

**PARECER Nº 001/2021**

Parecer Chefia nº 0001/2021

TID 19126921

Interessado: Gabinete da Presidência da Câmara Municipal.

Assunto: Questionamentos relativos ao exercício de mandatos eletivos coletivos.

Ementa: Mandato de Vereador. Caráter individual. Fundamentos constitucionais e legais. Mandato autodenominado "coletivo". Adoção de nome parlamentar "coletivo". Restrições. Questão de Ordem.

À Presidência

Exmo. Sr. Presidente

O Nobre Vereador Rubinho Nunes requer esclarecimentos sobre como se darão os chamados "mandatos coletivos" no âmbito desta Casa de Leis, uma vez que tal modelo não é previsto em lei e/ou qualquer resolução desta Casa." Aduz, nesse sentido, os seguintes dispositivos constitucionais e legais: a) Art. 14 da Constituição Federal (segundo o qual as condições de elegibilidade são relativas à pessoa do candidato); b) Lei Complementar nº 64 de 1990 (que trata de causas de impedimento de candidatura individual); c) Arts. 9º e 12º Lei nº 9.504 de 1997 (Lei das eleições, que dispõe sobre candidaturas individuais); d) At. 24 da Resolução TSE nº 23.609/19, que ao dispor sobre o Requerimento de Registro de Candidatura não prevê registro de candidatura coletiva.

Sob tais premissas, indaga:

1. Tendo em vista que o Regimento Interno determina que "cada Vereador, de pé, a ratificará dizendo: 'Assim o prometo' (artigo 3º, § 2º) e que os integrantes dos denominados "mandatos coletivos" prestaram compromisso conjuntamente, esse compromisso coletivo poderá considerado válido?
2. Tendo em vista que o mandato eletivo deve ser cumprido por uma pessoa individualmente, caso o compromisso coletivo seja considerado válido, de qual integrante efetivamente o será?
3. Qual membro da chamada "bancada coletiva" terá poderes para assinar os documentos oficiais?
4. Qual membro da chamada "bancada coletiva" receberá o subsídio de vereador?
5. De qual membro da chamada "bancada coletiva" serão cobrados os deveres de vereador?
6. De qual membro se tomará o voto em Plenário?
7. Considerando que apenas um membro do denominado mandato coletivo terá poderes para atuar como vereador, mas que todos se denominam co-vereadores, os demais membros poderão assumir cargos em comissão do mandato coletivo?
8. Sendo o mandato de vereador personalíssimo pela essência da norma, a manutenção de figuras nominativas coletivas configura violação à legislação pátria e/ou ao Regimento Interno?
9. A utilização de pseudônimos como "mandato coletivo" ou "bancada coletiva", configura sustentáculo para a subversão dos deveres do vereador, bem como da obrigação de transparência e publicidade dos atos do mandatário para com a sociedade?"

A questão fulcral do requerimento em exame e indagações nele contidas diz respeito à possibilidade ou não de um mandato parlamentar ser exercido coletivamente.

Passamos, pois, à análise da matéria. Para maior clareza, iremos apontar no Item I os fundamentos constitucionais e legais que permitem afirmar o caráter individual do mandato parlamentar. No item II, indicaremos os aspectos legais implicados no registro de "nome coletivo" para uma candidatura, o qual compete à Justiça Eleitoral deferir ou não. No item III, teceremos breves considerações sobre os critérios pertinentes à adoção do "nome parlamentar", como é praxe nas Casas Legislativas. Com tais pressupostos, responderemos sinteticamente aos quesitos formulados.

**I- MANDATO DE VEREADOR. CARÁTER INDIVIDUAL.**

Os direitos políticos do cidadão incluem o direito ao voto e o direito a ser votado. Ambos, no sistema político-eleitoral brasileiro, são titularizados por indivíduos. Dispõe o art. 14 da Constituição Federal:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

..."

Na mesma esteira, o Código Eleitoral - Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 - estabelece no art. 42 regras precisas sobre o alistamento eleitoral, mediante a inscrição individual:

Art. 42. O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor.

Parágrafo único. Para o efeito da inscrição, é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas.

O direito a ser votado tem do mesmo modo caráter patentemente individual, como disposto no art.14 § 3º da Constituição Federal:

Art. 14. ....

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

- III - o alistamento eleitoral;
  - IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
  - V - a filiação partidária;
  - VI - a idade mínima de:
    - 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.
- § 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

A Lei das Eleições – Lei nº 9504 de 30 de setembro de 1997- ao dispor sobre as convenções para a escolha de Candidatos, exige, por exemplo, que para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo (art. 9º). Ao indicar a documentação requerida para o registro das candidaturas inclui informações e comprovantes de caráter estritamente individuais (art. 11). A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que dispõe sobre casos de inelegibilidade, dispõe no art. 1º as situações de inelegibilidade pontuando exclusivamente atributos individuais.

