesso em: 22 jan. 2024.

COSTA, José Fernando Andrade. **Só a luta muda a vida**: um estudo sobre lutas sociais e mandatos coletivos na atual crise da democracia brasileira. 2022. Tese (Doutorado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. DOI: 10.11606/T.47.2022.tde-03102022-151523. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-03102022-151523/pt-br.php>. Acesso em: 05 nov. 2023.

COSTA, Rafael Antônio. As funções da Justiça Eleitoral. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 131-148, jul./dez., 2016. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/Artigo-RBDE-15.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2023.

COTTA, Maurizzio. Representação Política. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (org.). **Dicionário de Política**. Tradução: Carmen C. Variale [et. al.]. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, v. 2, p. 1101-1107, 1992.

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

DOLHNIKOFF, Miriam. Império e governo representativo: uma releitura. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 13-23, jan./abr, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18953/12311>. Acesso em: 22 jun. 2023.

DOLHNIKOFF, Miriam. Representação política no Império. *in*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. Anais [...]. São Paulo, Associação Nacional de História - ANPUH, 2011. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300648001_ARQUIVO_OgovernorepresentativonoBrasildoseculoXIX.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo. **Registro de Candidatura 0600773-96.2022.6.08.0000**. Requerente: Fernanda Pereira. Relator: Des. Rogério Moreira Alves, 23 ago. 2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/es/2022/8/24/11/49/41/3a26e89ca8e24d9e21582150b03fd65a07186325535aa91a88c7905088807da4>. Acesso em: 13 dez. 2023.

FERREIRA, Jorge; GOMES, Angela de Castro. Brasil, 1945-1964: uma democracia representativa em consolidação. **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, p.

251-275, 2018. DOI: 10.34019/2594-8296.2018.v24.20880. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20880>. Acesso em: 22 jun. 2023.

G1. Coletivo Todas as Vozes anuncia rompimento em Ribeirão Preto e acusa vereador do PSOL de violência política de gênero e de raça contra mulheres. 12 jul. 2022. Disponível em:

<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2022/07/12/coletivo-todas-as-vozes-anuncia-rompimento-em-ribeirao-preto-e-acusa-vereador-do-psol-de-violencia-politica-de-genero-e-raca-contra-mulheres.ghtml>. Acesso em: 16 jul. 2023.

G1. Veja pesquisa completa do Ibope sobre os manifestantes. 24 jun. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>. Acesso em: 10 jul. 2023.

GENRO, Tarso. **Crise da democracia: direito, democracia direta e neoliberalismo na ordem global.** Petrópolis: Vozes, 2002.

GOLTZMAN, Elder Maia; RAMOS NETO, Newton Pereira. Ativismo judicial e Justiça Eleitoral em suas funções não judicantes: uma análise crítica. **Revista Direito GV**, v. 19, p. 1-31, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202322>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/LvMpfyT638bHLgzPCJR3ydk/#>. Acesso em: 12 dez. 2023.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** São Paulo: Grupo GEN, 18. ed., 2022. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. A questão da representação política na Primeira República. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 25-35, jan./abr, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18954/12312>. Acesso em: 22 jun. 2023.

INESC; COMMONDATA. Candidaturas Coletivas nas Eleições 2022. Brasília: Inesc, 2022. Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Eleicoes-2022-Candidaturas-Coletivas.pdf?x92701>. Acesso em: 13 dez. 2023.

INESC; COMMONDATA. Candidaturas Coletivas nas Eleições 2022. Brasília: Inesc, 2022. Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Eleicoes-2022-Candidaturas-Coletivas.pdf?x92701>. Acesso em: 13 dez. 2023.

JUSTICAELEITORAL. AO VIVO - TSE recebe sugestões para as Eleições 2022 - parte 3. YouTube, 23 nov. 2021a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TOSYg3SWh30>. Acesso em: 13 dez. 2023.

JUSTICAELEITORAL. Sessão Plenária do dia 16 de dezembro de 2021. YouTube, 16 dez. 2021b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=y0XEpEcaJp8>. Acesso em: 13 dez. 2023.

LAZZARINI, Alvaro; ROMANO, Cecília. Propaganda eleitoral. **Revista do advogado**, São Paulo, ano 24, n. 79, p. 32-41, out. 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7935>. Acesso em: 05 nov. 2023.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 7. ed., 2012.

LIMA, Kevin; CLAVERY, Elisa; BORGES, Beatriz. **Câmara aprova urgência para votação da minirreforma eleitoral**. G1, 13 set. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/09/13/camara-aprova-urgencia-para-votacao-da-minirreforma-eleitoral.ghtml>. Acesso em: 23 fev. 2024.

LÔBO, Edilene; DE MORAIS, José Luiz Bolzan; MENEGHETTI, Rayssa Rodrigues; CAMPOS, Alisson Thiago de Assis. Candidaturas coletivas: para renovar a democracia. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (org.). **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático V: elegibilidades e contencioso eleitoral**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. p. 109-127 (Coleção SNE. Fase II; v. 6). DOI: <https://doi.org/10.57025/9786587461182>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/10322>. Acesso em: 05 nov. 2023.

