A PROPOSTA DE CANDIDATURAS COLETIVAS À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO PLURALISMO POLÍTICO E DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO.

CARLA MARIA NICOLINI

Sobre a autora:

Carla Maria Nicolini. *Advogada, especialista em Direito e Processo Eleitoral (EJEP/SP) e em Direito Processual Civil (UNIFACS/BA), membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – Abradep, membro da Comissão Especial de Direito Eleitoral da OAB/SP e da Comissão do Observatório Eleitoral da OAB/ SP*

RESUMO

O presente artigo pretende analisar a proposta das candidaturas coletivas, seu enquadramento no nosso sistema eleitoral e o exercício desses mandatos no nosso sistema político e a possibilidade da divulgação da proposta à luz dos princípios constitucionais do pluralismo político, da liberdade de expressão e da propaganda política e da soberania popular. Para tanto, faremos uma breve análise da teoria dos mandatos e da representação em cotejo com as regras para o exercício dos mandatos fixados na Constituição Federal, bem como dos aspectos relativos aos processos de registro das candidaturas coletivas à luz da legislação eleitoral, resoluções, bem como do entendimento dos tribunais sobre a matéria. A proposta do artigo não é a defesa da adoção do modelo do mandato coletivo por nosso sistema político partidário, o que demandaria uma profunda reforma constitucional, mas sim a defesa da possibilidade do debate democrático em torno da ideia do mandato coletivo à luz dos princípios do pluralismo e da liberdade de expressão.

Palavras-chave: Candidaturas coletivas; pluralismo político; liberdade de expressão; livre mercado de ideias.

ABSTRACT

This article aims to analyze the proposal of collective candidacies, their framing in our electoral system and the exercise of these mandates in our political system in light of constitutional principles of political pluralism, freedom of expression and political propaganda and popular sovereignty. For this purpose, we will make a brief analysis of the mandates and representation theory in comparison with the rules for exercising mandates set out in the Federal Constitution, electoral legislation, resolution, as well as the understanding of the Courts on the subject matter.

Keywords: Collective candidacies; political pluralism; freedom of expression; marketplace of ideas.

INTRODUÇÃO

As candidaturas coletivas tiveram um crescimento notável nas eleições municipais de 2020. Conforme dados fornecidos pela Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS, somente na cidade de São Paulo, foram requeridos os registros de 34 de "coletivos" ligados aos direitos femininos, aos sem-tetos, ao movimento negro, dentre outros segmentos da sociedade civil organizada. Em todo o país esse número chega a quase 100 postulações[1].

O crescimento substancial desse tipo candidatura, por certo, acendeu o debate sobre o tema. Aqueles que são contrários à proposta afirmam não haver previsão legal para o exercício coletivo de mandato, de modo que a divulgação da proposta pode ser considerada fraudulenta e capaz de induzir o eleitor a erro. Além disso, sustentam que, admitido o exercício, poderia haver distorção na regra de proporcionalidade da representação do Parlamento, considerando o fato de que, em tese, todos os mandatos são coletivos, já que o eleito não representa a si mesmo, mas parcela do eleitorado que o elegeu. E, por fim, alegam que a divulgação da proposta confunde o eleitor e pode induzi-lo a erro, afetando o princípio da liberdade do voto.

Os defensores dos mandatos coletivos, em apertada síntese, sustentam que o exercício do mandato de forma coletiva é viável dentro do sistema atual e que os eleitores são devidamente esclarecidos acerca da natureza coletiva da candidatura, qual seja: de que os "mandatos coletivos e compartilhados" são uma forma de exercício de mandato legislativo em que o representante eleito se compromete a dividir o poder com um grupo de cidadãos. É a aplicação, à política representativa, da lógica de compartilhamento, já presente em diversas esferas da economia e da sociedade.[2]

A experiência da gestão coletiva dos mandatos no Brasil teve início na década de 90 e existem atualmente alguns mandatos em curso, de parlamentares eleitos nas eleições gerais de 2018 e nas eleições municipais de 2016, que adotaram o formato de mandato coletivo, no entanto, os efeitos da gestão compartilhada se dão tão somente no âmbito interno do mandato, com poucos reflexos institucionais.