A propósito do caráter individual atinente às condições de elegibilidade, bem como a causas de inelegibilidade, mencione-se trecho de ementa em julgado do Supremo Tribunal Federal (ADI 4.578-DF, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, m.v., j. 16.02.2012):

1. A elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral, razão pela qual a aplicação da Lei Complementar nº 135/10 com a consideração de fatos anteriores não pode ser capitulada na retroatividade vedada pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição, mercê de incabível a invocação de direito adquirido ou de autoridade da coisa julgada (que opera sob o pálio da cláusula rebus sic stantibus) anteriormente ao pleito em oposição ao diploma legal retromencionado; subjaz a mera adequação ao sistema normativo pretérito (expectativa de direito).

(...)

11. A inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos, cujas hipóteses são previstas no art. 15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (ius honorum), mas também ao direito de voto (ius suffragii). Por essa razão, não há inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos

Nesse passo, anote-se que o procedimento eleitoral é necessariamente mediado pelos partidos políticos. Anota José Afonso da Silva:

(...) o procedimento eleitoral há que começar pela apresentação de candidaturas ao eleitorado, o que compreende os atos e operações de designação de candidatos em cada partido, do seu registro no órgão da Justiça Eleitoral competente e da propaganda eleitoral que se destina a tornar conhecidos o pensamento, o programa e os objetivos do candidato. (in Curso de Direito Constitucional Positivo, 35ª ed, Malheiros, São Paulo, 2011, pg. 378).

Destaque-se ainda que a Constituição Federal (art. 45) adotou o sistema proporcional para a eleição dos deputados federais, aplicado, por simetria, aos Vereadores. José Afonso da Silva assevera que o sistema proporcional – no ordenamento brasileiro – é a mesma coisa que sistema de representação proporcional. Em suas palavras:

Pode surgir a indagação quanto a saber se o sistema proporcional é a mesma coisa que sistema de representação proporcional. Acharmos que sim, até porque a Constituição menciona a representação proporcional em relação à representação partidária em outro dispositivo (art. 58 §§ 1º e 4º) (...). Por ele [sistema de representação proporcional], pretende-se que a representação, em determinado território (circunscrição), se distribua em proporção de correntes ideológicas ou de interesse integrada nos partidos concorrentes. (op. cit., pg. 372).

Mônica Herman Salem Caggiano assim se refere ao sistema proporcional:

“o núcleo central do seu mecanismo reside, essencialmente, em assegurar a cada uma das agremiações partidárias uma representação, se não matematicamente, ao menos, sensivelmente proporcional a sua real importância no contexto político”. (in Sistemas eleitorais x representação política. Brasília. Senado federal, 1991, pg. 150)

Em tal arcabouço, a legislação eleitoral estabelece os cálculos aritméticos a serem feitos para determinar o número de cadeiras de cada partido, e os candidatos mais votados, em cada legenda, serão os eleitos. Na singela síntese de José Afonso da Silva, a eleição “não passa de um concurso de vontades juridicamente qualificadas visando operar a designação de um titular de mandato eletivo” (op.cit. pg. 369).

O titular do mandato eletivo é, pois, a pessoa individual que, havendo cumprido as condições e os requisitos de elegibilidade, tenha recebido votação suficiente para ser eleito, de acordo com os critérios constitucionais e legais.

Após a apuração da eleição, a Justiça Eleitoral expedirá os diplomas, entregando-os aos candidatos eleitos (art. 40 do Código Eleitoral). O diploma é o título que propicia ao eleito o exercício do mandato. Hely Lopes Meirelles preleciona:

Mandato de vereador é investidura política, de natureza representativa, obtida por eleição direta, em sufrágio universal e voto secreto, pelo sistema partidário proporcional. (...) O exercício do mandato inicia-se com a posse. (in Direito Municipal Brasileiro, 15ª ed. atual. por Marcio Shchneider e Edgard Neves da Silva, Malheiros Ed., São Paulo, pg. 2006, pg. 620).

No desempenho do mandato os vereadores auferem, além de prerrogativas regimentais ou de ordem legal, a prerrogativa constitucional de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos, bem como ficam sujeitos a incompatibilidades e proibições, como expresso na Constituição Federal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

...

- VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;
- IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa;

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, em simetria à Constituição Federal e Estadual, dispõe sobre os impedimentos ou incompatibilidades para o exercício do mandato do vereador nos seguintes termos:

Art. 17 — O Vereador não poderá:

I — desde a expedição do diploma:

- a) firmar ou manter contrato com órgãos da administração direta, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer à cláusulas uniformes;
- b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que seja demissível "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior, ressalvado o disposto na Constituição da República e nesta Lei;

II — desde a posse:

- a) ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- b) ocupar cargo ou função de que seja demissível "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, alínea "a", deste artigo, ressalvado o disposto na Constituição da República e nesta Lei;
- c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, alínea "a", deste artigo;
- d) ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo em qualquer nível.