MAGARIAN, Bárbara Rebeca Alves. **Ideias, presença e ação**: Mandata Coletiva Juntas na Assembleia Legislativa de Pernambuco. 2022. Dissertação (mestrado em Direito e Desenvolvimento) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/32211>. Acesso em: 15 jul. 2023.

MAGARIAN, Bárbara Rebeca Alves. Os mandatos coletivos no Brasil à luz do conceito de institucional by-pass. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 31, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732331e003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/QW3xm6Nj6SzKPN5Hy67MCRD/#>. Acesso em: 15 jul. 2023.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, out. 1995. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbc29_01.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865–893, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/NKgmD93BGP9xnSfTXGSb9wG/?lang=pt#>. Acesso em: 05 nov. 2023.

MELO, Carlos Antonio de Almeida. Processo Político e participação. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 21, n. 82, p. 135-148, abr.- jun. 1984. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181528>. Acesso em: 05 nov. 2023.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n.2, p. 143-153, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802007000200002/3865>. Acesso em: 22 jun. 2023.

MEZZARROBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. **Paraná Eleitoral: revista brasileira de**

direito eleitoral e ciência política, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/pr%20eleitoral.v1i1.42729>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42729/25887>. Acesso em: 22 jun. 2023.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance - Introduction. **International Political Science Review**, vol. 23, n. 1, p. 5-27, 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1601408>. Acesso em: 12 dez. 2023.

NASCIMENTO, Carlos Eduardo Gomes. Crise da representatividade e o mandato coletivo como uma afirmação da democracia participativa no Brasil. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 5, n. 13, p. 94-115, DOI: 10.5281/zenodo.4314522. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/10>. Acesso em: 16 jul. 2023.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. Disponível em: <https://beta.lectio.com.br/reader/373681/&returnUrl%3DaHR0cHM6Ly9iZXRhLmxiY3Rpb3Y5b20uYnIvaG9tZS9wcm9kdWN0LWRldGFpbHMvMzczNjgx?productType=ebook&themeName=Default-Theme>. Acesso em: 22 jun. 2023.

NICOLINI, Carla. A proposta de candidaturas coletivas à luz dos princípios constitucionais do pluralismo político e da liberdade de expressão. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político**, São Paulo, v. 4, n. 2, P. 102-114, jul.- dez. 2020. Disponível em: <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/165>. Acesso em: 05 nov 2023.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. **Recurso Eleitoral 0600101-37.2020.6.17.0088**. Recorrente: Layla Jessica Pessoa de Andrade. Relator: Des. Rodrigo Cahu Beltrão, 26 out. 2020b. Disponível em: <https://jurisprudencia.tre-pe.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?expressaoLivre=060010137&tipoDecisao=Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%252CResolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%252CDecis%25C3%25A3o%2520sem%2520resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o¶ms=s>. Acesso em: 12 dez. 2023.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. **Recurso Eleitoral 0600280-86.2020.6.17.0082**. Recorrente: Adevania Coelho de Alencar Carvalho. Relator: Des. Carlos Gil Rodrigues Filho, 23 out. 2020a. Disponível em: <https://jurisprudencia.tre-pe.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?expressaoLivre=06002808620206170082&tipoDecisao=Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%252CResolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%252CDecis%25C3%25A3o%2520sem%2520resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o¶ms=s>. Acesso em: 12 dez. 2023.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. **Registro de Candidatura 0600659-50.2018.6.17.0000**. Requerente: Maria Joselita Pereira Cavalcanti. Relator: Gabriel de Oliveira Cavalcanti Filho, 13 set. 2018. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/pe/2023/1/27/0/52/14/4b61ce205e11ee7f8d23fde1e7062405b522a5e51d713a9b121088caafbbd558>. Acesso em: 12 dez. 2023.

PINHEIRO, Karina Marcos Bedran. **Processo eleitoral brasileiro: impactos ambientais e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4071>. Acesso em: 05 nov. 2023.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, Instituições e Idéias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, pp. 15-47, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/pSDrmVSqRqggw7GXhxBjCgG/?lang=pt>. Acesso em: 22 jun. 2023.

PODER360. **Diplomação de eleitos em São Paulo tem tumulto e empurrão**. 18 dez. 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/diplomacao-de-eleitos-por-sao-paulo-tem-tumulto-e-empurrao/>. Acesso em: 16 jul. 2023.

POGREBINSCHI, Thamy; ROSS, Melisa. Inovações democráticas na América Latina. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 33-63, jan.- abr. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/112490/61548>. Acesso em: 10 jul. 2023.

PORTUGAL, Mirela Gonçalves; NETO, Jaime Barreiros. Mandatos coletivos e compartilhados: uma resposta à crise de representação?. **Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 9-25, ago. , 2021. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/institucional/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros/revista-parana-eleitoral-v-10-n-2-2021>. Acesso em: 05 nov. 2023.