O presente artigo pretende analisar a proposta das candidaturas coletivas, seu enquadramento no nosso sistema eleitoral e o exercício desses mandatos no nosso sistema político, analisando a possibilidade da divulgação da ideia na propaganda eleitoral à luz dos princípios constitucionais do pluralismo político, da liberdade de expressão e da propaganda política e da soberania popular. Para tanto, faremos uma breve análise da teoria dos mandatos e da representação em cotejo com as regras para o exercício dos mandatos fixados na Constituição Federal, legislação eleitoral, resolução, bem como do entendimento dos tribunais sobre matéria.

Não há dúvida de que o sistema representativo brasileiro, já de há muito, passa por uma crise profunda de legitimidade, como de resto se verifica em diversos outros países. Há um desencontro entre as figuras de representante e representados, estes últimos não se sentem representados pelas oligarquias partidárias e anseiam por maior poder de intervenção na tomada de decisão. O modelo de representação é o cerne da discussão do regime democrático atual. É sob representação que os cidadãos na atualidade querem se fazer ouvir nos parlamentos e nos governos, como conclui Manuel Castells[3], ao analisar as recentes manifestações populares ocorridas em diversos países contrárias ao sistema representativo de partidos políticos, a exemplo das chamadas "jornadas de junho", no Brasil, e da "primavera árabe", no Oriente Médio.

Sustenta o mencionado autor que o modelo liberal de democracia partidária que se consolidou nos últimos dois séculos, fazendo frente aos regimes autoritários de então, entrou em colapso, havendo uma "ruptura da relação entre governantes e governados", não havendo, contudo, por parte dos cidadãos "rejeição à democracia, mas à democracia liberal tal como existe em cada país, em nome da 'democracia real'". (Castells:2018)

1 SECCHI, Leonardo (org.). Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo. São Paulo: RASP, 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. acesso em 27.10.2020. p.

2 idem

3 CASTELLS, Manuel. Ruptura: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018 p. 8.

O que se revela, ainda segundo Castells (2018), nas "amplas mobilizações populares contra o atual sistema de partidos políticos e democracia parlamentar sob o lema 'Não nos representam'!". Slogan utilizado pelos manifestantes do denominado movimento 15-M, nos protestos pacíficos havidos de 2011 na Espanha, que reivindicavam mudanças no sistema político.

Na pesquisa *A cara da democracia no Brasil*, realizada em março de 2018 pelo Instituto da Democracia, constatou-se que o nível de confiança dos brasileiros nos partidos políticos é o mais baixo desde 2006, desde quando há dados para comparação sistemática e o nível de simpatia às legendas é o mais de baixo desde 2008, sendo que 77,8% dos entrevistados afirmaram não ter "nenhuma confiança" nos partidos políticos e apenas 1,1% dos eleitores declararam "confiar muito" nessas instituições.[4]

Nesse contexto histórico, a proposta de mandatos coletivos ou compartilhados surge como alternativa para o exercício do poder, através da participação direta dos denominados "coletivos" e "movimentos" no processo de tomada de decisão e com a divisão de responsabilidade entre os "coparlamentares" para o exercício dos mandatos, ideia que se coaduna com o princípio democrático.

Como já dissemos, não é nova a experiência de mandatos coletivos: existem exemplos no Brasil e diversos outros países do mundo, como se verá adiante. O presente estudo, de forma breve, pretende analisar e situar o instituto no sistema vigente, os limites para seu reconhecimento e a legitimidade de sua proposição como plataforma política, em vista da viabilidade no sistema político-eleitoral, mediante reforma da Constituição Federal.

1. O PRINCÍPIO DA REPRESENTAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO - DA TEORIA DOS MANDATOS

Na democracia representativa a participação popular se dá através da escolha dos seus representantes pelo processo eleitoral periódico, por meio de regras previamente estabelecidas, em que os cidadãos transferem parcela da soberania para seus representantes para que exerçam em seu nome o poder político, sendo que a relação de representação se estabelece entre toda a coletividade e o representante, e não entre os eleitores que efetivamente escolheram aquele representante.