Em suma: a lógica subjacente aos direitos políticos no nosso sistema jurídico vincula-se à pessoa individualmente considerada, tanto para o eleitor quanto para o eleito. Por outro lado, na ordem jurídica vigente os partidos políticos são essenciais ao sistema representativo e ao regime democrático. Não se conhece ou se reconhece no ordenamento jurídico brasileiro o instituto "mandato coletivo".

O jurista Dalmo de Abreu Dallari, em artigo intitulado "Mandato coletivo é inconstitucional" bem o expressa:

"O mandato para representar o povo numa das instituições da República só pode ser concedido a uma determinada pessoa, sendo portanto, necessariamente individual. É o que dispõem as normas constitucionais e legais brasileiras que fixam as regras para a prática do sistema representativo." (JOTA, 2018. Disponível em: <https://www.jota.info>. Acesso em 27 de janeiro de 2021.)

À guisa de síntese do quanto já exposto relativamente ao mandato do vereador e seu caráter individual assinalo:

1. O direito a voto é igual para todos (no caso de analfabetos, o voto é facultativo);
2. O direito a ser votado é igual para todos (exceto os analfabetos);
3. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são individuais;
4. O indivíduo deve ser filiado e indicado pelo partido para concorrer a uma vaga eletiva;
5. As vagas pertencem ao partido em proporção aos votos alcançados pela legenda;
6. Os candidatos eleitos por sua legenda são diplomados individualmente;
7. O termo de posse é individual e inaugura o exercício do mandato;
6. Os direitos, prerrogativas e responsabilidades do Vereador eleito são individuais.

Tais corolários decorrem do arcabouço jurídico vigente, assentado no princípio da igualdade de todos perante a lei.

## II- MANDATOS AUTODENOMINADOS COLETIVOS.

Isto posto, não se ignora o novo fenômeno de que algumas candidaturas têm sido apresentadas no certame eleitoral, perante a Justiça Eleitoral, como "candidaturas coletivas", nas quais um candidato se apresenta individualmente como vinculado a um grupo de pessoas, e, caso eleito, como representante formal e porta-voz desse "coletivo". No entanto, como apontado, o sistema jurídico pátrio comporta apenas candidaturas e mandatos individuais: inexistem, no direito pátrio, "candidaturas coletivas", mesmo que representadas por pessoa individual. Tais "candidaturas coletivas" não encontraram abrigo na Justiça Eleitoral, não apenas por ausência de previsão na Constituição Federal e na legislação específica, mas também em virtude do debate intenso que se trava em razão da sua própria conveniência no processo democrático, por ocuparem espaços que, em tese, seriam próprios dos partidos políticos.

De todo modo, em nossa legislação eleitoral, o nome que o candidato utilizará para constar na "urna" admite variações. Cabe indagar, nesse passo, se haveria a possibilidade de utilização de um "nome de urna coletivo" para a candidatura individual.

A Lei nº 9.504 de 1997, em seu art. 12, restringe quantitativa e qualitativamente o nome de urna pretendido pelos candidatos: admite até 3 (três) variações de nome, dentro de um universo limitado de opções (prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual o candidato é mais conhecido). Além disso, a lei condiciona o registro do nome de urna a não gerar dúvida quanto à identidade do candidato, não atentar contra o pudor ou ser ridículo ou irreverente. A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, limita ainda o número de caracteres do nome de urna. Confira-se o art. 12 da Lei nº 9.504 de 1997:

Art. 12. O candidato às eleições proporcionais indicará, no pedido de registro, além de seu nome completo, as variações nominais com que deseja ser registrado, até o máximo de três opções, 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.

A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, por sua vez dispõe:

"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 o candidato é mais conhecido, desde que não se estabeleça dúvida quanto a sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente.

(...)"

Compete à Justiça Eleitoral decidir sobre os pedidos de registro do nome de urna, conforme disposto no § 4º do art. 12 da Lei nº 9.504 de 1997, in verbis:

Art. 12:...

...

A legislação eleitoral disciplina os prazos para recurso em face da decisão relativa ao pedido de registro, conforme disposto na Lei complementar nº 64 de 18 de maio de 1990, que disciplina o art. 14, § 9º da Constituição Federal. Os arts. 2º e 3º são expressos quanto à competência da Justiça Eleitoral para analisar impugnação de candidaturas, in verbis:

Art. 2º Compete à Justiça Eleitoral conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade.

Parágrafo único. A arguição de inelegibilidade será feita perante:

I - o Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de candidato a Presidente ou Vice-Presidente da República;

II - os Tribunais Regionais Eleitorais, quando se tratar de candidato a Senador, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital;

III - os Juízes Eleitorais, quando se tratar de candidato a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada.

§ 1º A impugnação, por parte do candidato, partido político ou coligação, não impede a ação do Ministério Público no mesmo sentido.