PROCESSO eleitoral. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Tesouro da Justiça Eleitoral . 7. ed. rev. e ampl. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2010. p. 254. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/biblioteca/tesouro-da-justica-eleitoral>. Acesso em: 05 nov. 2023.

RAIS, Diogo; MAGARIAN, Bárbara Rebeca Alves. Mandatos coletivos: entre a experiência e o vácuo legislativo. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político**, São Paulo, v. 5, n. 1, P. 87-103, jan.- jun. 2021. Disponível em: <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/178>. Acesso em: 05 nov 2023.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 69.

RICCI, Paolo. As eleições da Era Vargas: que regime representativo é esse?. In: RICCI, Paolo. (org.). **O autoritarismo eleitoral dos anos 30 e o código eleitoral**. Curitiba: Editora Appris, 2019, p. 229-248.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. O Código Eleitoral de 1932 e as eleições da Era Vargas: um passo na direção da democracia?. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, p. 600-623, set./dez, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S2178-14942020000300009>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/81334/78259>. Acesso em: 22 jun. 2023.

RODRIGUES, Rodrigo. **Diplomação de eleitos em SP é marcada por ausência de Zambelli, vaias a Eduardo Bolsonaro, Salles e Rosângela Moro, e protestos**. G1, 2022. Disponível em:

<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/12/19/tarcisio-deputados-e-senador-eleitos-sa-o-diplomados-pelo-tre-sp.ghtml>. Acesso em: 05 nov. 2023.

SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 25-40, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/pr%20eleitoral.v1i1.42727>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42727/25885>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/22321>. Acesso em: 12 dez. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. **Registro de Candidatura 0601488-79.2018.6.26.0000**. Requerente: Maria Carolina Luiz Rubinato Scorse. Relator: Des. Nuevo Campos, 27 ago. 2018. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/sp/2022/7/19/15/37/41/6b52ce9568a029b6c768da4fd3409b12e57c01d40a461fd44555d2fc27773c0c>. Acesso em: 12 dez. 2023.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalism, socialism and democracy**. 3. ed. Nova Iorque: Harper & Brothers, 1950.

SECCHI, Leonardo (coord.); CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SILVA, Willian Quadros da; PAGANELA, Saulo Francisco; ITO, Leticia Elena. Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: **RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade**, 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 15 jul. 2023.

SECCHI, Leonardo (coord.); LEAL, Leonardo (coord.). As candidaturas coletivas nas eleições municipais de 2020: análise descritiva e propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos no Brasil. Editora IABS, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4423739>. Disponível em: <https://editora.iabs.org.br/site/index.php/portfolio-items/as-candidaturas-coletivas-nas-eleicoes-municipais-de-2020-analise-descritiva-e-propostas-para-uma-agenda-de-pesquisa-sobre-mandatos-coletivos-no-brasil/>. Acesso em: 15 jul. 2023.

SILVA, Willian Quadros da; SECCHI, Leonardo; CAVALHEIRO, Ricardo Alves. Mandatos coletivos e compartilhados no Brasil: análise descritiva de inovações democráticas no Poder Legislativo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 168-190, jan.- abr. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/110367/61608>. Acesso em: 10 jul. 2023.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. Recall, democracia direta e estabilidade institucional. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 51, n. 202, p. 43-57, 2014. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503036>. Acesso em: 10 jul. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Audiências Públicas sobre as minutas das resoluções que regeirão as Eleições 2022. Brasília, nov. 2021b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/audiencias-publicas/audiencias-publicas-sobre-as-minutas-das-resolucoes-que-regerao-as-eleicoes-2022>. Acesso em: 13 dez. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. 2020. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 06 set. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. 2022. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 06 set. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE realiza audiências públicas sobre resoluções das Eleições 2022 e Missões de Observação Eleitoral. Brasília, 08 nov. 2021a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Novembro/tse-realiza-audiencias-publicas-sobre-resolucoes-das-eleicoes-2022-e-missoes-de-observacao-eleitoral>. Acesso em: 13 dez. 2023.

TVTREBA. Diplomação dos eleitos - Salvador 2020. YouTube, 30 dez. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3CJnnEJ2ljY>. Acesso em: 05 nov. 2023.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, pp. 191-228, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4qsH3GhJPTTnmmMhJg8jkhB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jul. 2023.

VENTURA, Tiago. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 705-720, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395131003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/qVDpsJX3bwfRqHrHCHVchLz/?lang=pt#>. Acesso em: 10 jul. 2023.

WARREN, Mark E. Inovações democráticas e democracias representativas. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 08-32, jan.- abr. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/112248/61523>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ZILIO, Rodrigo López. Ativismo Judicial e Justiça Eleitoral. **Revista Democrática**, v. 5, p. 87-105, 2019. Disponível em: <https://www.tre-mt.jus.br/institucional/revista-democratica/volumes>. Acesso em: 12 dez. 2023.