Decorrendo da eleição, a expedição de um mandato político em favor do eleito, elemento básico da democracia representativa, em que se materializam dois princípios da representação e da autoridade legítima. O primeiro que significa que o poder, pertencente ao povo, é exercido em seu nome, por representantes eleitos periodicamente. E o segundo, que significa a materialização desta vontade popular pelo exercício propriamente dito das funções de governamentais e de autoridade, seja no Parlamento, pelos titulares dos mandatos.

Segundo a teoria da representação, no exercício da função representativa e no papel dos representantes, é possível identificar três diferentes formas de classificar a representação política, segundo Mezzaroba[5]: "1) a que associa o significado da representação à ideia de autoridade ou delegação; 2) a que trata a questão como relação de confiança; e 3) a que estabelece o significado da representação como reflexo de alguma coisa ou de alguém."

Assim a doutrina classifica o mandato em três modelos, Mezzaroba[6]:

I) O mandato imperativo ou delegado, de índole privatista, é aquele cujos atos do representante estão sujeitos à aprovação dos representados, de modo que o mandato é vinculado à vontade do eleitor previamente manifestada, que delega ao representado o exercício do poder de forma limitada. Não há cessão de parcela da soberania, estando o conteúdo da representação vinculada à circunscrição e ao eleitorado representado. A relação entre representantes e representados se dá por vínculo de confiança, bem por isso sujeita a revogação;

II) O mandato representativo é de tal modo que a representação se dá por substituição da vontade dos repre-

4 https://www.institutodademocracia.org/single-post/confiancanospartidospoliticos.Acesso em 24/10/2020

5 MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p.71.

6 Idem p. 79.

sentados pela vontade do representante, que exerce seu mandato de forma livre, com garantia de inviolabilidade por seus atos, palavras e decisões no exercício de suas funções, afastando sua revogabilidade. Nessa hipótese, o conteúdo da representação é pleno, de modo que o comprometimento do representado não é mais limitado com os interesses daqueles que o elegeram, mas para com os interesses de toda coletividade.

III) O mandato partidário, no qual o exercício do poder do eleito é também por representação, mas vinculado ao cumprimento das diretrizes partidárias, das quais o representante é mero interlocutor, cuja função representativa pode ser sumariamente revogada em caso de não cumprimento das decisões partidárias, "justamente por isso que a fidelidade partidária torna-se um pré-requisito fundamental para a mecânica dos Partidos e, consequentemente para a existência do Estado de Partidos."

2. DO MANDATO NO SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO

O Brasil adotou o princípio da democracia participativa, combinando o exercício do poder de forma direta pelo cidadão e indireta por representação, na forma do parágrafo único, artigo 1º da Constituição Federal, onde se lê: "Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição."

A tal conclusão se chega também pela leitura dos artigos 45 e 46 da Constituição que disciplinam, respectivamente, que a Câmara dos Deputados é composta de representantes do povo e o Senado Federal de representantes dos Estados e do Distrito Federal. Extrai-se ainda do texto constitucional em relação aos exercícios dos mandatos, o regime de plena liberdade de convicção e de consciência dos mandatários, conforme o artigo 53, dando forma ao modelo de mandato representativo.

De outra parte, o texto constitucional concedeu aos partidos políticos o monopólio das candidaturas, sendo, portanto, obrigatória a filiação partidária para o concorrer às eleições. Além disso, o parágrafo 1º do artigo 17 da CF conferiu ampla autonomia aos partidos para livremente disciplinar sua organização e atuação, por meio de seus estatutos, que devem, inclusive, prever regras relativas à disciplina e fidelidade partidária e às sanções aplicáveis aos filiados em caso de descumprimento, desde que observem os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Muito embora o constituinte de 1988 não tenha incluído a infidelidade partidária dentre as causas de perda de mandato, que estão enumeradas no artigo 55 da CF, a partir de 2007, por construção jurisprudencial, o STF deu nova interpretação ao texto constitucional para reconhecer que os mandatos pertencem aos partidos e não aos candidatos eleitos, confirmando os termos da resposta à consulta n.º 1938, do Tribunal Superior Eleitoral, inclusive para recomendar que aquele Tribunal adotasse as providências necessárias para disciplinar a matéria, o que restou regulamentado pela Resolução n.º 22.610/2007.