§ 2º Não poderá impugnar o registro de candidato o representante do Ministério Público que, nos 4 (quatro) anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório de partido ou exercido atividade político-partidária.

§ 3º O impugnante especificará, desde logo, os meios de prova com que pretende demonstrar a veracidade do alegado, arrolando testemunhas, se for o caso, no máximo de 6 (seis) meses.

No que tange à possibilidade de registro de nome de urna com apelo a um "coletivo", o Tribunal Superior Eleitoral, manifestou-se pela manutenção do indeferimento de liminar quanto a uma candidatura no Estado de Pernambuco que pretendia registrar como opção de nome o epíteto "Coletivo Elas" (Processo nº 0600280-86.2020.6.17.0082, REsp Eleitoral Origem: Ouricuri-PR; Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 5.11.2020). Confira-se a ementa:

RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. NOME DE URNA. ART. 12 DA LEI 9.504/97. REFERÊNCIA A COLETIVIDADE. DÚVIDA. TITULARIDADE DA CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. PLAUSIBILIDADE DAS ALEGAÇÕES. AUSÊNCIA. LIMINAR. INDEFERIMENTO.

1. Na espécie, requer-se o provimento liminar do recurso especial interposto contra aresto do TRE/PE em que se mantiveram indeferidos dois nomes de urna apresentados como preferenciais pela candidata.

2. A concessão de liminar requer presença conjugada da plausibilidade do direito invocado e do perigo da demora.

3. Nos termos do art. 12 da Lei 9.504/97, "[o] candidato às eleições proporcionais indicará, no pedido de registro, além de seu nome completo, as variações nominais com que deseja ser registrado, até o máximo de três opções, 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".

4. Em juízo preliminar, tem-se que os nomes "Coletiva Elas" e "Adevania da Coletiva Elas" podem gerar dúvidas no eleitor a respeito da titularidade da candidatura e sobre se tratar de postulação individual ou coletiva, o que impossibilita seu emprego, nos termos das normas citadas.

5. Assim, e tendo em vista que a matéria ainda não foi analisada por este Tribunal – seja pela perspectiva do uso de nome coletivo ou da própria viabilidade de candidaturas dessa natureza – não é possível afirmar, em análise perfunctória, que o recurso tem alta probabilidade êxito, como é exigível para se deferir a liminar.

6. Frise-se, por fim, que o indeferimento do nome de urna que remete à hipotética candidatura coletiva não implica definição de tese a respeito dos temas envolvidos, mas se limita à temática da nomenclatura que se pretende utilizar.

Nos autos, o Ministério Público Federal - Procuradoria Geral Eleitoral manifestou-se no mesmo sentido (12.11.2020):

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. NOME. "COLETIVO ELAS". INDEFERIMENTO. ART. 12, CAPUT, DA LEI DAS ELEIÇÕES. ART. 25 DA RESOLUÇÃO TSE Nº. 23.609/2019. CANDIDATURA COLETIVA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE. 1. "É inadmissível o recurso especial eleitoral quando a questão suscitada não foi debatida na decisão recorrida e não foi objeto de embargos de declaração" Enunciado nº 72 da Súmula desse Tribunal Superior. 2. "Decisão monocrática não se presta à configuração de divergência jurisprudencial". Precedente. 3. O nome "Coletiva Elas" não identifica um candidato específico, não sendo possível ao eleitor identificar especificamente em que está votando, circunstância que desatende o comando dos arts. 12 da Lei das Eleições e art. 25 da Resolução TSE nº 23.609/2019, 4. O nome "Adevania da Coletiva Elas", segundo a candidata recorrente, se refere a um ideário de "candidatura coletiva", de "mandato coletivo". 5. Logo, não há como deferir a utilização de tal nome, ante a possibilidade de induzir o eleitor em erro, ao permitir que este suponha estar diante de uma "candidatura coletiva", figura desconhecida no ordenamento jurídico pátrio. 6. A análise do requerimento de registro de candidatura encontra-se absolutamente adstrito ao princípio da estrita legalidade, aliás, como todo o Direito Eleitoral, enquanto ramo do Direito Público. - Parecer pelo parcial conhecimento dos recursos interpostos por Adevania Coelho de Alencar Carvalho e Diretório Nacional do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e, nessa parte, pelo seu improvimento, bem como pelo improvimento do recurso eleitoral do Ministério Público Eleitoral.

Assim, eventual pleito quanto a candidatura alusiva a "mandato coletivo" haveria de ser postulado por ocasião do registro da candidatura, na sede própria, que é Justiça Eleitoral, com oportunidade de contraditório. Não cabe à Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, após o Vereador ser diplomado e empossado, avaliar o cabimento de nome "coletivo" para uma candidatura. A competência da Justiça Eleitoral cessa com a diplomação dos eleitos (Precedentes: Consultas nºs 1.236, Rel. Min. Gerardo Grossi, DJ de 1º.6.2006; 761, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ de 12.4.2002; 706, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 1º.2.2002; TSE, Consulta nº. 1.392, Res. nº. 22.488, de 28.11.2006, Rel. Min. José Augusto Delgado).

Vale lembrar, a propósito, a lição de José Jairo Gomes, para quem há diretrizes que são verdadeiros "princípios constitucionais eleitorais", entre os quais assinala:

"a igualdade de oportunidades ou paridade de armas aos candidatos e partidos na disputa por cargos políticos, buscando evitar que alguns competidores possam extrair vantagens ilegítimas do acesso aos poderes econômico, midiático ou político;

"a legitimidade do processo eleitoral, resguardando a autonomia da vontade do eleitor e a máxima autenticidade da manifestação da vontade popular, assim como a lisura do pleito, impedindo fraudes, corrupções, manipulações e outros constrangimentos indevidos (op.cit. pg. 60/61).

A título de síntese, quanto ao exposto neste tópico indica-se:

1. O deferimento de registro de candidaturas compete à Justiça Eleitoral;

2. O nome, de acordo com o art. 12 da Lei nº 9.504 de 1997 e art. 25 da Resolução do TSE 23.609/19, não deve oferecer dúvidas quanto à identidade do candidato;

3. Concretamente, o Tribunal Superior Eleitoral indeferiu, liminarmente, o registro de candidatura do "Coletivo elas" e "Adevania do Coletivo Elas", em razão da possibilidade de induzir o eleitor a erro (Processo nº 0600280-86.2020.6.17.0082, REsp Eleitoral Origem: Ouricuri-PR; Rel. Min. Luis Felipe

4. Não cabe à Mesa Diretora da Câmara admitir ou rejeitar "candidatura coletiva", eis que a matéria é de competência da Justiça Eleitoral, nos termos do art. 2º e 3º da Lei Complementar nº 64 de 1990.

Nesse passo, cumpre apontar que nas Casas Legislativas é de praxe que o parlamentar diplomado e empossado requeira à Mesa Diretora ou à Presidência da Casa a adoção de nome parlamentar, para figurar nas publicações e registros da Casa. Cabe indagar se caberia a possibilidade de um nome parlamentar "coletivo". É o ponto que passamos a enfrentar.

### III- ADOÇÃO DE NOME PARLAMENTAR "COLETIVO"

Em nosso ordenamento jurídico, o nome é um direito de personalidade, protegido pela Constituição Federal (art. 5º, X) e pelo Código Civil (art. 16 do Código Civil), devendo ser registrado no cartório de registro civil das pessoas jurídicas (art. 29 § 1º, f, da Lei federal nº 6.015 de 1973 – Lei de Registros Públicos).

A adoção de nomes na vida eleitoral e política também se vincula às normas do ordenamento jurídico brasileiro. Como apontado no item precedente, a legislação eleitoral traz balizas claras e procedimentos específicos para admissão do chamado nome de urna. Este não se confunde, porém, com o nome parlamentar, cuja regência se dá no âmbito interno das Casas Legislativas.

Cabe pontuar haver uma área de conhecimento na Linguística denominada Onomástica que estuda os nomes próprios, nela havendo uma subárea denominada Antroponímia, dedicada ao estudo de nomes próprios de pessoas. De acordo com Eduardo Tadeu Roque Amaral e Verônica Barçante Machado as categorias de nome de urna e nome parlamentar são praticamente ignoradas pelos estudos de antroponímia brasileira. Em artigo especializado os autores sugerem distingui-las do seguinte modo:

#### Quadro 1. Síntese da definição de novas categorias de antropônimos

##### Antropônimo Definição

nome de urna Antropônimo escolhido pelo candidato às eleições proporcionais para registrar-se na Justiça Eleitoral.

nome parlamentar Antropônimo escolhido pelo indivíduo eleito a cargo legislativo para ser usado nos documentos oficiais da casa legislativa.

(in Nomes de urna e nomes parlamentares da Câmara Municipal de Ouro Preto, in: Revista GTLex, Uberlândia, vol. 1, ju/dez 2015, og. 52)

Como antes apontado, as normas referentes ao nome de urna constam na legislação eleitoral, que é aplicável a todo o território nacional. Já a adoção de nome parlamentar deriva de normas internas e praxes adotadas nas Casas Legislativas. Não há, portanto, normas gerais ou legislação federal, estadual ou local sobre a matéria. Trata-se do nome indicado pelo parlamentar diplomado e empossado para figurar nas publicações e registros da respectiva Casa Legislativa. Com módicas variações, o Regimento Interno do Senado (art. 7º), da Câmara dos Deputados (art. 3º) e da Assembleia Legislativa (art. 4º) dispõem sucintamente que o parlamentar indique à Mesa ou ao Presidente, após a posse, o nome parlamentar a ser utilizado.