Dentre outros fundamentos, foi razão de decidir dos Ministros da Corte a forma de escolha dos parlamentares pelo sistema proporcional, que permite a votação direta no candidato ou na legenda do partido e estabelece critérios de distribuição das vagas baseados no quociente partidário, ressaltado assim o papel de centralidade dos partidos no processo eleitoral e, por decorrência, para o exercício dos próprios mandatos por aqueles que obtiveram mais votos dentro das legendas, que delas dependem para atingir o quociente eleitoral, surgindo daí a tese do caráter partidário do mandato.

Tal entendimento veio na esteira de conter uma prática política que de fato distorcia o sistema proporcional brasileiro, conforme apontou o Ministro Barroso, em seu voto na ADI 5081[7], cujo excerto destacamos:

> *Este cenário representava clara deturpação da vontade política do eleitor, pois o amplo êxodo partidário alterava a divisão de forças estabelecida ao final das eleições, tendendo a inflar os partidos integrantes da base aliada em detrimento dos de oposição. É absolutamente incoerente que determinado parlamentar seja eleito em razão dos votos dados à legenda ou a um correligionário com votação extraordinária e, durante seu mandato (muitas vezes logo no seu início), migre para outro partido que em nada colaborou para a sua eleição. A infidelidade partidária, principalmente na proporção assumida no Brasil, representava completo desvirtuamento do sistema proporcio-*

7 Brasil. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf. Acesso em 23/10/2020

nal, da democracia representativa e da soberania popular.

A partir de tal entendimento, os mandatos parlamentares passaram a ter um caráter híbrido entre o modelo representativo e o partidário, na medida em que se manteve hígido o princípio da liberdade do representante, ao tempo em que se reafirmou a centralidade dos partidos políticos, como artífices do processo democrático, de modo que o exercício do mandato fica vinculado à manutenção da filiação partidária e às ações e deliberações dos mandatários orientadas pelas concepções e diretrizes partidárias a que estão filiados, sendo as hipóteses de manutenção do mandato do parlamentar, em caso de desfiliação, reduzidas às hipóteses de reconhecida justa causa: i) incorporação ou fusão do partido; ii) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; iii) e grave discriminação pessoal, conforme disciplina da Resolução n.º 22.610 do TSE.

Vale destacar que, nesse mesmo julgamento, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade da já referida da Resolução n.º 22.610 do TSE, afastou a aplicação da cláusula de fidelidade para fins de cassação de mandato para os cargos executivos, cujo escolha se dá pelo sistema majoritário, cuja fórmula eleitoral é a maioria simples dos votos válidos, sem qualquer relação com o quociente partidário.

Estabelecidas tais premissas, cumpre-nos analisar o modelo de mandato coletivo e sua adequação ao sistema político-eleitoral brasileiro.

3. CANDIDATURAS E MANDATO COLETIVO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Os mandatos coletivos se apresentam como um grupo de pessoas que comungam ideias comuns e se unem para concorrer de forma coletiva a uma vaga no legislativo, com o compromisso de que o mandato será exercido de forma compartilhada, mediante o estabelecimento de regras e funções de cada um dos coparlamentares.

Como se vê, a ideia central da proposta é a democratização do exercício do poder. Tal constatação nos remete a algumas outras questões antes já referidas, quanto à viabilidade do mandato coletivo dentro do sistema político-eleitoral brasileiro. A primeira delas seria em relação ao processo de registro de candidaturas coletivas e a legitimidade do uso de expressões que designem a natureza coletiva da candidatura na variação nominal urna e na propaganda eleitoral.

Isso porque, 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.

E é na análise dos pedidos de registro que a Justiça Eleitoral vem tratando a questão das candidaturas coletivas, mas somente de forma transversal, nas impugnações relativas à variação nominal e da imagem do candidato indicada na urna eletrônica, questão que tem reflexos diretos na propaganda eleitoral, em vista da utilização pelos representantes das mencionadas candidaturas de expressões que designam tal coletividade.