A Câmara Municipal de São Paulo não dispõe, em seu Regimento, de disposição específica quanto à utilização do nome parlamentar. Há, contudo, a praxe no Legislativo paulistano de, após a posse, os Vereadores encaminharem Requerimento à Presidência indicando nome parlamentar para constar nos registros e publicações da Casa. Tal praxe, ainda que não expressa em nosso regimento, é admissível como lógico corolário do princípio da legalidade: ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei. Logo, nada se opõe à praxe vigente no Legislativo paulistano de o Vereador empossado, adotar, mediante requerimento, um nome parlamentar no âmbito da Casa.

A respeito das praxes parlamentares, Hely Lopes Meirelles ensina:

O exercício do mandato de vereador fica condicionado ao atendimento dos requisitos constitucionais e legais que o Município prescreve para resguardo da independência da Câmara e eficiência da função legislativa. Tais são os impedimentos ou incompatibilidades que se estabelecem para o desempenho do mandato. Além disso, no exercício do mandato o vereador deve atender aos preceitos regimentais e às praxes parlamentares, que impõem padrões legais de conduta e mínimos éticos de postura e decoro funcionais, que geram encargos, deveres, sanções, prerrogativas e direitos de caráter político ou jurídico; aqueles (políticos) só controláveis pela própria corporação legislativa; estes (jurídicos) são invocáveis também perante o Judiciário, que lhes dará proteção ou a sanção devida a todo direito individual e subjetivo. (op. cit. pg. 621).

Corroborando a praxe, o Diário Oficial da Cidade, do dia 23 de janeiro de 2021, pág. 91, ostenta diversos requerimentos de Vereadores visando à adoção do nome parlamentar. Caberá à Presidência avaliar caso a caso. Não se tem notícia de precedente quanto à admissibilidade ou não de figurar um "nome coletivo" como "nome parlamentar", mas cabe aludir a princípios e disposições gerais aplicáveis à matéria.

Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (Resolução nº 2 de 26 de abril de 1991) compete à Mesa Diretora da Câmara a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos, cabendo-lhe, no setor legislativo, tomar as providências para regularidade dos trabalhos. É o que dispõe expressamente o art. 13, inciso I, alínea c do Regimento:

Art. 13 - À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei e neste Regimento ou deles implicitamente resultantes, a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara, especialmente:

I - No setor legislativo:

(...)

c) tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos;

...

O Regimento utiliza diversos termos "coletivos" ao longo de seus dispositivos, como lógica decorrência das normas constitucionais e legais que regem o sistema eleitoral e a representação proporcional nas Casas Legislativas. A título exemplificativo, menciono o art. 40 do Regimento Interno da Casa, que inclui já em seu "caput" mais de um nome coletivo, como bancadas, comissões e partido:

"Art. 40 A representação numérica das bancadas nas Comissões será estabelecida dividindo-se o número de Vereadores de cada partido, exceto os citados no artigo 8º, pelo número de Comissões, sendo que o inteiro do quociente final, dito quociente partidário, representará o número de vagas que cada bancada terá nas Comissões.

...

Ora, um nome parlamentar refere-se a um único representante. Todavia, um nome parlamentar "coletivo" sugere um posicionamento "coletivo" exarado, na verdade, por um único parlamentar. Nesse aspecto, sua adoção tenderá a gerar certa "confusão" na condução dos trabalhos legislativos, além de evidente ruído de comunicação com o público externo e interno.

De fato, um coletivo indica, por definição, o oposto a um elemento singular. No Legislativo, cada nome parlamentar corresponde a um mandatário

singular. Desse modo, a aprovação de um nome parlamentar "coletivo" viria em contradição à atuação por Tairô Batista Esperança em 10/03/2021 18:19:44. constitucionais e leis federais como a de acesso à informação. Em sintonia com a diretriz de transparência está a de utilização de palavras de fácil entendimento e compreensão, prestigiada pela Lei do município de São Paulo que instituiu a política pública municipal de linguagem simples, a ser observada por todos os órgãos da administração direta, inclusive o Legislativo (Lei nº 17.316 de 6 de março de 2020). fls. 9

Ora, compete a E. Mesa, como apontado, assegurar a regularidade na condução dos trabalhos legislativos e administrativos, com a máxima transparência, e um nome parlamentar coletivo não favorece tal regularidade, já que o voto, expressão ou posicionamento de cada nome parlamentar corresponde ao voto, expressão ou posicionamento de um único representante, seja de um partido, seja de uma corrente de ideias.

A Resolução da Câmara dos Deputados, nesse sentido, assinala que poderá ser indeferido nome parlamentar que acarrete confusões, "in verbis":

Regimento Interno da Câmara dos Deputados, RESOLUÇÃO Nº 17, DE 1989.

Art. 3º...

§ 1º O nome parlamentar compor-se-á, salvo quando, a juízo do Presidente, devam ser evitadas confusões, apenas de dois elementos: um prenome e o nome; dois nomes; ou dois prenomes.

Cabe aventar, porém, a hipótese de um Vereador indicar como nome parlamentar o nome de urna com conotação coletiva – devidamente respaldado pela Justiça Eleitoral -, sem que tenha havido impugnação tempestiva do Ministério Público ou dos partidos envolvidos. Justo, em tal hipótese, que a Mesa admita a manutenção do nome de urna como nome parlamentar, adotando as medidas pertinentes para evidenciar o caráter individual dos atos por ele praticados decorrentes de prerrogativas ou responsabilidades exclusivas do titular do mandato. Frise-se que a mesma legislação eleitoral exige que a foto ostentada na urna seja a do candidato individual, sendo este apresentado ao eleitor-cidadão, conforme disposto no art. 11 e 59 da Lei nº 9.504 de 1997: .

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

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

VIII – fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59;

...

Art. 59. A votação e a totalização dos votos serão feitas por sistema eletrônico, podendo o Tribunal Superior Eleitoral autorizar, em caráter excepcional, a aplicação das regras fixadas nos arts. 83 a 89.

§ 1º A votação eletrônica será feita no número do candidato ou da legenda partidária, devendo o nome e fotografia do candidato e o nome do partido ou a legenda partidária aparecer no painel da urna eletrônica, com a expressão designadora do cargo disputado no masculino ou feminino, conforme o caso.

Por todo o exposto, entendo que a Presidência deverá acolher nomes parlamentares que correspondam apenas a Vereadores individuais, vedando nomes que apresentem correspondência a "mandatos coletivos", pois essa orientação evitará confusões nos trabalhos legislativos e administrativos da Casa, e atenderá, de maneira mais adequada, aos princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade e transparência. Caso o mandatário tenha adotado nome de urna com conotação coletiva, mas oficializado sem ressalvas pela Justiça Eleitoral, a Mesa poderá admitir sua manutenção como nome parlamentar, adotando as cautelas pertinentes para evidenciar o caráter individual dos atos praticados pelo mandatário.

Naturalmente, à luz das ideias e convicções de cada cidadão, podem-se aduzir razões favoráveis à admissão de "candidaturas coletivas" para as cadeiras legislativas. Há até mesmo um Projeto de Emenda Constitucional com o fito de introduzir a figura do "mandato coletivo" no ordenamento jurídico pátrio. Porém, ainda que um nome fantasia – eventualmente não impugnado em seu momento pela Justiça Eleitoral e/ou admitido a posteriori como nome parlamentar – possa sugerir uma candidatura "coletiva", é indene de dúvidas que no sistema vigente todas as candidaturas são individuais. Cada um dos eleitos ocupa uma única cadeira no Legislativo, conquistada democraticamente pelo partido mediante o qual se elegeu. Todos são iguais perante a lei, e não cabe discriminação ou privilégio de qualquer tipo em relação a cada um dos mandatários individuais.

### III- RESPOSTA AOS QUESITOS

Face às considerações expendidas quanto ao caráter individual do mandato parlamentar, à inexistência de mandato coletivo em nosso ordenamento jurídico, às normas legais referentes ao "nome de urna" e aos aspectos regimentais a serem observados para admissão pela Presidência da Mesa Diretora do "nome parlamentar", seguem as respostas aos quesitos:

1. Tendo em vista que o Regimento Interno determina que "cada Vereador, de pé, a ratificará dizendo: 'Assim o prometo' (artigo 3º, § 2º) e que os integrantes dos denominados "mandatos coletivos" prestaram compromisso conjuntamente, esse compromisso coletivo poderá considerado válido?

R.: Nos termos do Ato da Mesa nº 1.501 de 28 de dezembro de 2020, temos que:

Art. 4º Aplica-se à sessão de instalação da 18ª Legislatura prevista no artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e no art. 3º da Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991 (Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo), o disposto no Precedente Regimental nº 02/2020. (NR)

O Precedente Regimental nº 2/2020 dispõe em seu item 1, parágrafo único:

Parágrafo único. A Sessão Plenária funcionará de forma híbrida, presencial e virtual, com o auxílio do Sistema de videoconferência com chat de comunicação, e do Sistema de Plenário Virtual (SPV), esse último mediante certificação digital, garantindo-se plena participação de todos os vereadores, dentro ou fora do Palácio Anchieta, e o acompanhamento pela sociedade.

Assim, a formalidade prevista no art. 3º, § 2º do Regimento Interno deve ser lida em consonância à forma híbrida admitida para a Sessão de Instalação da presente legislatura. Confira-se:

Art. 3º - A Câmara Municipal de São Paulo instalar-se-á, no primeiro ano de cada legislatura, no dia 1º de janeiro, às 15:00 (quinze) horas, em sessão solene, independentemente de número, sob a presidência do Vereador mais idoso dentre os presentes.