O artigo 12 da Lei Eleitoral admite que os candidatos indiquem as variações nominais com que deseja ser registrado, que poderão ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual é mais conhecido, desde que não se estabeleça dúvida quanto à sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente, mencionando em que ordem de preferência deseja registrar-se.

Em relação à variação nominal de urna, a jurisprudência tem se orientado no sentido de garantir ampla liberdade aos candidatos, interpretando restritivamente a regra do artigo 12 da Lei Eleitoral, admitindo um amplo leque de designações, o que se pode constatar no exame da propaganda eleitoral em curso, em que se constata indicações de variação nominal de candidato, tais como: "Bahea", "Baninha maluco", "Ganso" "Mortadela", "Mug", "Patolino" designações que se não podem ser consideradas ridicularizantes, ao menos há que se reconhecer são irreverentes. [8]

Bem por isso, muitos foram os registros de candidaturas, nestas eleições municipais, em que foi autorizado o uso de referências ao modelo de coletivo na identificação do candidato representante da bancada na urna eletrônica, sem qualquer impugnação e já com trânsito em julgado, a exemplo de: "Casé da Banca Sustentável", "Juntas Mulheres Sem Teto", "Bancada Antifascista", "Diana e a Bancada Revolucionária" em São Paulo, "Petra da Bancada" em Salvador e "Vanessa da Bancada do Livro" no Rio de Janeiro, dentre outros.[9]

Por outro lado, nos municípios de Recife e Fortaleza, o Ministério Público Eleitoral teve outro entendimento, oferecendo impugnações às variações nominais de urna, sob o fundamento de violação ao a fim de instituir a possibilidade de os mandatos do Poder Legislativo serem tanto individuais quanto coletivos, inserindo parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal e regulamentando o Mandato Compartilhado por meio da lei. Hoje a proposta está sujeita à apreciação no Plenário da Câmara para sua aprovação. artigo 12 da Lei Eleitoral, que veda o uso de expressões que possam causar dúvidas ao eleitor quanto à identidade do candidato, o que, segundo alegam, ocorreria na espécie, já que nosso sistema legal não admite a hipótese de exercício coletivo dos mandatos políticos, o que poderia induzir o eleitor a erro, em afronta aos princípios da liberdade de escolha do eleitor, da estrita segurança jurídica eleitoral e da moralidade, que não se compraz com a fraude ou induzimento a erro.

Tal entendimento, não nos parece sustentável e parte de uma premissa, lamentavelmente muito irrigada na hermenêutica eleitoral, que trata o eleitor como um ser praticamente incapaz de formar suas próprias convicções e que, por isso, deve ser protegido e orientado pelo Estado. Muito embora não haja disciplina para o exercício do mandato coletivo em nosso ordenamento jurídico, os meios democráticos de acesso à informação estão disponíveis a todos eleitores, que sabem como acessá-los para formar suas opiniões, de modo que a adesão à proposta do mandato coletivo se dá por vontade própria e livre convicção do eleitor.

Nesse ponto, 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.

Da mesma forma, o eleitor será esclarecido que o exercício do mandato de forma coletiva não está regulamentado pela lei, bem por isso, para fins de registro perante a Justiça Eleitoral, o coletivo será obrigatoriamente representado por um único candidato, não havendo óbice legal, contudo, no uso da denominação que tornou a candidatura conhecida durante o processo eleitoral, ao contrário, a exclusão do elemento que identifica tal característica é que poderia vir a confundir o eleitor na hora da tomada de decisão, opondo obstáculos ao reconhecimento do candidato que representa a proposta coletiva.

Como de fato se dará o exercício deste mandato coletivo, i.e., se factível com nosso sistema político; se são necessárias alterações legislativas para viabilizá-los, todas estas e outras questões, no entanto, não impedem que a proposta do mandato coletivo, tal qual idealizado pelos integrantes da candidatura coletiva, seja divulgada na propaganda eleitoral para fins de angariar votos, desde que esclarecido o eleitor dos limites institucionais do exercício do formato, 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.