§ 1º- Os Vereadores presentes serão empossados pelo Presidente dos trabalhos, após a leitura do compromisso nos seguintes termos:

"Prometo exercer com dedicação e lealdade o meu mandato, cumprindo e fazendo cumprir a Constituição da República, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município e a legislação em vigor, defendendo a justiça social, a paz e a igualdade de tratamento a todos os cidadãos."

§ 2º- Ato contínuo, feita a chamada, cada Vereador, de pé, a ratificará dizendo: "Assim o prometo", permanecendo os demais Vereadores sentados e em silêncio.

2. Tendo em vista que o mandato eletivo deve ser cumprido por uma pessoa individualmente, caso o compromisso coletivo seja considerado válido, de qual integrante efetivamente o será?

R.: Apenas o Vereador ou Vereadora diplomado pela Justiça Eleitoral, e que tomou regularmente posse, nos termos do art. 15 da Lei Orgânica do Município e art. 3º do Regimento Interno da Câmara Municipal é o titular do mandato, com os direitos e deveres respectivos.

3. Qual membro da chamada "bancada coletiva" terá poderes para assinar os documentos oficiais?

R.: A Mesa Diretora não reconhece a existência de "bancadas coletivas" na Câmara Municipal, mas apenas a existência de mandatos individuais. Apenas o Vereador ou Vereadora titular do mandato poderá assinar documentos oficiais.

4. Qual membro da chamada "bancada coletiva" receberá o subsídio de vereador?

R.: Apenas o Vereador titular de mandato receberá o subsídio de Vereador.

5. De qual membro da chamada "bancada coletiva" serão cobrados os deveres de vereador?

R.: Apenas sobre o Vereador ou Vereadora titular do mandato individual recairão os direitos e deveres correspondentes ao exercício do mandato.

6. De qual membro se tomará o voto em Plenário?

R.: Apenas o Vereador ou Vereadora titular do mandato tem o direito de voto.

7. Considerando que apenas um membro do denominado mandato coletivo terá poderes para atuar como vereador, mas que todos se denominam co-vereadores, os demais membros poderão assumir cargos em comissão do mandato coletivo?

R.: A Mesa Diretora da Câmara não reconhece a existência de Co-Vereadores, uma vez que os mandatos de Vereadores têm caráter individual e tal figura inexistente no ordenamento jurídico brasileiro.

Os Vereadores eleitos poderão indicar assessores para assumir cargos em comissão de acordo com os requisitos de provimento expressos no Anexo único da Lei nº 16.972 de 26 de julho de 2018, que alterou a 13.637 de 4 de setembro de 2003.

Os Vereadores eleitos, a partir da posse, não poderão ocupar cargos em comissão na administração pública, nos termos do art. 27, II a e d a Lei Orgânica do Município de São Paulo.

8. Sendo o mandato de vereador personalíssimo pela essência da norma, a manutenção de figuras nominativas coletivas configura violação à legislação pátria e/ou ao Regimento Interno?

R.: Os Vereadores diplomados, após a posse, como é de praxe nesta Casa de Leis, podem requerer à Presidência a adoção do nome parlamentar com o qual deva figurar nas publicações e registros da Casa.

O nome parlamentar deverá estar associado a uma única pessoa, tendo em vista que a Mesa, nos termos do art. 13, inciso I, alínea c do Regimento Interno, deve assegurar a regularidade dos trabalhos legislativos, atendendo aos princípios da igualdade, proporcionalidade e transparência.

Caso o mandatário tenha adotado nome de urna com conotação coletiva, mas oficializado sem ressalvas pela Justiça Eleitoral, a Mesa poderá admitir sua manutenção, adotando as cautelas pertinentes para evidenciar o caráter individual dos atos praticados pelo mandatário.

9. A utilização de pseudônimos como "mandato coletivo" ou "bancada coletiva", configura sustentáculo para a subversão dos deveres do vereador, bem como da obrigação de transparência e publicidade dos atos do mandatário para com a sociedade?"

R.: Independentemente do nome parlamentar acolhido pela Mesa Diretora nos termos da resposta ao item 8, anterior, todos os Vereadores titulares de mandato têm as mesmas prerrogativas, direitos, deveres e responsabilidades, sem privilégios ou discriminações de qualquer tipo.

Por fim, o Nobre Vereador Rubinho Nunes solicita que o presente Requerimento seja convertido em Questão de Ordem, nos termos do Regimento Interno e Precedentes Regimentais. Aponto, todavia, que nos termos do art. 307 do Regimento Interno (Seção I, Capítulo IV, Título VIII – Dos Debates e Deliberações) as Questões de Ordem não de ser suscitadas e encaminhadas em Plenário.

São as considerações que faço, submetendo-as ao elevado crivo de V. Exa..

São Paulo, 28 de janeiro de 2020

Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa Chefe  
OAB 106.017