Segundo definição do Tribunal Superior Eleitoral, propaganda eleitoral "é aquela que leva ao conhecimento geral,

8 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2020/2030402020/71072/candidatos -Acesso em 29/10/2020

9 idem

ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública."[10]

O modelo de mandato coletivo é, antes de tudo, uma ideia - ou um ideal - que se propõe como forma de aprimoramento do sistema político, através da democratização do exercício do poder, sendo assim é uma proposta legítima, que encontra abrigo nos princípios democráticos do pluralismo político, da liberdade de expressão e da liberdade da propaganda política. Senão vejamos:

Consagrados em diversos dispositivos na Constituição Federal de 1988, o pluralismo político e a liberdade de expressão conduzem ao reconhecimento de que formamos uma nação que acolhe a diversidade de concepções e estilo de vida dos cidadãos, bem por isso, se reconhece como uma sociedade pluralista, formada por diferentes grupos sociais, econômicos e culturais, que devem buscar mecanismos compatíveis com a igual liberdade e participação de todos na construção de um estado democrático de direito legítimo.

Se de um lado é a liberdade de expressão em todos os seus vieses que consagra autodeterminação individual e impede que o Estado imponha uma moral de conteúdo específico ao cidadão, por outro é o pluralismo político que garante a efetivação dessa autonomia individual.

Nessa equação, o debate público é fundamental, pois a liberdade não se reduz à livre escolha do cidadão, mas também à possibilidade de o "indivíduo ter suas próprias crenças e preferências ou mesmo mudá-las após ser exposto a um número suficiente de informações e de diferentes opiniões sobre um mesmo tema"[11].

Por propaganda em geral, pode-se definir como um conjunto de técnicas publicitárias articuladas destinadas a influenciar as pessoas na tomada de decisão, seja sobre o consumo de um produto comercial, seja para adesão a uma ideia ou crença.

Conforme pontua Neves Filho: 2012[12], "a propaganda política democrática é a tentativa de criar estados mentais favoráveis às propostas e às realizações políticas, mas calcadas no debate e na livre circulação de informações e ideias", que deve ser norteada pelo princípio da liberdade política, "parte integrante da liberdade de expressão de pensamento político e, como tal, encontra-se protegida enquanto liberdades republicanas".

A liberdade na propaganda eleitoral, no entanto, não é irrestrita e tem seus limites vinculados ao respeito aos demais princípios constitucionais previsto ao artigo 1º da Constituição Federal, deve, por isso, respeitar a soberania, isto é: não pode ser separatista; não pode ser ofensiva à honra; tampouco trazer qualquer conteúdo discriminatório, deve ainda respeitar os valores sociais do trabalho, bem como o pluralismo político, não podem pugnar pela extinção de outro partido.

Não se vislumbra que a divulgação da ideia do mandato coletivo confronte tais princípios, pois a proposta não se coloca contra o sistema político-partidário, ao contrário, adere a ele na medida em que tais candidaturas estão vinculadas às legendas partidárias, limitando-se a propor uma forma alternativa do exercício deste poder, não havendo assim incompatibilidade de coexistência de ambos os formatos.

E de fato, não há, haja vista que o formato já é adotado há mais de 25 anos no país, sendo que a primeira experiência dos denominados mandatos coletivos no Brasil foi no ano de 1994, de iniciativa do então deputado Durval Ângelo (PT), que institucionalizou o exercício coletivo do mandato ao longo dos seus seis mandatos consecutivos, aplicando a deliberação coletiva, por meio de conselhos políticos que se reuniam semestralmente em várias regiões do estado de Minas Gerais, para a definição das ações do seu mandato. [13] A maior votação entre todas as experiências de man-

10 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Direito Eleitoral. Acórdão n° 16.183, Relator Ministro Eduardo. Alckmin, publicado DJ em 31.03.2000. Acesso em: 29 outubro 2020.

11 SANKEIVICZ, Alexandre. Liberdade de expressão e pluralismo. São Paulo; Saraiva, 2011, p.40

12 NEVES. Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade na propaganda política. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 28.

13 SECCHI, Leonardo (org.). Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo. São Paulo: RASP, 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. acesso em 27.10.2020, p. 48 e 49.

datos coletivos ou compartilhados do Brasil.[14]

No âmbito da Câmara Federal, pode-se destacar a iniciativa dos Deputados Felipe Rigoni (PSB/ES) e Tábata Amaral (PDT/SP), eleitos em 2018, que integram o Movimento Acredito – movimento suprapartidário de renovação política – que criou o chamado Gabinete Compartilhado, que resultou na reunião física dos gabinetes e no compartilhamento do pessoal da assessoria parlamentar. Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 379/2017, que visa instituir a possibilidade de os mandatos do Poder Legislativo serem tanto individuais quanto coletivos, inserindo parágrafo no art. 14 da Constituição Federal e regulamentando o Mandato Compartilhado por meio da lei, estando a matéria na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, aguardando parecer.

Como se vê, apesar de não haver um parâmetro legal para conclusões, nem posicionamento da Justiça Eleitoral sobre as implicações futuras que a modalidade pode acarretar no sistema de eleições e candidaturas, o fato é que os movimentos sociais vêm buscando apresentar iniciativas de outras formas de representação política, fomentando a formação de campanhas compartilhadas, utilizando a lógica de coletividade e compartilhamento como base argumentativa de construção da candidatura e promessa de divisão do poder a partir da vitória eleitoral.

Nesse sentido, a identificação coletividade na variação nominal na urna eletrônica e a divulgação da ideia da candidatura coletiva na propaganda eleitoral, desde que explicitadas as suas limitações, não pode ser interpretada como enganosa ou fraudulenta, mas como uma proposta política como qualquer outra trazida ao debate público.

E será sua exposição ao debate público e dialético que propiciará, inclusive, àqueles que são contrários à proposta dos mandatos coletivos apresentarem suas contrariedades e críticas ao modelo, o que favorecerá o eleitor, que terá maior acesso a informações, para a tomada de decisão do voto. O que não se pode, contudo, é obstar o debate público da ideia na propaganda eleitoral, que deve ser o mais livre possível, como destaca Aline Osório[15]:

> *"às manifestações políticas e eleitorais e de demais assuntos de interesse público, deve-se enfatizar que tais manifestações dizem respeito diretamente ao autogoverno democrático, permitindo que os representantes e demais agentes públicos possam se tornar responsivos à vontade popular. Interditar tais debates é, assim, impedir a participação da cidadania nos processos de deliberação e de controle da gestão pública, essenciais à democracia. Disso resulta a existência de uma tolerância reduzida para restrições à divulgação e ao acesso a informações e opiniões relacionadas a temas de interesse público."*

Assim, interditar o debate acerca das candidaturas coletivas seria o mesmo que interditar o debate sobre as candidaturas avulsas ou sobre a descriminalização do uso da maconha, tema sobre o qual o STF se manifestou por ocasião do julgamento da ADPF n.º 187, que visava à liberação da "Marcha da Maconha", manifestações convocadas por um grupo de cidadãos favoráveis a descriminalização do uso da droga, então obstadas por força de diversas decisões judicias que impediam realização das manifestações pacíficas. Do voto condutor do Acórdão, do Ministro Celso de Mello, que liberou a realização do evento, destacamos:

> *"(...) a liberdade de expressão, considerada em seu mais abrangente significado, traduz, ela própria, o fundamento que nos permite formular ideias e transmiti-las com o intuito de provocar a reflexão em torno de temas que podem revelar-se impregnados de elevado interesse social. As ideias, Senhor Presidente, podem ser fecundas, libertadoras, subversivas ou transformadoras, provocando mudanças, superando imobilismos e rompendo paradigmas até então estabelecidos nas formações sociais. É por isso que se impõe construir espaços de liberdade, em tudo compatíveis com o sentido democrático que anima nossas instituições políticas, jurídicas e sociais, para que o pensamento não seja reprimido e, o que se mostra fundamental, para que as ideias possam florescer, sem indevidas restrições, em um ambiente de plena tolerância, que, longe de sufocar opiniões divergentes, legitime a instauração do dissenso e viabilize, pelo conteúdo argumentativo do discurso fundado em convicções divergentes, a concretização de um dos valores essenciais à configuração do Estado democrático de direito: o respeito ao*

14 SECCHI, Leonardo (org.). Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo. São Paulo: RASP, 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. acesso em 27.10.2020, p.48 e 49.

15 OSÓRIO, Aline. Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão. Belo Horizonte; Fórum, 2017.p.109

pluralismo político (...)" [16]

Nessa linha de raciocínio, os defeitos ou incongruências com o sistema político-eleitoral do modelo de mandato coletivo não podem justificar a proibição da identificação do nome de urna, tampouco inviabilizar o debate da propaganda eleitoral da candidatura coletiva, há que se prestigiar a boa-fé dos candidatos na transparência da proposta e a livre convicção do eleitor pela aderência ao projeto.

Antes mesmo, no limite, não se pode deixar de considerar 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. Evidente que não se está a propugnar o estelionato eleitoral, o que nos propusemos foi demonstrar que o conteúdo da propaganda eleitoral, desde que feito no limite do artigo 1º da Constituição Federal, não pode ser obstado à luz do princípio da liberdade na propaganda política.

4. CONCLUSÃO

Como demonstramos, é elemento do regime republicano consagrado na Constituição Federal de 1988, o pluralismo político, artigo 1º, IV, que encerra a ideia de oferecimento de meios democráticos e múltiplos de escolhas aos cidadãos para formulação, debate e proposição de projetos e programas para o exercício do poder em seu nome.

O princípio republicano se funda na eletividade e na temporariedade no exercício do poder pelos representantes eleitos, sendo pressuposto a realização de eleições livres e periódicas, cabendo aos partidos políticos a indicação dos representantes.

Os partidos desempenham um papel de excelência na manutenção do sistema democrático representativo e, por isso, convencionou-se que o Estado deve assegurar os meios de sua manutenção e de seu fortalecimento.

Contudo, a ausência de democracia interna nos partidos na escolha de seus dirigentes e candidatos, aliada à celeuma em torno do financiamento das campanhas eleitorais e causas de corrupção, vem desgastando muito a imagem dos partidos políticos e dos políticos junto aos cidadãos, que não se sentem representados, dando origem a mais uma crise de representatividade que coloca em xeque esse modelo, demandando reformas políticas mais profundas.

Um aspecto novo da atual crise é, sem dúvida, a aceleração do nível de troca de informações, globalmente através da internet, que fez surgir na sociedade, sobretudo entre os jovens, os chamados "coletivos", "movimentos" e que tais, apresentando propostas alternativas para o exercício do poder, visando a garantir uma maior participação dos cidadãos nas tomadas de decisão de governo, como é a hipótese da proposta de mandato coletivo que aqui analisamos e cuja legitimidade de proposição para o debate público defendemos.

Mais uma vez reafirmamos, por fim, que não se está a defender a adoção do modelo do mandato coletivo por nosso sistema político-partidário, o que demandaria uma profunda reforma constitucional, mas sim a possibilidade do debate democrático em torno da ideia à luz dos princípios do pluralismo e da liberdade de expressão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf - Acesso em 23/10/2020

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Direito Eleitoral. Acórdão n° 16.183, Relator Ministro Eduardo. Alckmin, publicado

16 Brasil, Supremo Tribunal Federal - STF, ADPF 187, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 15.06.2011 – Acesso em 29 de outubro de 2020.

DJ em 31.03.2000. Acesso em: 29 outubro 2020

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2020/2030402020/71072/candidatos -Acesso em 29/10/2020

BRASIL, Supremo Tribunal Federal- STF, ADPF 187, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 15.06.2011 – Acesso em 29 de outubro de 2020

BRASIL, Instituto da Democracia. Disponível em: https://www.institutodademocracia.org/single-post/confiancanos-partidospoliticos - Acesso em 24/10/2020

CASTELLS, Manuel. Ruptura: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

NEVES FILHO, Carlos. Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade na propaganda política. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OSÓRIO, Aline. Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão. Belo Horizonte; Fórum, 2017.

SANKEIVICZ, Alexandre. Liberdade de expressão e pluralismo. São Paulo; Saraiva, 2011.

SECCHI, Leonardo e outros. Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo. Pesquisa realizada pela PVBLICA - Instituto de Políticas Públicas; 2019